INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

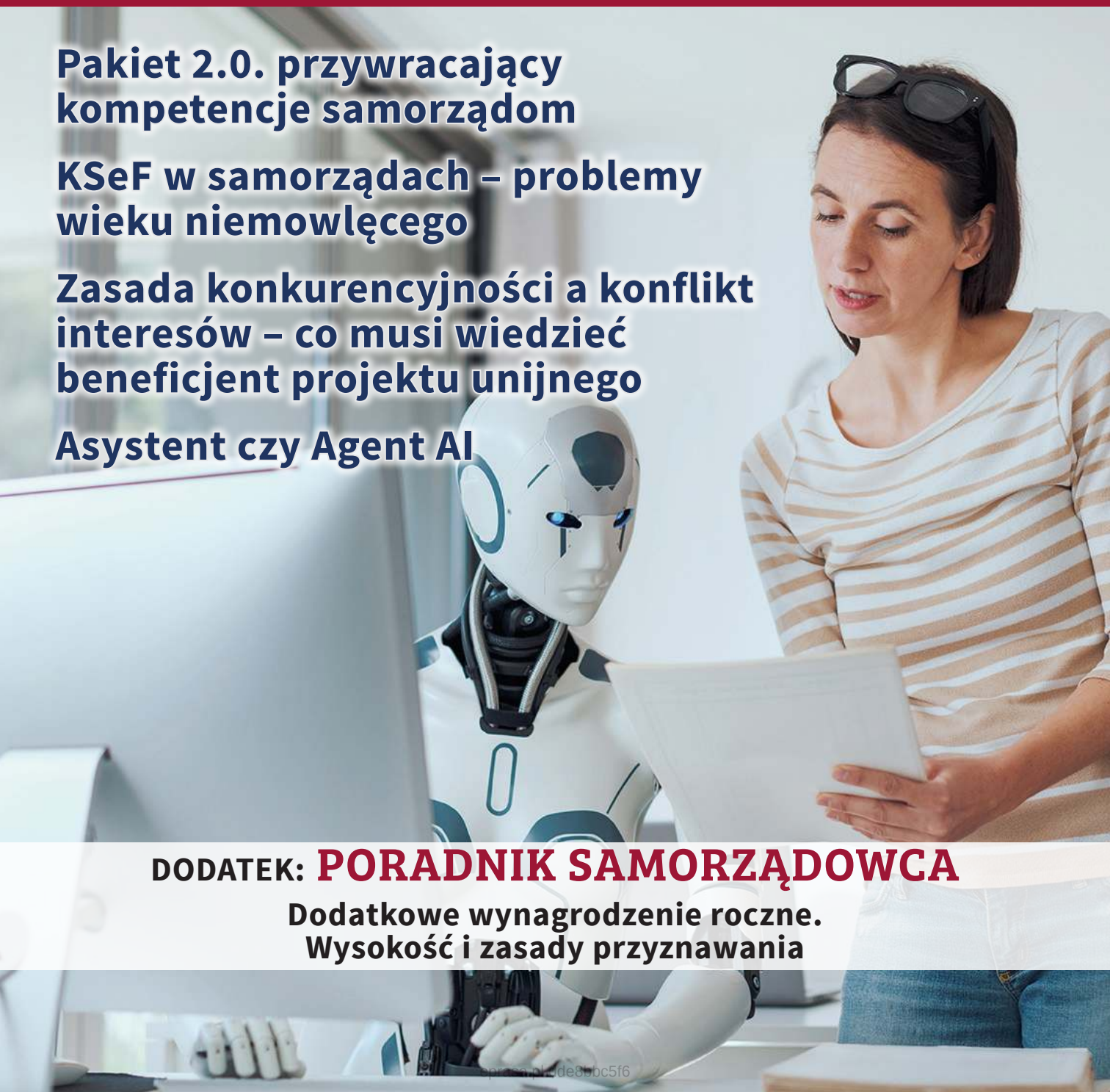
2(580)
LUTY 2026

# GAZETA samorządu i administracji

www.inforlex.pl

INDEKS 353469, ISSN 2545-3378

PRAWO • FINANSE • GOSPODARKA



## Pakiet 2.0. przywracający kompetencje samorządom

## KSeF w samorządach – problemy wieku niemowlęcego

## Zasada konkurencyjności a konflikt interesów – co musi wiedzieć beneficjent projektu unijnego

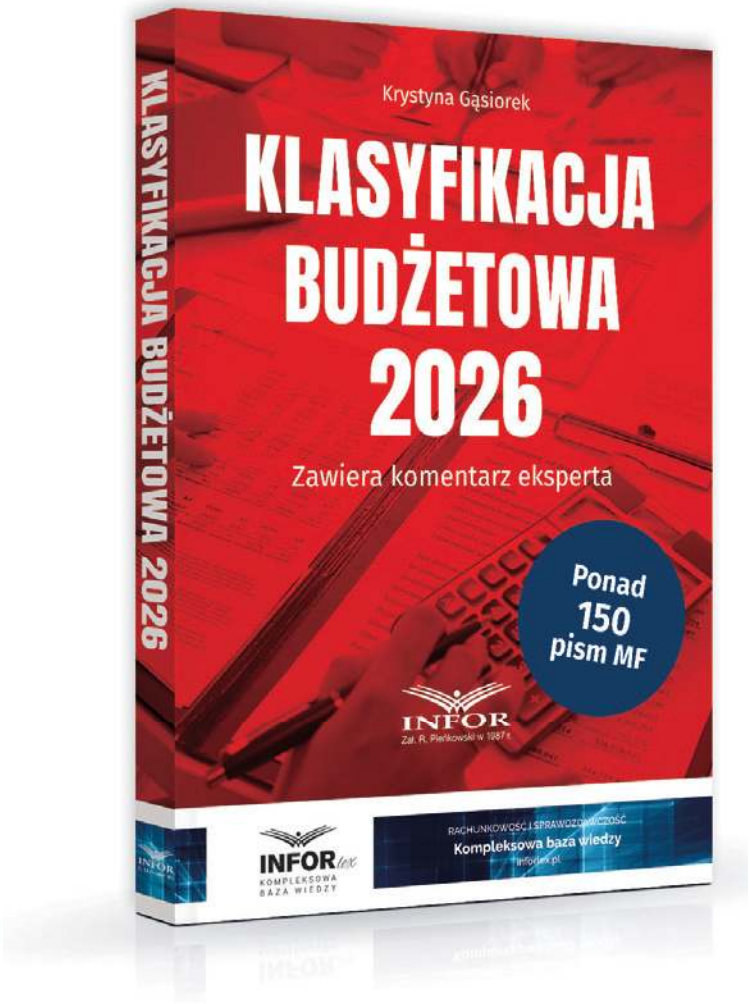
## Asystent czy Agent AI

DODATEK: **PORADNIK SAMORZĄDOWCA**

**Dodatkowe wynagrodzenie roczne. Wysokość i zasady przyznawania**

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

# NAJNOWSZE ZMIANY W KLASYFIKACJI BUDŻETOWEJ




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

**Publikacja zawiera:**

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

ZAMÓW **sklep.infor.pl**

## POLECAMY RÓWNIEŻ




**KSeF.**
Wdrożenie w sektorze finansów publicznych




**Wynagrodzenia 2026.**
Rozliczanie płac w praktyce




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

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

eprasa.pl dde8bbc5f6

# SPIS TREŚCI

## AKTUALNOŚCI

### NOWOŚCI PRAWNE

Rozporządzenie w sprawie Centralnego Rejestru Umów 5
Nagrody jubileuszowe po zmianach zasad obliczania stażu pracy 5
Alternatywy dla likwidacji małych szkół 6
Obniżenie poziomu recyklingu odpadów komunalnych na 2025 rok 6
Przygotowywanie i dokumentacja projektów planu obszarów przyspieszonego rozwoju OZE 7
Waloryzacja świadczenia dla sołtysów 8
Postępowanie z rzeczami znalezionymi po nowelizacji 8

### ŚRODKI UNIJNE I DOTACJE

Edukacja włączająca 9
Wzmocnienie procesu sprawiedliwej transformacji 9
Adaptacja do zmian klimatu 9
Zrównoważona miejska mobilność 10
Infrastruktura ciepłownicza 10
Odnawialne źródła energii 10
Transport miejski 10

## PRAWO W SAMORZĄDZIE

### USTRÓJ SAMORZĄDU

Szymon Kujda
Pakiet deregulacyjny 2.0. dla samorządów 11
Paweł Skoczanik
**Program usług społecznych w CUS – uchwała i konsultacje** 16

*W 2025 roku w Polsce działało 130 centrów usług społecznych (CUS). Rząd ocenia, że co najmniej 250 gmin jest gotowych do ich utworzenia w ciągu następnych 2–3 lat – o ile zniesione zostaną istniejące bariery prawne i organizacyjne. Nowelizacja przepisów wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom.*

### ZASÓB MIESZKANIOWY GMIN

Szymon Kujda
Uchwała o zasadach wynajmowania lokali mieszkaniowego zasobu gminy 18

### SAMORZĄDOWE PRAWO PRACY

Małgorzata Masłowska
Nagroda jubileuszowa a prawo pracownika do odsetek 21

## ADMINISTRACJA

### POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Sławomir Biliński
Udział uczestników w sprawach ze skargi na uchwały rad gmin 23
Leszek Jaworski
**Odpowiedzialność pracownika organu administracji za zwłokę w postępowaniu** 25

*Przepis art. 38 Kodeksu postępowania administracyjnego ustanawia zasadę indywidualnej odpowiedzialności pracownika organu administracji publicznej w przypadku niezałatwienia sprawy w terminie bądź prowadzenia postępowania dłużej, niż było to niezbędne do jej rozstrzygnięcia. Przepis ten należy traktować jednak nie jako bezpośrednią podstawę pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności, lecz jako normę ramową – dzięki której w razie spełnienia określonych nim przesłanek możliwa będzie odpowiedzialność (porządkowa, dyscyplinarna oraz majątkowa) urzędnika na podstawie przepisów szczególnych.*

### PROCEDURY

Zofia Przygoda
Nagrywanie zebrań wiejskich. RPO: jawność nie podlega głosowaniu 29

## FINANSE PUBLICZNE

### RACHUNKOWOŚĆ

Radosław Kowalski
**Początki KSeF w gminach** 31

*Wprowadzenie fakturowania ustrukturyzowanego to jedno z istotniejszych wyzwań, z którym muszą zmierzyć się polscy podatnicy VAT, a także podmioty inne niż osoby fizyczne niebędące podatnikami. Od samego początku projektu KSeF obawy co do przygotowywanych rozwiązań zgłaszały jednostki samorządu terytorialnego, które ze względu na swoją złożoną strukturę (jako podatnika VAT) spodziewały się szczególnych komplikacji. W poniższym opracowaniu – opierając się na doświadczeniach niespełna miesiąca funkcjonowania fakturowania ustrukturyzowanego – analizuję, czy obawy były uzasadnione i czy istotnie stosowanie KSeF może w wyraźny sposób pogorszyć sytuację gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego.*



eprasa.pl dde8bbc5f6

### ŚRODKI UNIJNE

Renata Piecyk

Zasada konkurencyjności a konflikt interesów – co musi wiedzieć beneficjent projektu unijnego 35

### PODATKI LOKALNE

Małgorzata Masłowska

Budowle podziemne – podstawa opodatkowania podatkiem od nieruchomości 40

## GOSPODARKA

### PLANOWANIE PRZESTRZENNE

Krzysztof Tomaszewski

Zróżnicowane zasady określania postanowień umów urbanistycznych 42

### ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Rafał Frankiewicz

**Udostępnienie ofert w przepisach zamówień publicznych 44**

*Udostępnianie danych przez administrację publiczną staje się coraz powszechniejszą praktyką. Dotyczy to także systemu zamówień publicznych, w ramach którego wykonawcy występują z wnioskiem o wgląd do ofert swoich konkurentów. Co szczególnie istotne – można tego dokonać na dwa sposoby, korzystając z dwóch różnych aktów prawnych.*

Marek Wilczyński

Jak stosować ofertę wariantową 47

## NIEPRAWIDŁOWOŚCI

### Z PRAKTYKI JST

Izabela Motowilczuk

Powierzenie obowiązków z zakresu gospodarki finansowej przez nieupoważnioną osobę 50

Nieopublikowanie w dzienniku urzędowym uchwały budżetowej i jej zmian 51

Zastrzeżenie kar umownych za niewykonanie świadczenia pieniężnego 53

Nieprawidłowe ustalenie przypadków, w których wadium może ulec przepadkowi 54

## SAMORZĄD I PRAKTYKA

### SAMORZĄDOWE PRAWO PRACY

Rafał Frankiewicz

Zawarcie umowy zlecenia z własnym pracownikiem w JST a zakresy obowiązków 56

### NADZÓR

Leszek Jaworski

Kiedy gmina musi uchwalić plan nadzoru publicznego żłobka 60

### CYFRYZACJA

Sławomir Biliński

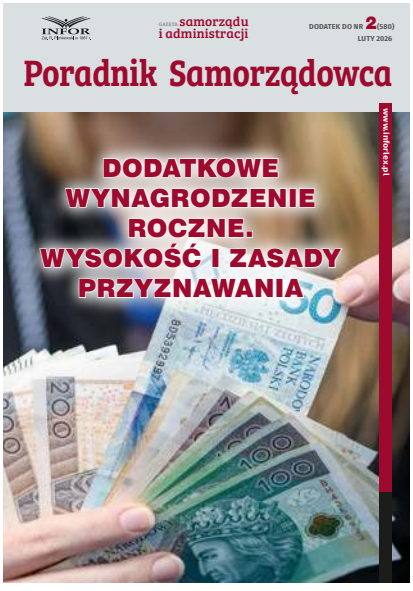
„Asystent" czy „agent" AI: co należy wiedzieć przed automatyzacją pracy w JST 61

### OCHRONA PRZYRODY

Tomasz Król

Jak prawidłowo ustanowić zakazy chroniące pomnik przyrody 64


## PORADNIK SAMORZĄDOWCA





Rozlicz swój PIT
Program do rozliczania PIT za 2025 r.
POBIERZ ZA DARMO
PIT FORMAT Formsoft
INFOR Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.
infor.pit-format.pl




eprasa.pl dde8bbc5f6

# Nowości prawne

## Rozporządzenie w sprawie Centralnego Rejestru Umów

**Na RCL opublikowano projekt rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki precyzujący zasady prowadzenia Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (CRU). Przede wszystkim rozporządzenie określa zasady ustalania wartości umów podlegających wpisowi do CRU.**




Podstawą jest wartość netto umowy. W przypadku umów na czas nieoznaczony do rejestru wprowadza się wartość przewidzianą za pierwsze 48 miesięcy wykonywania. Przy wyliczaniu tej kwoty należy uwzględnić wartość opcji i wznowień przewidzianych w kontrakcie. Kwoty podaje się w złotych. Umowy walutowe przelicza się zgodnie z przepisami o rachunkowości. Użytkownicy wprowadzający dane do systemu będą uwierzytelniać się za pomocą węzła krajowego (np. przez Profil Zaufany). Wewnątrz systemu przewidziano podział ról na administratorów, osoby wprowadzające oraz publikujące informacje – ma to pozwolić na zachowanie tzw. zasady dwóch par oczu i uniknięcie błędów. Samorządy będą musiały podawać nie tylko numer umowy czy jej przedmiot, ale także szczegółowe dane stron. W przypadku osób fizycznych – ze względu na ochronę prywatności – zakres danych ograniczono do imienia i nazwiska. Obowiązek wpisu do CRU nie zależy od wartości umowy. Każda umowa odpłatna dotycząca nabycia usług, dostaw lub robót budowlanych musi zostać odnotowana w systemie. Obowiązek obejmie również umowy barterowe i sytuacje, w których wynagrodzenie pochodzi z opłat wnoszonych przez mieszkańców. Z obowiązku wyłączono jedynie wybrane kategorie dokumentów: umowy o pracę, darowizny, umowy ramowe niebędące zamówieniami wykonawczymi oraz kontrakty dotyczące bezpieczeństwa państwa. Jednym z najtrudniejszych zadań dla JST będzie bieżąca aktualizacja danych. Każdy aneks, cesja, rozwiązanie umowy czy zmiana jej statusu na nieaktywny będą musiały zostać odnotowane w systemie wraz ze zwięzłym opisem przyczyny zmiany. Dane w CRU będą jawne dla każdego – bez konieczności logowania.

## Nagrody jubileuszowe po zmianach zasad obliczania stażu pracy

**W związku z wątpliwościami jednostek samorządu terytorialnego oraz szkół co do zasad nabywania prawa do nagrody jubileuszowej po zmianach dotyczących obliczania stażu pracy, redakcja miesięcznika Rachunkowość Budżetowa zwróciła się do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie oficjalnego stanowiska w tej sprawie.** Resort pracy wyjaśnił, że zasadnicze znaczenie ma tu ustalenie dnia nabycia prawa do danego świadczenia. W przypadku pracowników, którzy przed 1 stycznia 2026 r. nie posiadali wymaganego stażu (bo nie można było wliczyć okresów działalności gospodarczej czy umów zlecenia), nie można uznać, że nabyli oni prawo wcześniej. Ministerstwo wskazuje jednoznacznie, że pracownik uzyskuje wymagany staż dopiero w dniu wejścia w życie przepisów umożliwiających zaliczenie nowych okresów do stażu pracy – czyli 1 stycznia 2026 r. W tym dniu nabywa prawo do nagrody jubileuszowej. Oznacza to, że nawet jeżeli łączny staż – po doliczeniu nowych okresów – „historycznie" upłynąłby przed 2026 rokiem, to prawo do nagrody powstaje dopiero z dniem wejścia w życie nowych regulacji. MRPiPS uznaje za nieprawidłową interpretację, zgodnie z którą przedawnienie należałoby liczyć od hipotetycznej daty, w której pracownik osiągnąłby wymagany staż, gdyby nowe przepisy obowiązywały wcześniej. W tamtym okresie roszczenie nie mogło być wymagalne, ponieważ brak było podstaw prawnych do wliczenia spornych okresów. Nagroda jubileuszowa powinna zostać wypłacona niezwłocznie po nabyciu prawa. Jeżeli pracownik przedłoży dokumenty potwierdzające dłuższy staż (np. potwierdzające prowadzenie działalności gospodarczej), pracodawca powinien bez zbędnej zwłoki dokonać wypłaty. Resort zaznacza




⇒



eprasa.pl dde8bbc5f6

jednocześnie, że nie jest organem uprawnionym do dokonywania wiążącej wykładni prawa ani do rozstrzygania indywidualnych stanów faktycznych. Prawo do konkretnego świadczenia ustala pracodawca, biorąc pod uwagę obowiązujące u niego regulacje oraz konkretny stan faktyczny. W przypadku sporów kompetencje do oceny prawidłowości działania pracodawcy posiada Państwowa Inspekcja Pracy i sąd pracy.

***O problemach związanych z obliczaniem stażu pracy uprawniającym do nagrody jubileuszowej piszemy również w bieżącym numerze na stronie 21.***

## Alternatywy dla likwidacji małych szkół

prawo oświatowe

**Sejm uchwalił nowelizację Prawa oświatowego. Przyjęte rozwiązania mają być alternatywą dla likwidacji małych szkół podstawowych. Możliwe będzie tworzenie filii szkół oraz wykorzystanie wolnych pomieszczeń w placówkach na potrzeby lokalnej społeczności. Wprowadzone zostaną także obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych oraz jasne zasady informowania mieszkańców przed podjęciem decyzji o likwidacji szkoły.**

W trakcie procesu legislacyjnego do projektu wprowadzono dwie nowe poprawki. Pierwsza ma na celu rezygnację z proponowanej w projekcie ustawy możliwości łączenia w szkołach podstawowych, działających w szczególnie trudnych warunkach demograficznych lub geograficznych, wszystkich obowiązkowych zajęć edukacyjnych prowadzonych w klasach I, II lub III, jeżeli do tych klas uczęszcza łącznie nie więcej niż 12 uczniów. Druga przegłosowana poprawka wprowadza możliwość utworzenia szkoły podstawowej dwujęzycznej połączonej w zespół także z publiczną szkołą ponadpodstawową (liceum ogólnokształcącym lub technikum) z oddziałem międzynarodowym lub oddziałami międzynarodowymi, przy zachowaniu zasady, że nauczanie w tym oddziale międzynarodowym jest prowadzone w języku obcym nowożytnym będącym drugim językiem nauczania w szkole podstawowej dwujęzycznej (czyli w tym samym języku obcym, w którym było prowadzone nauczanie w szkole podstawowej dwujęzycznej).

## Obniżenie poziomu recyklingu odpadów komunalnych na 2025 rok

gospodarka odpadami

**Udało się uzyskać zgodę Komisji Europejskiej na derogację dla celu na rok 2025 poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. W związku z tym, Ministerstwo Klimatu zaproponowało obniżenie tego poziomu z 55% do 50%. Oznacza to, że w raportach składanych do 31 marca gminy będą mogły wskazać niższą wartość.**

Ze względu na poziom zaawansowania legislacyjnego rozwiązanie to dodano do procedowanego projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (nr UD214). Każde państwo członkowskie UE musi osiągać określone poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. W 2020 roku wskaźnik ten wynosił 50% w odniesieniu do czterech frakcji odpadów komunalnych (papier, metal, plastik, szkło), a od 2025 roku wynosi 55% w odniesieniu do wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych. Propozycja ministerstwa polega na wprowadzeniu 50-proc. poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych dla roku 2025 z proporcjonalnym dostosowaniem wartości dla lat 2026–2029 i pozostawieniem niezmienionych celów od 2030 roku. Nowe przepisy mają dać gminom więcej czasu na dostosowanie się do rosnących wymagań unijnych. Zaproponowano również odpowiednie przepisy przejściowe w zakresie wejścia w życie ww. przepisów dotyczące m.in. kwestii ewentualnych kar za nieosiągnięcie wymaganych poziomów.



eprasa.pl dde8bbc5f6

## Przygotowywanie i dokumentacja projektów planu obszarów przyspieszonego rozwoju OZE

**Na stronach RCL opublikowano projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie sposobu przygotowania projektu planu obszarów przyspieszonego rozwoju instalacji odnawialnego źródła energii.**

Rozporządzenie wykonuje delegację z art. 160g ust. 6 ustawy o odnawialnych źródłach energii. Nakłada on obowiązek określenia planu z uwzględnieniem potrzeby ujednolicenia sposobu procedowania i dokumentowania prac. Chodzi tu przede wszystkim o sposób przedstawiania danych, czytelność informacji, ale także np. o szatę graficzną. Uspójnienie formy sporządzania tych planów ma pozwolić na wyeliminowanie zgłaszanych przez JST wątpliwości – zwłaszcza w przypadku inwestycji realizowanych na granicy dwóch lub więcej województw. Projektowane rozporządzenie jest zatem niezbędnym narzędziem do technicznego przygotowania planów obszarów przyspieszonego rozwoju OZE. W celu zapewnienia spójności planu z właściwymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego nałożono na marszałka województwa obowiązek uwzględniania ustaleń planów miejscowych w trakcie prac nad projektem planu. Sam plan obszarów przyspieszonego rozwoju OZE będzie składał się z części tekstowej oraz graficznej – ma to zapewnić przejrzystość planu i ułatwiać zapoznawanie się z jego treścią przez zainteresowanych. Projekt rozporządzenia określa też standardy sporządzania danych przestrzennych, które stanowią część graficzną planu obszarów przyspieszonego rozwoju OZE. Wskazano, że dane te sporządza się w państwowym systemie odniesień przestrzennych PL ETRF89 (EPSG:2180) oraz w formacie GML. W zakresie sposobu dokumentowania prac projekt wprowadza zasady dotyczące opracowywania, uzgadniania i konsultacji oraz uchwalania projektu planu obszarów przyspieszonego rozwoju OZE. Nakłada obowiązek utrwalania wszelkich czynności związanych z procedowaniem projektu planu (w tym z udostępnianiem projektu planu). Ważne będzie zachowanie dowodów publikacji czy przekazania projektu planu w celu konsultacji społecznych, uzgodnień czy opiniowania. W celu zapewnienia cyfryzacji całej procedury oraz ułatwienia dostępu do zgromadzonej dokumentacji przesądzono, że dokumentacja prac planistycznych będzie prowadzona w postaci elektronicznej – zawierającej dokumenty elektroniczne lub odwzorowanie cyfrowe dokumentów papierowych.

**planowanie przestrzenne**

REKLAMA






eprasa.pl dde8bbc5f6

## Waloryzacja świadczenia dla sołtysów

wynagrodzenia
w samorządzie

**Od 1 marca świadczenie pieniężne z tytułu pełnienia funkcji sołtysa będzie wynosiło 373,67 zł – wynika z komunikatu Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 16 lutego 2026 r. (M.P. z 2026 r. poz. 213).**

Oznacza to, że od 1 marca świadczenie wzrośnie o 18,81 zł. Waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia w wysokości przysługującej ostatniego dnia lutego roku kalendarzowego, w którym przeprowadza się waloryzację, przez wskaźnik waloryzacji emerytur i rent. A wskaźnik ten w 2026 roku wynosi 105,3%. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa, świadczenie to przysługuje osobie, która spełnia łącznie warunki dotyczące osiągnięcia wieku emerytalnego oraz wymaganego stażu. W związku z tym osobami uprawnionymi do uzyskania świadczenia są sołtysi, którzy pełnili funkcję przez co najmniej dwie kadencje (jednak nie mniej niż przez 7 lat) oraz osiągnęli (w przypadku kobiet) 60 lat i (w przypadku mężczyzn) 65 lat.

## Postępowanie z rzeczami znalezionymi po nowelizacji

**Uchwalona została nowelizacja ustawy o rzeczach znalezionych. Kluczową zmianą z punktu widzenia organizacji pracy urzędu jest doprecyzowanie właściwości miejscowej organu. Nowelizacja wprowadza także mechanizm waloryzacji progów finansowych i przechowywania gotówki w walutach obcych. Dłużej trzeba będzie poszukiwać właściciela rzeczy, ale krótsze staną się terminy na ich odbiór.**

Dotychczas sprawą znalezionych rzeczy mógł się zajmować albo starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania znalazcy, albo ze względu na miejsce znalezienia rzeczy. Według nowych przepisów organem prowadzącym postępowanie poszukiwawcze jest wyłącznie starosta właściwy ze względu na miejsce znalezienia rzeczy. Znalazca nadal może oddać przedmiot staroście właściwemu dla swojego miejsca zamieszkania, jednak ten staje się jedynie pośrednikiem. Jego obowiązkiem jest niezwłoczne powiadomienie starosty właściwego miejscowo i przekazanie mu rzeczy wraz z odpisem protokołu. Nowelizacja wprowadza mechanizm waloryzacji progów finansowych, odchodząc od sztywnej kwoty 100 zł. Zgodnie z nowymi przepisami próg ten został ustalony na poziomie 5% minimalnego wynagrodzenia za pracę. W bieżącym roku będzie to 240,30 zł. W przypadku znalezienia pieniędzy starosta sporządza opis ich nominałów i waluty, a następnie wpłaca je na rachunek sum depozytowych. Nowością jest możliwość przechowywania walut obcych w kasie pancernej urzędu lub skrytce sejfowej, zamiast obligatoryjnego przewalutowania. Ustawodawca wprowadził szczególny tryb postępowania z przedmiotami wrażliwymi, takimi jak dokumenty z danymi osobowymi, klucze, karty dostępu czy piloty. Przedmioty te zostały wyłączone z możliwości nabycia ich własności przez znalazcę. Po upływie terminów odbioru przez osobę uprawnioną stają się one własnością powiatu, który ma ustawowy obowiązek ich niezwłocznego zniszczenia – co musi zostać potwierdzone protokołem. Rozszerzono katalog podmiotów uprawnionych do przyjmowania sprzętu i ekwipunku wojskowego – oprócz starosty będzie to również najbliższa jednostka Żandarmerii Wojskowej. Wyłączono z obowiązku przekazania staroście rzeczy wymagających pozwolenia, w tym broń i amunicję, oraz rzeczy niebezpiecznych; w takich przypadkach znalazca ma obowiązek zawiadomić policję. Nowelizacja wydłuża czas, w którym zarządcy budynków publicznych lub środków transportu mogą samodzielnie poszukiwać właściciela – z 3 dni do 30 dni. Dopiero po tym terminie rzecz musi trafić do właściwego starosty. Dla urzędników istotne będzie skrócenie wynikających z Kodeksu cywilnego terminów na odbiór rzeczy: do 6 miesięcy od dnia znalezienia rzeczy w przypadku imiennego wezwania oraz do roku, jeśli wezwanie było publiczne z powodu braku danych uprawnionego. Po upływie tych terminów rzecz stanie się własnością znalazcy albo Skarbu Państwa – w przypadku zabytków i materiałów archiwalnych. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia i ma zastosowanie do rzeczy znalezionych po dniu wejścia w życie.

procedury
administracyjne

oprac. MR



eprasa.pl dde8bbc5f6

# Środki unijne i dotacje

## Edukacja włączająca

do **9 marca 2026 r.**

**Zarząd Województwa Łódzkiego, pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej programem regionalnym Fundusze Europejskie dla Łódzkiego 2021–2027, ogłosił nabór projektów dotyczących edukacji włączającej.** Dofinansowanie/wsparcie mogą uzyskać działania w zakresie edukacji włączającej w kształceniu ogólnym – m.in. wsparcie kadry szkół i placówek systemu oświaty z zakresu zapobiegania przemocy motywowanej uprzedzeniami, w tym zapobiegania dyskryminacji i przemocy ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność oraz orientację seksualną i tożsamość płciową, poprzez podnoszenie kompetencji, wsparcie eksperckie, wymianę dobrych praktyk, wspieranie tworzenia systemowych rozwiązań wspierających zapobieganie przemocy. Wszelkie zakupy sprzętu lub działania dotyczące infrastruktury będą możliwe tylko, jeżeli są niezbędne do realizacji celu projektu. Ponadto dofinansowanie/wsparcie mogą otrzymać m.in. przedsięwzięcia związane z przygotowaniem infrastruktury pod kątem dostępności dla dzieci, uczniów z niepełnosprawnościami, a także wsparciem dzieci, uczniów w zakresie zaspokajania ich indywidualnych potrzeb w kontekście nauki, opieki i wychowania. Nabór będzie prowadzony do 9 marca 2026 r. O dofinansowanie/wsparcie może ubiegać się m.in. administracja publiczna.

## Wzmocnienie procesu sprawiedliwej transformacji

do **15 marca 2026 r.**

**Gminy z obszaru strategicznych interwencji (OSI) – gminy w transformacji górniczej – mogą składać wnioski w ramach naboru ogłoszonego przez Zarząd Województwa Śląskiego pełniącego funkcję Instytucji Zarządzającej Programem Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021–2027.** Dofinansowanie/wsparcie można otrzymać na realizację działań na rzecz mieszkańców i obszarów uczestniczących w procesie sprawiedliwej transformacji. Nabór potrwa do 15 marca 2026 r.

## Adaptacja do zmian klimatu

do **16 marca 2026 r.**

**Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ogłosił nabór wniosków do działania: Adaptacja do zmian klimatu programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027.** Nabór będzie prowadzony do 16 marca 2026 r. Uprawnionymi do składania wniosków są zlokalizowane na obszarze makroregionu Polski Wschodniej miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz inne miasta subregionalne z podregionów z najwyższą kumulacją gmin zmarginalizowanych z przedziału 20 000–100 000 mieszkańców i działające w ich imieniu jednostki organizacyjne. Dofinansowanie może zostać przeznaczone na inwestycje infrastrukturalne, kompleksowo dostosowujące miasta do ekstremalnych stanów pogodowych oraz łagodzące efekt miejskich wysp ciepła przez rozwój zielono-niebieskiej infrastruktury. Chodzi o zagospodarowanie wód opadowych w zlewniach miejskich (systemy mające za zadanie zapobieganie podtopieniom i zalaniom oraz ograniczanie skutków tych zjawisk, zwiększenie retencji oraz absorbcji wody w gruncie, spowolnienie odpływu oraz retencjonowanie wody opadowej wraz z systemami jej dystrybucji podczas suszy, co jest związane głównie z budową zrównoważonych systemów gospodarowania wodami opadowymi – w tym roztopowymi – z udziałem zieleni/zielono-niebieskiej infrastruktury/rozwiązań opartych na przyrodzie). Ponadto chodzi o zakładanie zielono-niebieskiej infrastruktury w mieście (rozwój powierzchni pokrytych zielenią w miastach z udziałem rozwiązań z zakresu niebieskiej infrastruktury).



eprasa.pl dde8bbc5f6

## Zrównoważona miejska mobilność

do **31 marca 2026 r.**

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

## Infrastruktura ciepłownicza

do **31 marca 2026 r.**

**Można starać się o dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie infrastruktury sieciowej,** w tym:

- budowy sieci ciepłowniczej (celem przyłączenia nowych odbiorców),
- modernizacji (przebudowy) sieci ciepłowniczej/chłodniczej,
- budowy i przebudowy: komór ciepłowniczych, przepompowni wody sieciowej oraz węzłów cieplnych, również jako układów hybrydowych (w tym źródła OZE działające na potrzeby zasilania węzłów cieplnych w układzie hybrydowym), m.in. w wyniku likwidacji grupowych węzłów cieplnych.

Budowa magazynu ciepła stanowi dodatkowy (nieobowiązkowy) element projektu. Do naboru, który będzie prowadzony do 31 marca 2026 r., mogą przystąpić m.in. JST oraz działające w ich imieniu jednostki organizacyjne, a także podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych JST niebędące przedsiębiorcami. Nabór wniosków ogłosił NFOŚiGW.

## Odnawialne źródła energii

do **31 marca 2026 r.**

**JST, ich związki i stowarzyszenia mogą składać wnioski o dofinansowanie w ramach naboru ogłoszonego przez Zarząd Województwa Śląskiego.** Dofinansowanie/wsparcie przeznaczone jest dla projektów związanych z infrastrukturą służącą do produkcji i/lub magazynowania energii z odnawialnych źródeł. Nabór potrwa do 31 marca 2026 r.

## Transport miejski

do **30 kwietnia 2026 r.**

**Nabór wniosków ogłoszony przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych umożliwia uzyskanie dofinansowania projektów dotyczących zakupu taboru autobusowego i trolejbusowego.** Dofinansowaniu podlegać będą projekty obejmujące zakup autobusów elektrycznych, wodorowych lub trolejbusów wyłącznie z funkcją samodzielnej jazdy z zasilaniem z baterii. Wnioski mogą składać m.in. JST oraz ich związki, stowarzyszenia i porozumienia. Wnioski o dofinansowanie należy składać do 30 kwietnia 2026 r.

oprac. **Krzysztof Tomaszewski**



eprasa.pl dde8bbc5f6

Ustrój samorządu

# Pakiet deregulacyjny 2.0. dla samorządów

***Pakiet deregulacyjny 2.0 zawiera projekt zmian 23 ustaw i rozporządzeń. Są to propozycje, które strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego przekazała do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Propozycje legislacyjne usuwają szereg uciążliwości prawa i obejmują aż dziesięć obszarów tematycznych.***



SZYMON KUJDA

*adwokat, właściciel kancelarii adwokackiej*

W poniższym artykule omawiamy pierwszą część zmian zawartych w propozycjach tzw. Pakietu deregulacyjnego 2.0 – Decentralizacja Państwa i przywracanie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego.

## Klauzula nadużycia prawa do informacji publicznej

Dwa nowe przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej mają rozwiązać problem zasypywania instytucji gminnych wnioskami, które wypaczają ideę instytucji udostępniania informacji publicznej.

**Proponowane zmiany**

**Artykuł 5a ustawy o dostępie do informacji publicznej**

*5a. Odmowa udostępnienia informacji publicznej może nastąpić w przypadku, gdy z treści wniosku lub okoliczności sprawy wynika, że wniosek stanowi nadużycie prawa do informacji publicznej, w szczególności:*

1) *żądanie informacji ma charakter złośliwy lub uporczywy,*
2) *realizacja wniosku prowadziłaby do nieproporcjonalnego obciążenia lub zakłócenia pracy podmiotu, o którym mowa w art. 4,*
3) *wniosek składany jest z zamiarem wykorzystania w celach gospodarczych,*
4) *wniosek ma na celu pozyskanie informacji w indywidualnej sprawie, w szczególności dla celów postępowania administracyjnego, karnego lub cywilnego*

*– a wnioskodawca nie wykazał, że uzyskanie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.*

**Artykuł 10 ust. 1a ustawy o dostępie do informacji publicznej**

*1a. Wniosek składany w formie pisemnej musi spełniać warunki, o których mowa w art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz dodatkowo zawierać oznaczenie sposobu i formy udostępnienia informacji publicznej.*

Po pierwsze znikną wnioski anonimowe – prawidłowy wniosek o dostęp do informacji publicznej wypełni wymogi podania. Dziś są powszechnie dostępne narzędzia elektroniczne do potwierdzania tożsamości wnioskodawcy. Oznacza to, że łatwo jest złożyć wniosek przez Internet, ujawniając dane osobowe i dane adresowe wnioskodawcy. Jest to ważne dla samorządów, gdyż brak podpisu oraz brak możliwości weryfikacji tożsamości wnioskodawcy utrudnia, a niekiedy uniemożliwia:

1) wydanie decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej lub
2) umorzenie postępowania, lub
3) skuteczne nałożenie opłaty, o której mowa w art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Po drugie, występuje problem seryjnych wniosków składanych w wielu gminach albo w tle



eprasa.pl dde8bbc5f6

wniosku zawarty jest cel pozyskania informacji wykorzystywanej do sporu politycznego czy sądowego. Od wielu lat działają organizacje wyspecjalizowane w takich działaniach. I samorządy nie potrafią sobie poradzić z sytuacjami patologicznymi – nie ma bowiem odpowiedniej podstawy prawnej. Nowelizacja ma taką podstawę wprowadzić. W efekcie gmina będzie mogła oddzielić zwykłe wnioski o udostępnienie informacji od tych będących nadużyciem.

**Przepis art. 5a ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadzi ogólną klauzulę „nadużycia prawa do informacji publicznej".** Mamy trzy charakterystyczne elementy.

**1.** Katalog sytuacji uznanych za nadużycie prawa do informacji publicznej jest katalogiem otwartym (sygnalizuje to użycie w projekcie art. 5a zwrotu „w szczególności").

**2.** Przepis wymienia zdarzenia uznane przez prawo za nadużycie prawa do informacji publicznej:

a) doprowadzenie do nieproporcjonalnego obciążenia lub zakłócenia pracy jednostki,
b) złośliwość lub uporczywość,
c) związek z działalnością gospodarczą,
d) związek z indywidualną sprawą w sądzie albo urzędzie,

– przy czym z uwagi na wprowadzenie do art. 5a zwrotu „w szczególności" – są to tylko przykłady nadużycia prawa.

**3.** Wnioskodawca ma możliwość uzyskania informacji publicznej pomimo nadużycia prawa do otrzymania tej informacji. Musi jednak wykazać, że uzyskanie przez niego informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Nie wystarczy więc wykazanie przez wnioskodawcę „istotności dla interesu publicznego". Musi być to „szczególnie istotne". Słowo „szczególnie" oznacza prawdopodobnie, że tylko niewielka liczba wniosków – dziś „uciążliwych" dla samorządów – będzie musiało być procedowanych. W praktyce wyjątkowa jest bowiem sytuacja, w której informacja publiczna jest „szczególnie istotna społecznie". O zakresie tego pojęcia najprawdopodobniej zadecyduje orzecznictwo w ciągu następnych kilku lat. Już dziś sądy zajmują się problemem uciążliwych wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Nie mają jednak do tego wystarczającej bezpośredniej podstawy prawnej – wykorzystują tu powszechnie instytucję wykładni.

## Z UZASADNIENIA

*Instytucja nadużycia prawa do informacji publicznej jest elementem orzecznictwa sądów administracyjnych. Tytułem przykładu, w wyroku z 6 marca 2025 r. (sygn. akt III OSK 3154/23) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy dany podmiot wnioskuje o udostępnienie informacji publicznej w celu innym, aniżeli chęć zachowania jawności życia publicznego, czy uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób (…). Mimo że sądy administracyjne wypracowały praktykę stosowania instytucji nadużycia prawa do informacji publicznej, wskazane jest jej wprowadzenie do ustawy – tak aby działania organów odmawiających udzielenia informacji z powodu nadużycia prawa były oparte na wyraźnej normie prawnej i mogły być nią legitymizowane.*

Nowelizacja ma nie tylko wprowadzić instytucję „nadużycia prawa do informacji publicznej". Nowe przepisy art. 5 ust. 2c–2e ograniczą prawo do informacji publicznej w konkretnych obszarach. Przykładem są informacje:

1) zagrażające realizacji zadań z zakresu ochrony ludności, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego oraz obrony Ojczyzny (niezależnie od ochrony tej informacji przewidzianej w przepisach odrębnych),
2) objęte prawami własności przemysłowej,
3) objęte prawami autorskimi i prawami pokrewnymi innych podmiotów niż publiczne.

## Otwarty katalog opłat za korzystanie z cmentarzy

Od dwóch lat zmieniła się linia orzecznicza sądów – obecnie z wyroków wynika, że ustawa o cmentarzach dopuszcza pobieranie wyłącznie opłat za pochowanie zwłok oraz za zastrzeżenie grobu przeciw ponownemu użyciu na kolejne 20 lat. Inne opłaty – takie jak te za wjazd pojazdem, korzystanie z kaplicy, postawienie nagrobka czy rezerwację miejsca – nie mają podstawy prawnej. NSA i WSA ograniczyły katalog dopuszczalnych opłat do tych wymienionych w art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach. W efekcie większość opłat stosowanych przez gminy od dekad jest uznawana za



eprasa.pl dde8bbc5f6

niedopuszczalną. Taka wykładnia powoduje unieważnianie uchwał rad gmin ustalających obecnie obowiązujące cenniki cmentarne. Zmiana linii orzeczniczej generuje znaczne ryzyko ubytku dochodów gmin na utrzymanie cmentarzy. Dlatego do rządu trafił postulat, aby wprowadzić ogólną normę, że „za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych pobierane są opłaty".

**Proponowana zmiana**

**Artykuł 2a ustawy z 31 stycznia 1959 r. r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych**
*Za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych pobierane są opłaty. Do ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych na tych cmentarzach stosuje się ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.*

Rozwiązanie to oznacza, że opłaty za usługi i korzystanie z infrastruktury cmentarnej – jako usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej – będą ustalane zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie o gospodarce komunalnej (art. 4 ust. 1 pkt 2) – tak jak ma to miejsce w odniesieniu do innych usług publicznych świadczonych przez gminy.
Z przekazów medialnych wynika, że jest tu możliwe szybsze uchwalenie zmian w przepisach (niż w ramach Pakietu 2.0). Nowelizacja ta ma bowiem charakter pilny.

## JST stroną postępowania odwoławczego

W drugiej instancji stroną postępowania administracyjnego będzie mogła być również jednostka samorządu terytorialnego, której praw majątkowych dotyczy dane postępowanie.

**Proponowana zmiana**

**Artykuł 29a ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego**
*Jednostka samorządu terytorialnego niespełniająca warunków określonych w art. 28 jest stroną postępowania odwoławczego, jeśli organem orzekającym w tym postępowaniu w pierwszej instancji jest organ tej jednostki a sprawa dotyczy mienia tej jednostki, w tym przysługujących jej należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny albo niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym.*

Analogiczną regulację proponuje się w Ordynacji podatkowej. W konsekwencji jednostce samorządu terytorialnego będzie przysługiwało prawo występowania przed organem II instancji w celu obrony swoich praw. Naturalną konsekwencją jest możliwość skarżenia zapadłego rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego – jednakże celem uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości proponuje się wprowadzenie odpowiedniego przepisu do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
Nowy przepis ma zakończyć sytuacje, w których wójt jako organ administracji publicznej prowadzi postępowanie administracyjne dotyczące interesu faktycznego lub prawnego gminy, której jednocześnie jest organem wykonawczym. Przykładem jest przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w przypadku, gdy grunt jest własnością gminy. Aktualna linia orzecznicza przyjmuje, że w sytuacji, gdy wójt jest uprawniony do wydania decyzji w I instancji – gmina czy powiat nie jest stroną. W efekcie w trzech kolejnych instancjach (jednej administracyjnej i dwóch sądowoadministracyjnych) jednostka samorządu terytorialnego biernie obserwuje postępowanie, które dotyczy jej interesów.

## Zmiany w zasadach powoływania biegłych

Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych są na mocy ustawy zobowiązane, aby kierować osoby spełniające przesłanki ustawowe na badanie przez biegłych orzekających w przedmiocie uzależnienia od alkoholu. Nie ma jednak narzędzi prawnych, by wymóc na biegłych taką współpracę. Dlatego nowy art. 25 ust. 2 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ma wprowadzić zasadę, że biegły wpisany na listę biegłych przy danym sądzie okręgowym nie będzie mógł odmówić wykonania badania na zlecenie komisji działającej na obszarze właściwości miejscowej tego sądu, z wyjątkiem przypadków, w których mógłby odmówić wydania opinii (podlegać wyłączeniu) w postępowaniu sądowym. W propozycji przewidziano również, że wysokość wynagrodzenia biegłego powinna być ustalana na takich samych zasadach, jak w postępowaniu sądowym. Przy czym w przypadku braku akceptacji wynagrodzenia ustalonego przez komisję, biegły mógłby zwrócić się w tej sprawie do sądu. Regulacja zmierza zatem do tego, aby **biegły**



eprasa.pl dde8bbc5f6

**wpisany na listę sądu okręgowego nie mógł odmówić wykonania opinii na takich samych zasadach, na jakich zobowiązany jest do wykonywania opinii na zlecenie sądu.**

## Opłaty w strefach parkowania w miejscowościach turystycznych

Autorzy pakietu nowelizacyjnego proponują nowe brzmienie kilku przepisów ustawy o drogach publicznych. Nowelizacja jest korzystna dla miejscowości turystycznych bez statusu miasta. Będą one miały możliwość ustanowienia turystycznych lub uzdrowiskowych stref płatnego parkowania, jeżeli „zwykłe" strefy parkowania nie zabezpieczą interesów gminy. Przykładowo, problemem gmin o charakterze turystycznym czy uzdrowiskowym jest wzmożony ruch pojazdów w okresie weekendów sezonu letniego. Obecnie samorządy nie mają możliwości wprowadzenia stref płatnego parkowania z poborem opłat w te dni.

**Proponowana zmiana**

**Artykuł 13b ust. 3aa ustawy o drogach publicznych**

*Turystyczną lub uzdrowiskową strefę płatnego parkowania ustala się w miejscowościach, w których na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych wprowadzona została opłata miejscowa lub uzdrowiskowa, jeżeli spełnione są warunki, o których mowa w ust. 2, a ustanowienie strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej, polityki ochrony środowiska lub zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym.*

Niezbędna będzie tu uchwała rady gminy.

**Proponowana zmiana**

**Artykuł 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych**

*Rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania, śródmiejską strefę płatnego parkowania, turystyczną lub uzdrowiskową strefę płatnego parkowania.*

## Powierzenie zarządom dróg realizacji zadań związanych z drogami wewnętrznymi

**Proponowana zmiana**

**Artykuł 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych**

*Zarządca, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2–4 i ust. 5 oraz w art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.*

Nowelizacja stanowi rozwiązanie problemu funkcjonowania obok siebie:

1) zarządów dróg, które realizują zadania tylko w odniesieniu do dróg publicznych, i
2) zarządów dróg realizujących szereg innych zadań, które nie mają żadnych podstaw w ustawie o drogach publicznych, jak: zieleń, transport publiczny, utrzymanie czystości i porządku.

Prowadzenie odrębnie zadań zarządcy drogi oraz zarządcy dróg wewnętrznych generuje niepotrzebne koszty. Dlatego nowelizacja ma wprowadzić możliwość powierzenia zarządom dróg realizacji zadań związanych z drogami wewnętrznymi. Nie ma to charakteru obligatoryjnego oraz powinno następować z uwzględnieniem możliwości organizacyjnych i finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego.

## Wyłączenie z opłat należności będących dochodami i wydatkami

Autorzy Pakietu 2.0 wskazali, że obecnie na gminach ciąży obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości w przypadku gruntów, budynków lub ich części zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów oraz podatku leśnego od przedmiotu opodatkowania stanowiącego ich własność. Obecny stan prawny prowadzi do sytuacji, w której gminy, dla których podatek od nieruchomości oraz podatek leśny stanowi jedno ze źródeł dochodu, „same sobie" opłacają podatek. Podobna sytuacja istnieje w przypadku niektórych



eprasa.pl dde8bbc5f6

niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym (art. 60 ustawy o finansach publicznych). Przykładowo, gminy zmuszone są „same sobie" uiszczać opłaty za zajęcie pasa drogowego. W świetle aktualnej treści przepisów oraz orzecznictwa sądów administracyjnych jednostka samorządu terytorialnego (nawet będąca zarządcą danej drogi) nie jest zwolniona z uiszczania opłat za zajęcie pasa drogowego. Nowelizacja ma to zmienić.

**Proponowana zmiana**

**Artykuł 50a ustawy o samorządzie gminnym**

*Gmina i jej jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej nie podlegają opłatom oraz niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publicznoprawnym, które stanowią jednocześnie dochody i wydatki budżetu tej gminy.*

## Zaskarżalność rozstrzygnięć organu nadzorczego

**Proponowana zmiana**

**Artykuł 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym**

*Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 91 ust. 1 i 4, art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.*

Obecnie zaskarżeniu podlega jedynie rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające istotne naruszenie prawa. Samorządowcy wskazują, że organ nadzoru wymaga, aby w kolejnych aktach jednostka nie powtarzała już raz wytkniętego błędu także co do naruszeń nieistotnych. Jednocześnie nie mogą się bronić co do tych naruszeń przed sądem w przypadku, gdy wojewoda nie ma racji.

## Zmiany w podatku od nieruchomości

Proponowana zmiana dotyczy opodatkowania dróg i parkingów zlokalizowanych przy budynkach mieszkaniowych i służących dojazdowi do tych budynków oraz parkowaniu samochodów przez ich mieszkańców. Samorządy zabiegają o to, aby ustawa umożliwiła ustalanie zobowiązań w podatku od nieruchomości odrębnie dla poszczególnych współwłaścicieli/współużytkowników wieczystych nieruchomości gruntowej – podobnie jak to ma miejsce w przypadku współwłasności garaży wielostanowiskowych w budynku mieszkalnym.

**Proponowana zmiana**

**Artykuł 3 ust. 4a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych**

*Zasady odpowiedzialności solidarnej za zobowiązanie podatkowe, o której mowa w ust. 4, nie stosuje się przy współwłasności w częściach ułamkowych lokalu użytkowego – garażu wielostanowiskowego w budynku mieszkalnym wraz z gruntem stanowiących odrębny przedmiot własności, a także przy współwłasności w częściach ułamkowych w nieruchomości zajętej pod drogi służące za dojazd do budynków mieszkalnych oraz pod parkingi przy budynkach mieszkalnych. W takiej sytuacji obowiązek podatkowy ciąży na współwłaścicielach w zakresie odpowiadającym ich udziałowi w prawie własności.*

Nowelizacja ma uwolnić gminy od konieczności wiązania z jedną decyzją administracyjną nawet kilkudziesięciu podmiotów.

### Z UZASADNIENIA

*Obecnie ustalenie w jednej decyzji podatku np. 60 osobom, które są współwłaścicielami np. drogi (niepublicznej) oraz podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania ewentualnych zaległości (koszty czynności niejednokrotnie przewyższają wartość podatku) rodzi wiele problemów. Poza tym częsta zmiana współwłaścicieli, wynikająca ze zbycia nieruchomości lokalowej, prowadzi do konieczności zmian decyzji podatkowych w ciągu roku.*

©℗

**Źródło:**

- „Pakiet 2.0" – Decentralizacja Państwa i przywracanie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego – Propozycje strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego



eprasa.pl dde8bbc5f6

# Program usług społecznych w CUS – uchwała i konsultacje

***W 2025 roku w Polsce działało 130 centrów usług społecznych (CUS). Rząd ocenia, że co najmniej 250 gmin jest gotowych do ich utworzenia w ciągu następnych 2–3 lat – o ile zniesione zostaną istniejące bariery prawne i organizacyjne. Nowelizacja przepisów wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom.***

PAWEŁ SKOCZANIK
*prawnik, pracownik kancelarii prawnej*

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opublikowało projekt nowelizacji ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Nowelizacja wprowadzi m.in.:

- definicję usług społecznych,
- konsultacje z mieszkańcami gminy programów społecznych na terenie gminy,
- obniżenie wymogów formalnych co do kwalifikacji pracowników CUS.

## Definicja usług społecznych

Nowelizacja wprowadzi definicję pojęcia usług społecznych. Celem jest zapewnienie jasności interpretacyjnej przepisów i ułatwienie planowania lokalnych programów usług społecznych.

**Usługi społeczne**
Usługi społeczne oznaczają działania o charakterze niepieniężnym, polegające na świadczeniu bezpośredniej pomocy, wsparcia lub opieki na rzecz osób, rodzin, grup społecznych albo ogółu mieszkańców, w celu:

1) zaspokajania podstawowych i szczególnych potrzeb życiowych,
2) wzmacniania zdolności do samodzielnego funkcjonowania i uczestnictwa w życiu społecznym,
3) zapobiegania marginalizacji, wykluczeniu społecznemu i kryzysom życiowym,
4) wspierania integracji środowisk lokalnych oraz budowanie kapitału społecznego.

**Nowa definicja rozstrzyga, że usługami społecznymi są działania niepieniężne będące bezpośrednią pomocą.** Nie są to więc zasiłki i inne świadczenia pieniężne dla potrzebujących. Dotychczasowy zakres usług społecznych pozostaje bez zmian – i obejmuje m.in.: politykę prorodzinną, system pieczy zastępczej, pomoc społeczną, wspieranie osób niepełnosprawnych, edukację, przeciwdziałanie bezrobociu, kulturę, mieszkalnictwo.

## Rady gminy z nową uchwałą i obowiązkowymi konsultacjami

Zgodnie z nowelizacją „rada gminy, na terenie której funkcjonuje centrum, przyjmuje, w drodze uchwały, program usług społecznych, określający usługi społeczne wynikające z potrzeb wspólnoty samorządowej". Taki nakaz pojawi się w przepisach. Obecnie rada gminy może (obowiązek fakultatywny) podjąć taką uchwałę. Autorzy nowelizacji chcą więc zobowiązać gminy do podejmowania uchwał tego rodzaju.

### Z UZASADNIENIA

*W obecnym stanie prawnym ustawa umożliwia, ale nie nakazuje przyjęcia programu usług społecznych przez gminę. W praktyce wiele jednostek kończy prace na etapie diagnozy lokalnych potrzeb, nie opracowując kompleksowego programu działań. Skutkuje to brakiem spójnej strategii rozwoju usług społecznych w części samorządów. Proponowana zmiana ma na celu zapewnienie integralności procesu planowania. Obowiązek uchwalenia programu przez radę gminy wzmocni lokalne planowanie strategiczne i zwiększy partycypację mieszkańców w kształtowaniu polityki społecznej. Program usług społecznych stanie się podstawowym narzędziem realizacji zasady deinstytucjonalizacji, ponieważ pozwoli gminie planować usługi w sposób kompleksowy, oparty na lokalnych potrzebach i zasobach.*



eprasa.pl dde8bbc5f6

**Dodatkowo gminy obciąży nowy obowiązek – konsultacje z mieszkańcami.** Nowy art. 4 ust. 3a ustawy będzie stanowił, że „przyjęcie programu usług społecznych oraz wprowadzenie zmian do programu usług społecznych są poprzedzane przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami tej gminy, w trybie, o którym mowa w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym".

**WAŻNE** **Opracowywanie, przyjmowanie, realizowanie i ocena programu usług społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym.**

## Placówki pobytu całodobowego włączone do CUS

Obecnie jest to zakazane i stanowi barierę dla samorządów w tworzeniu CUS. Gminie trudno jest przekształcić MOPS w CUS, jeżeli MOPS jest strukturą odpowiadającą za mieszkania treningowe, mieszkania wspomagane, ośrodki wsparcia z miejscami całodobowego okresowego pobytu czy inne jednostki zapewniające całodobowy pobyt. Po nowelizacji mogą one funkcjonować w strukturze CUS. Uzasadnieniem dla tego rozwiązania jest to, że CUS ma dbać o utrzymanie osób potrzebujących jak najdłużej w ich środowisku (poprzez usługi asystenckie, opiekę wytchnieniową, usługi sąsiedzkie). To pierwszy etap pomocy. W II etapie CUS ma zapewnić opiekę całodobową – i dzięki nowelizacji wszystkie możliwości pomocy z tym związane będą w tej samej instytucji.

## CUS jednostką organizacyjną gminy

Przepis stanowiący, że CUS jest jednostką budżetową, zostanie zastąpiony zapisem: „CUS jest jednostką organizacyjną gminy". Dotychczasowy przepis prowadzi do nieporozumień interpretacyjnych – samorządowcy zwrot „jednostka budżetowa" utożsamiali ze sformułowaniem: „CUS to zakład budżetowy." Dlatego nowelizacja przesądzi, że CUS to jednostka organizacyjna (czyli jednostka budżetowa gminy, ale nie zakład budżetowy).

Przed nowelizacją CUS ma statut nadawany uchwałą rady gminy. To się nie zmieni, ale **ze statutu zostanie „wyjęte" określanie zasad szczegółowej organizacji wewnętrznej i sposobu funkcjonowania CUS. Nie ma już wątpliwości, że to ostatnie określi regulamin organizacyjny, nadany przez dyrektora centrum w drodze zarządzenia.**

## Kadra CUS – zmiany

Formą zatrudnienia dyrektora CUS nie będzie powołanie, gdyż CUS nie jest jednostką, której kierownik powinien być powoływany, lecz zwykłą jednostką organizacyjną gminy o charakterze usługowym. Dodatkowo:

1) osoby kierujące CUS utworzonym przez przekształcenie funkcjonującego w gminie ośrodka pomocy społecznej będą obowiązane spełniać jedynie wymóg ukończenia specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej,
2) zatrudnienie dyrektora CUS będzie mogło nastąpić przed ukończeniem wymaganych kursów specjalizacyjnych z zakresu zarządzania i organizacji usług społecznych – z maksymalnym okresem karencji wynoszącym 6 miesięcy,
3) organizatorem usług społecznych będzie mogła być osoba, która ma co najmniej dwuletnie doświadczenie zawodowe w podmiotach wykonujących usługi społeczne oraz jej zatrudnienie będzie mogło nastąpić przed ukończeniem wymaganych kursów specjalizacyjnych z zakresu – z maksymalnym okresem karencji wynoszącym 6 miesięcy,
4) zatrudnienie koordynatora indywidualnych planów usług społecznych oraz organizatora pomocy społecznej będzie mogło nastąpić przed ukończeniem wymaganych kursów specjalizacyjnych z zakresu – z maksymalnym okresem karencji wynoszącym 6 miesięcy.

### Z UZASADNIENIA

*Zatrudnienie w kluczowych rolach (organizator usług społecznych, koordynator indywidualnych planów usług społecznych, organizator społeczności lokalnej) jest uzależnione od wcześniejszego ukończenia odpowiednich szkoleń prowadzonych przez Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej. Brak dostępnych terminów szkoleń utrudnia gminom szybkie uruchamianie CUS. Dopuszczenie możliwości rozpoczęcia pracy przez ww. osoby przed odbyciem szkolenia, z obowiązkiem ukończenia go w ciągu 6 miesięcy od zatrudnienia, rozwiąże istotną barierę organizacyjną przy tworzeniu nowych CUS. Przewidywane jest utrzymanie standardu przygotowania merytorycznego pracowników, ale umożliwi jednocześnie płynne rozpoczęcie działalności CUS. Rozwiązanie to jest zgodne z zasadą proporcjonalności i wspiera proces deinstytucjonalizacji, który wymaga szybkiego rozwoju lokalnych kadr.*

©℗

**Źródło:**

▸ projekt ustawy o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (wersja z 29 stycznia 2026 r.)



eprasa.pl dde8bbc5f6

Zasób mieszkaniowy gmin

# Uchwała o zasadach wynajmowania lokali mieszkaniowego zasobu gminy

***NSA wyjaśnił, jak rada gminy powinna prawidłowo stosować formułę „w szczególności", uchwalając uchwałę o zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Przede wszystkim nie wolno radzie na tej podstawie wprowadzać do uchwały zapisów nadpisujących przepisy ustawowe oraz wprowadzać rozwiązań nieznanych ustawom.***



SZYMON KUJDA

*adwokat, właściciel kancelarii adwokackiej*

Rada gminy uchwala zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Podstawą prawną jest art. 21 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej: u.o.p.l.).

Przepis w dalszym ciągu sprawia kłopoty samorządowcom. Przy czym problemem nie jest art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, który stanowi, że: „Rada gminy uchwala zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel". Sądy jednolicie podkreślają, że zadaniem rady gminy w przypadku takiej uchwały jest skupienie się na dwóch kryteriach ustawowych:

1) niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych oraz
2) niskim dochodzie.

**Przy wykonaniu tego zadania problemem jest jednak przepis art. 21 ust. 3 u.o.p.l. – a ściślej użycie w nim przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności".** Każdy pracownik gminy widząc ten zwrot wie, że oznacza to zasadę, zgodnie z którą wyliczenie w przepisie ustawy ma charakter przykładowy. Stosując ów przepis można wprowadzać rzeczy niewymienione wprost w przepisie. Problem polega na tym, że nie chodzi o dowolne warunki czy zastrzeżenia, a samorządowcy niekiedy na tej podstawie umieszczają w uchwałach niedozwolone zapisy – co finalnie skutkuje unieważnieniem uchwał rady gminy czy miasta przez sąd. **Unieważnienie uchwały jest więc zazwyczaj konsekwencją przekroczenia przez organ gminy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym.**

## Koncepcja szczegółowego upoważnienia ustawowego

Sędziowie NSA posługują się koncepcją „szczegółowego upoważnienia ustawowego" dla wyjaśnienia, kiedy uchwała jest prawidłowa. Wedle tej koncepcji, użyty w art. 21 ust. 3 u.o.p.l. zwrot „w szczególności" w żadnym wypadku nie może być interpretowany jako „swoboda działania rady gminy w pozostałym zakresie niż wskazuje ustawa – tj. swoboda rozszerzania zakresu przedmiotowego omawianej uchwały i swoboda ustalania jej treści w tej części" (zob. wyrok NSA z 20 stycznia 2026 r.; sygn. akt III OSK 246/23). Sąd podkreślił, że rada gminy dzięki formule „w szczególności" może wprawdzie zamieścić w uchwale jeszcze dodatkowe zagadnienia związane z najmem, ale nie oznacza to, że może ona wprowadzać regulacje prawne pozostające w sprzeczności z ideą ustawy czy przepisy regulujące zupełnie nowe problemy, nieobjęte zakresem regulacji ustawowej.

W omawianym wyroku NSA czytamy wprost, że rada gminy, wprowadzając do takiej uchwały jakieś zagadnienia nieobjęte szczegółową i precyzyjną egzemplifikacją wskazaną w przepisie art. 21 ust. 3 u.o.p.l., nie może zadziałać wedle zasady, że „wszystko co niezabronione jest



eprasa.pl dde8bbc5f6

dozwolone". Oznacza to, że rada gminy może uzupełnić zakres regulacji – lecz tylko w granicach przedmiotowo wyznaczonych przez ustawę, będąc związaną normami prawa zawartymi w całości przepisów ustawy, zasadami oraz wartościami prawa. Zdaniem sądu ustawa o ochronie praw lokatorów wyznaczyła precyzyjnie zakres zadań gminy – mimo użycia w niej zwrotu „w szczególności".
Sąd opisał także, dlaczego niestosujące tych wskazówek przepisy uchwały są nieważne.

### Z ORZECZNICTWA

*Cechują się one bowiem przedmiotowym rozszerzeniem zakresu regulacji ustawy i objęcia nią zagadnień wykraczających poza zakres objęty ustawą. Uchwała ta zatem nie uzupełnia, nie uszczegóławia, nie dopasowuje ustawy do „miejscowego fenomenu" konkretnej gminy w zakresie przedmiotowym wynikającym z art. 21 ust. 3 ustawy, lecz wychodzi poza niego i wprowadza normy prawne, do ustanowienia których gmina nie była upoważniona, gdyż regulują one przedmioty nieobjęte pozytywnym zakresem ustawy.*

**Wyrok NSA z 20 stycznia 2026 r.; sygn. akt III OSK 246/23**

## Posiadanie tytułu prawnego do mieszkania

Rada gminy nie może zastrzec (powołując się na zwrot „w szczególności"), że mieszkania gminnego nie może wynająć osoba posiadająca tytuł prawny do jakiegoś innego mieszkania (np. najem, własność).

**PRZYKŁAD**

Gmina wprowadza do uchwały zasadę, że nie wynajmie mieszkania gminnego osobie, która ma tytuł do własnego mieszkania. Ta zasada wydaje się przedstawicielom gminy logiczna – mieszkania komunalne powinny trafiać do osób nieposiadających własnego mieszkania i osób ubogich. Praktyka pokazuje jednak, że można być bezdomnym, mając formalnie mieszkanie, które np. zajmuje skonfliktowana żona. Dlatego wymogu „brak mieszkania" nie przewidują przepisy. Rada gminy nie może z tego powodu, że ktoś ma inne mieszkanie, uchwałą zablokować możliwości zawarcia umowy najmu mieszkań gminnych. Osoba posiadająca tytuł do mieszkania może być w tragicznej sytuacji mieszkaniowej i dochodowej.

Potwierdzeniem prawidłowości przykładu jest wyrok NSA z 3 sierpnia 2021 r. (sygn. akt III OSK 272/21). Sąd zajął się w nim dodatkową przesłanką wykluczającą osoby posiadające tytuł do mieszkania.

### Z ORZECZNICTWA

*Jak podkreśla się w orzecznictwie, w art. 21 ust. 3 u.o.p.l. ustawodawca określił, co w szczególności powinny zawierać zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności" wskazuje, że omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty, przez co należy rozumieć, że w uchwalanych przez radę gminy zasadach muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Rada gminy może wprawdzie zamieścić w uchwale jeszcze dodatkowe zagadnienia związane z najmem, ale nie oznacza to, że może dowolnie określać dodatkowe kryteria, według których potrzeby mieszkaniowe określonych gospodarstw domowych o niskich dochodach mogą być zaspokojone. Przede wszystkim rada gminy nie jest uprawniona do określenia kryteriów wykluczających osoby, spełniające warunki zamieszkania i dochodu.*

**Wyrok NSA z 3 sierpnia 2021 r.; sygn. akt III OSK 272/21**

**Rada gminy nie może zatem wprowadzać – powołując się na formułę „w szczególności" – dodatkowych kryteriów, według których mogą być zaspokojone potrzeby mieszkaniowe określonych gospodarstw domowych o niskich dochodach.** Rada gminy nie jest uprawniona do określenia kryteriów (takich jak „brak tytułu do własnego mieszkania") wykluczających z prawa do najmu mieszkania gminnego osoby, jeżeli osoby te spełniają warunki dla zamieszkania i dochodu.



eprasa.pl dde8bbc5f6



## Odmowa przyjęcia lokalu a skreślenie z listy oczekujących

W powołanym wyroku NSA z 20 stycznia 2026 r. (sygn. akt III OSK 246/23) sąd oceniał zapis uchwały przewidujący, że dwukrotna odmowa przyjęcia lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy powoduje skreślenie z listy. Gmina argumentowała przed sądem, że „dwukrotna odmowa przyjęcia lokalu zaoferowanego przez Gminę musi rodzić konsekwencje. Żaden przepis ustawy nie gwarantuje osobom ubiegającym się o najem z mieszkaniowego zasobu gminy prawa do swobodnego wyboru lokalu. Odmowa przyjęcia mieszkania komunalnego oznacza, że dana osoba nie jest zainteresowana zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych. Nie powinno dochodzić do sytuacji, w których gmina zmuszana jest do realizacji wszystkich życzeń uprawnionych osób dotyczących mieszkania".

Sąd uznał jednak tę klauzulę za wykraczającą poza zakres delegacji ustawowej. Wskazał, że zapis ten umożliwia niejako „wymuszenie" na osobie oczekującej przyjęcia lokalu, który z różnych względów może być dla niej nieodpowiedni lub nawet w sposób niekorzystny wpływać na jej stan zdrowia. Odmowa przyjęcia lokalu ze względów zdrowotnych lub innych uzasadnionych okoliczności nie musi jednak oznaczać, że „dana osoba nie jest zainteresowana zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych". Tak restrykcyjny zapis uchwały pozbawia prawa lub wydłuża znacznie czas oczekiwania na przydział lokalu przez osoby niezamożne, których potrzeby mieszkaniowe powinny być zaspokajane w ramach mieszkaniowego zasobu gminy.

**Podsumowując, polskie prawo nie zna instytucji sankcji administracyjnej limitującej i warunkującej skorzystanie z prawa do lokalu gminnego w postaci skreślenia z listy osób oczekujących w przypadku dwukrotnej odmowy przyjęcia proponowanego lokalu. Taki zapis w uchwale narusza art. 4 ust. 2 u.o.p.l. i zakres delegacji ustawowej do wydania przedmiotowej uchwały.**

## Niezgodne z prawem przyznanie pierwszeństwa najmu lokalu socjalnego

W wyroku z 20 stycznia 2026 r. (sygn. akt III OSK 246/23) NSA uznał także **wadliwość decyzji rady miejskiej, która przewidziała pierwszeństwo najmu socjalnego lokalu dla osób uprawnionych do takiego lokalu na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego oraz zawieranie umów przez te osoby poza procedurą uregulowaną w uchwale.** Jest to przykład, że rada gminy może jednocześnie źle zinterpretować zakres swoich kompetencji i źle zastosować zwrot „w szczególności". W tym przypadku rada gminy przekroczyła zasadę, że „określa w uchwale kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu" (art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy). Takiego pierwszeństwa nie można przyznać w sprawach rozstrzygniętych przez sądy, gdyż zasady tu obowiązujące określa art. 14 ust. 1 u.o.p.l. Przepis stanowi, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Przepis daje więc kompetencje sądowi powszechnemu orzekającemu o obowiązku opróżnienia lokalu. Jednocześnie **żaden z przepisów u.o.p.l. nie pozwala na uprzywilejowanie osób eksmitowanych z przyznanym uprawnieniem do lokalu socjalnego, względem innych osób oczekujących na lokal socjalny.** Rada gminy nie ma podstaw prawnych do wprowadzania pierwszeństwa w zawarciu umowy najmu lokalu socjalnego z osobą z wyrokiem. Również ta reguła wynika z ugruntowanego orzecznictwa. Tak orzekł np. NSA w wyroku z 25 października 2010 r. (sygn. akt I OSK 732/10). ©℗

**Podstawa prawna:**

▶ art. 21 ust. 1 pkt 2, ust. 3 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)



eprasa.pl dde8bbc5f6

Samorządowe prawo pracy

# Nagroda jubileuszowa a prawo pracownika do odsetek

***Od 1 stycznia 2026 r. obowiązują znowelizowane przepisy dotyczące zasad obliczania stażu pracy. Zmiana ta była wyczekiwana przez pracowników od chwili pojawienia się pierwszych zapowiedzi dotyczących jej wprowadzenia. Dla wielu z nich oznacza ona istotne powiększenie ich pracowniczych uprawnień.***

W przypadku pracowników jednostek budżetowych znacznie częściej niż w sektorze prywatnym zwiększenie stażu pracy wiąże się z korzyściami finansowymi. Jest tak, bo udokumentowanie dodatkowych okresów aktywności zawodowej, które od 2026 roku można zaliczyć do pracowniczego stażu pracy, ma wpływ np. na wysokość dodatku stażowego czy nagrody jubileuszowej. Na gruncie wprowadzonych regulacji rodzi się jednak wiele wątpliwości – a jedna z nich jest związana z prawem pracowników do odsetek z tytułu wypłacanej im nagrody jubileuszowej.

Tak naprawdę problem ten nie jest nowy. Mechanizm uzupełniania stażu pracy mającego wpływ na wysokość przysługującej pracownikom nagrody jubileuszowej funkcjonuje na gruncie obowiązujących przepisów od wielu lat. Tym, co zmieniło się obecnie, jest więc jedynie skala problemu. W związku z możliwością zaliczenia do stażu pracy nowych okresów, w tym samym czasie dochodzi do zmian w sytuacji dużej liczby pracowników.

Prawo do nagrody jubileuszowej i zasady obliczania jej wysokości i wypłaty dla poszczególnych grup zawodowych wynikają z różnych przepisów branżowych. Jednak regulacje te co do zasady wprowadzają takie same mechanizmy działania – co pozawala na ich wspólne rozpatrywanie. Jedną z zasad, która w tym zakresie obowiązuje, jest ta, zgodnie z którą pracownik nabywa prawo do nagrody jubileuszowej w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody albo w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających nagrody jubileuszowe. Oznacza to, że niezależnie od tego, w którym momencie pracownik udokumentuje okresy zaliczane do stażu pracy, prawo do nagrody danego stopnia nabywa w dniu, w którym upłynął okres, który jest wymagany w przypadku nagrody danego stopnia. Wyjątkiem jest w tym zakresie przypadek wejścia w życie przepisów wprowadzających nagrody jubileuszowe. Takie uregulowanie tej problematyki rodzi pytanie, **czy w sytuacji, gdy pracownik udokumentuje prawo do nagrody z opóźnieniem, ma prawo do odsetek obliczanych od dnia, w którym okres ten upłynął?**



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

## Nabycie prawa do nagrody, a prawo do odsetek

Pierwsza myśl, jaka się w tej sytuacji nasuwa jest taka, że opóźnienie w wypłacie nie jest w tej sytuacji zawinione przez pracodawcę, który dokonuje wypłaty niezwłocznie po tym, jak pracownik odpowiednio udokumentował swoje uprawnienie. Kierując się takim tokiem myślenia w praktyce co do zasady nie wypłaca się w takich przypadkach nagrody powiększonej o odsetki. Warto jednak pamiętać o tym, że takie postępowanie nie jest zgodne ani z brzmieniem obowiązujących w tym zakresie przepisów, ani z poglądami przedstawianym przez Sąd Najwyższy.

### Z ORZECZNICTWA

*Nagroda jubileuszowa jest wymagalna niezwłocznie po nabyciu do niej prawa i od tej chwili należą się odsetki, choćby pracownik później wykazał okoliczności stanowiące przesłanki uprawniające do nagrody, a pracodawcy nie można było przypisać winy w opóźnieniu (art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego w związku z art. 300 Kodeksu pracy […]).*

**Wyrok Sądu Najwyższego z 19 sierpnia 1999 r.; sygn. akt I PKN 189/99**



eprasa.pl dde8bbc5f6

Taki sam pogląd prezentują w wydawanych wyjaśnieniach regionalne izby obrachunkowe. Dla przykładu, RIO w Gdańsku wskazała, że jeżeli pracownik udowodni odpowiedni okres zatrudnienia później, to skutek ten ma moc wsteczną w tym znaczeniu, że oznacza wykazanie spełnienia wcześniej przesłanek do nagrody. W takiej sytuacji pracodawcy nie można oczywiście przypisać winy w późniejszym wypłaceniu nagrody – jednakże z punktu widzenia zasad zapłaty odsetek pozostaje to bez znaczenia (wyjaśnienia RIO w Gdańsku z 24 listopada 2025 r., sygn. RP.63.57.2025).

Dlaczego więc pracodawcy konsekwentnie nie wypłacają pracownikom w tego rodzaju sytuacjach odsetek i nie pociąga to za sobą żadnych konsekwencji? Bo na gruncie obowiązujących przepisów – chociaż zgodnie z ich brzmieniem i przedstawianą interpretacją pracownik ma prawo do odsetek – to aby je otrzymać musiałby podjąć określone działania, by wyegzekwować swoje prawa w tym zakresie. Najczęściej pracownicy jednak tego nie robią.

## Automatyczne naliczanie odsetek

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że już niedługo to może się zmienić. **Toczą się bowiem prace nad projektem przepisów, które będą zobowiązywały pracodawcę do automatycznego naliczania i wypłaty odsetek w przypadku, gdy należne pracownikowi wynagrodzenie nie zostanie wypłacone w terminie.** Obowiązek ten będzie obciążał pracodawców niezależnie od tego, czy zwłoka będzie przez nich zawiniona i czy będzie dotyczyła całego, czy części wynagrodzenia. Oznacza to, że obejmie on również nagrodę jubileuszową. A wobec takich regulacji uchylanie się przez pracodawców od obciążających ich obowiązków nie będzie już takie proste i będą oni zmuszeni do wypłacania pracownikom, którzy uzupełnili swój staż pracy, nagród jubileuszowych wraz z odsetkami. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 481 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071)


INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

# Jak prawidłowo rozliczać wynagrodzenia w 2026 r.




**W książce szczegółowo wyjaśniono kwestie związane z obliczaniem wynagrodzenia za pracę. Uwzględniono przy tym najnowsze zmiany w przepisach obowiązujące od 1 stycznia 2026 r., a także przepisy wprowadzające od 24 grudnia 2025 r. jawność wynagrodzeń w firmach.**

**Z publikacji dowiesz się m.in.:**

- Jakie dokumenty są niezbędne do sporządzenia listy płac
- Jak prawidłowo ustalać podstawę zasiłkową – m.in. w przypadku wykorzystywania przez pracownika nieobecności z powodu „siły wyższej"
- Jak ustalać wysokość nieperiodycznych obowiązkowych składników wynagrodzenia
- Jak obliczyć wynagrodzenie za część miesiąca w przypadku nieobecności w pracy z powodu choroby
- Jak wyliczyć odprawy i odszkodowania ze stosunku pracy
- Jakie są reguły obliczania rocznego wynagrodzenia dla pracowników budżetówki

Szczegóły na:
**sklep.infor.pl**




eprasa.pl dde8bbc5f6

Postępowanie administracyjne

# Udział uczestników w sprawach ze skargi na uchwały rad gmin

***Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 15 grudnia 2025 r. (sygn. akt II OPS 1/25) przesądził, że art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi może stanowić podstawę dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym także w sprawach ze skargi na uchwałę rady gminy.***



**SŁAWOMIR BILIŃSKI**

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

Rozstrzygnięcie to ma istotne znaczenie dla jednostek samorządu terytorialnego – zwłaszcza w sprawach dotyczących lokalizacji inwestycji mieszkaniowych, gdzie coraz częściej pojawiają się wnioski o udział w postępowaniu ze strony mieszkańców oraz organizacji społecznych. Uchwała kończy wieloletni spór interpretacyjny w orzecznictwie i wyznacza nowe ramy proceduralne dla gmin jako uczestników postępowań przed sądami administracyjnymi.

## Dwie linie orzecznicze i pytanie prawne NSA

Sprawa rozpoznana przez NSA powstała na tle skarg na uchwałę rady gminy w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, podjętą na podstawie tzw. specustawy mieszkaniowej (ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących).

W praktyce sądowej ukształtowały się w tym zakresie dwie przeciwstawne linie orzecznicze. Pierwsza z nich zakładała, że art. 33 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.) nie znajduje zastosowania w sprawach ze skargi na uchwałę rady gminy, ponieważ uchwała taka nie jest poprzedzona klasycznym postępowaniem administracyjnym w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W konsekwencji, w postępowaniu sądowoadministracyjnym uczestniczyć miał wyłącznie skarżący oraz organ, którego akt został zaskarżony.

Druga linia orzecznicza przyjmowała natomiast szerokie rozumienie pojęcia „postępowanie administracyjne" użytego w art. 33 § 2 p.p.s.a. – i dopuszczała udział innych podmiotów także wówczas, gdy postępowanie administracyjne w sensie formalnym w ogóle nie było prowadzone, o ile wynik sprawy dotyczył ich interesu prawnego.

Wobec tych rozbieżności NSA, postanowieniem z 15 stycznia 2025 r. (sygn. akt II OZ 577/24), przedstawił składowi siedmiu sędziów zagadnienie prawne dotyczące dopuszczalności udziału innych podmiotów w postępowaniu ze skargi na uchwałę rady gminy.





eprasa.pl dde8bbc5f6

## CO MÓWIĄ PRZEPISY

*Udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Postanowienie sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie.*

**§ art. 33 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

## Szeroki dostęp do postępowania sądowoadministracyjnego

**W uchwale z 15 grudnia 2025 r. NSA jednoznacznie opowiedział się za szerszym modelem dostępu do postępowania sądowoadministracyjnego.** Sąd stwierdził, że art. 33 § 2 p.p.s.a. może stanowić podstawę dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym:

- osoby, która nie brała udziału w postępowaniu poprzedzającym podjęcie uchwały rady gminy, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego,
- organizacji społecznej, która nie powołuje się na własny interes prawny, lecz zgłasza udział w sprawie innej osoby, jeżeli sprawa dotyczy przedmiotu jej statutowej działalności (zob. art. 101 ustawy o samorządzie gminnym).



NSA podkreślił, że pojęcie **„postępowanie administracyjne", użyte w art. 33 § 2 p.p.s.a., nie może być interpretowane wyłącznie w wąskim, kodeksowym znaczeniu.** Przepis ten służy realizacji konstytucyjnego prawa do sądu i zapewnieniu efektywnej ochrony interesów prawnych podmiotów, których sytuacja może zostać dotknięta skutkami zaskarżonej uchwały.

## Konsekwencje dla gmin i organów stanowiących

Uchwała NSA ma bezpośrednie znaczenie praktyczne dla jednostek samorządu terytorialnego. **Gminy muszą liczyć się z tym, że w sprawach dotyczących uchwał – zwłaszcza w obszarze planowania przestrzennego i inwestycji mieszkaniowych – krąg uczestników postępowania sądowoadministracyjnego może się rozszerzyć.**

W praktyce oznacza to:

- większą liczbę uczestników postępowania – w tym organizacji społecznych,
- konieczność sprawniejszego zarządzania postępowaniem sądowym i obiegiem pism,
- potencjalne wydłużenie czasu trwania sprawy,
- zwiększone znaczenie jakości uzasadnień uchwał oraz dokumentowania procesu ich podejmowania.

Dla organów gminy uchwała ta jest sygnałem, że transparentność i staranność procedur uchwałodawczych mają kluczowe znaczenie nie tylko na etapie lokalnym, lecz także w ewentualnej kontroli sądowoadministracyjnej. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 25 § 4, art. 33 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 935; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1427)
- ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1754)
- art. 101 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1436)



eprasa.pl dde8bbc5f6

# Odpowiedzialność pracownika organu administracji za zwłokę w postępowaniu

***Przepis art. 38 Kodeksu postępowania administracyjnego ustanawia zasadę indywidualnej odpowiedzialności pracownika organu administracji publicznej w przypadku niezałatwienia sprawy w terminie bądź prowadzenia postępowania dłużej, niż było to niezbędne do jej rozstrzygnięcia. Przepis ten należy traktować jednak nie jako bezpośrednią podstawę pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności, lecz jako normę ramową – dzięki której w razie spełnienia określonych nim przesłanek możliwa będzie odpowiedzialność (porządkowa, dyscyplinarna oraz majątkowa) urzędnika na podstawie przepisów szczególnych.***



**LESZEK JAWORSKI**

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

Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej, niż było to niezbędne do załatwienia sprawy (art. 38 Kodeksu postępowania administracyjnego; dalej: k.p.a.). Przepis ten pełni funkcję uzupełniającą wobec procesowych instrumentów przeciwdziałania bezczynności i przewlekłości organu, określonych w art. 36–37 k.p.a. – **przenosi więc punkt ciężkości z odpowiedzialności instytucjonalnej na odpowiedzialność osobistą konkretnego pracownika.**

Rozwiązanie przyjęte w art. 38 k.p.a. wpisuje się w szeroką koncepcję odpowiedzialności administracji publicznej, w której ustawodawca rozróżnia odpowiedzialność organu jako podmiotu władzy publicznej od odpowiedzialności osób fizycznych wykonujących zadania w jego imieniu. Przepis ten przeciwdziała zatem „rozmywaniu" winy w strukturach organizacyjnych administracji publicznej.

## Przepis ramowy

**Przede wszystkim przepis art. 38 k.p.a. nie stanowi samoistnej podstawy prawnej odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej ani majątkowej**. Ma on charakter normy odsyłającej – wyznacza jedynie zachowania kwalifikowane jako naganne z punktu widzenia terminowości postępowania, pozostawiając kwestie rodzaju odpowiedzialności, jej przesłanek oraz trybu dochodzenia przepisom szczególnym.

Z tego względu art. 38 k.p.a. należy postrzegać jako normę ramową, która wyznacza granice odpowiedzialności, ale nie przesądza ani o jej rodzaju, ani o trybie jej egzekwowania. Konsekwencje prawne nieterminowego załatwienia sprawy mogą zostać wyprowadzone dopiero na podstawie przepisów regulujących status prawny danej kategorii pracowników administracji publicznej – w szczególności ustaw pragmatycznych, takich jak ustawa o pracownikach urzędów państwowych, ustawa o służbie cywilnej czy – w zakresie odpowiedzialności regresowej – ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

**PRZYKŁAD**

Pracownik wydziału architektury urzędu miasta, zatrudniony na podstawie umowy o pracę jako pracownik samorządowy, prowadzi postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy. Mimo nieskomplikowanego stanu faktycznego oraz braku konieczności przeprowadzania rozbudowanego postępowania dowodowego, sprawa nie zostaje załatwiona w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. Pracownik kilkukrotnie sporządza projekty pism, nie podejmuje jednak czynności zmierzających



eprasa.pl dde8bbc5f6

do merytorycznego zakończenia sprawy, a kolejne przedłużenia terminu na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. nie znajdują obiektywnego uzasadnienia. W wyniku wniesienia przez stronę ponaglenia organ wyższego stopnia stwierdza, że doszło do przewlekłego prowadzenia postępowania – jednak bez kwalifikacji tego naruszenia jako rażącego. Na tym etapie art. 38 k.p.a. nie stanowi jeszcze samodzielnej podstawy do nałożenia jakiejkolwiek sankcji na pracownika, lecz jedynie kwalifikuje jego zachowanie jako potencjalnie rodzące odpowiedzialność osobistą. Dopiero sięgnięcie do przepisów ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych pozwala na ocenę, czy opisane zachowanie stanowi naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych – w szczególności obowiązku wykonywania pracy sumiennie i starannie oraz przestrzegania przepisów prawa. W tym sensie art. 38 k.p.a. pełni funkcję materialnoprawnego „łącznika" pomiędzy stwierdzoną przewlekłością postępowania a możliwością zastosowania środków odpowiedzialności porządkowej wynikających z pragmatyki pracowniczej, nie przesądzając ani o ich rodzaju, ani o trybie ich wymierzenia.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca w art. 38 k.p.a. posługuje się pojęciami charakterystycznymi zarówno dla prawa pracy, jak i prawa administracyjnego – co dodatkowo potwierdza jego niesamoistny charakter. Odpowiedzialność „porządkowa" nawiązuje do reżimu Kodeksu pracy, natomiast odpowiedzialność „dyscyplinarna" występuje w pragmatykach służbowych, regulujących status określonych grup pracowników administracji. **Kodeks postępowania administracyjnego nie ingeruje w szczegółowe mechanizmy tych reżimów, ograniczając się do wskazania, że naruszenie obowiązku terminowego prowadzenia postępowania może – przy spełnieniu dalszych przesłanek – skutkować uruchomieniem odpowiednich procedur odpowiedzialności.**

W tym kontekście art. 38 k.p.a. pełni istotną funkcję systemową: stanowi normatywne ogniwo łączące procesowe instytucje przeciwdziałania bezczynności i przewlekłości (art. 36–37 k.p.a.) z reżimami odpowiedzialności osobistej pracowników administracji publicznej. Przeniesienie akcentu z odpowiedzialności organu na odpowiedzialność konkretnego pracownika ma na celu nie tylko represję wobec sprawcy opóźnienia, lecz przede wszystkim realizację funkcji prewencyjnej i dyscyplinującej, ukierunkowanej na zapewnienie sprawności działania administracji publicznej jako całości.

## Zakres podmiotowy odpowiedzialności

Adresatem normy art. 38 k.p.a. jest „pracownik organu administracji publicznej" w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. – a więc osoba zatrudniona w organie administracji publicznej, niezależnie od podstawy nawiązania stosunku zatrudnienia. Odpowiedzialność może zatem dotyczyć zarówno pracowników urzędów państwowych, członków korpusu służby cywilnej, pracowników samorządowych, jak i innych osób wykonujących zadania organu w ramach stosunku pracy, służbowego bądź – w określonych wypadkach – umów cywilnoprawnych, jeżeli faktycznie uczestniczą w prowadzeniu postępowania administracyjnego.

Istotne jest przy tym, że **odpowiedzialność ta ma charakter zindywidualizowany – nie obciąża organu jako takiego, lecz konkretną osobę, której działanie lub zaniechanie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z opóźnieniem w załatwieniu sprawy.**

## Przesłanki odpowiedzialności

Odpowiedzialność pracownika organu administracji publicznej, o której mowa w art. 38 k.p.a., ma charakter warunkowy i zindywidualizowany. Oznacza to, że nie powstaje ona automatycznie z chwilą przekroczenia ustawowego terminu załatwienia sprawy. Dla jej uruchomienia konieczne jest łączne spełnienie kilku przesłanek, które powinny być każdorazowo oceniane w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego.

**Po pierwsze, musi dojść do niezałatwienia sprawy w terminie lub do prowadzenia postępowania dłużej, niż było to niezbędne do jej załatwienia.** Pojęcia te należy rozumieć zgodnie z art. 37 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. – a zatem w ścisłym związku z instytucjami bezczynności i przewlekłości postępowania. Nie chodzi przy tym wyłącznie o formalne przekroczenie terminu, lecz o rzeczywisty brak zakończenia sprawy bądź prowadzenie jej w sposób nieefektywny,



eprasa.pl dde8bbc5f6

nieadekwatny do jej charakteru i stopnia skomplikowania

**Po drugie, opóźnienie musi nastąpić z nieuzasadnionych przyczyn.** Przesłanka ta ma istotne znaczenie dla odpowiedzialności pracownika i wyklucza jej automatyzm. Nawet znaczne przekroczenie terminu nie rodzi odpowiedzialności, jeżeli było następstwem obiektywnych okoliczności, takich jak: konieczność przeprowadzenia rozbudowanego postępowania dowodowego, oczekiwanie na informacje od innych organów, skomplikowany stan faktyczny lub prawny sprawy czy też zachowanie samej strony postępowania, polegające na składaniu licznych wniosków dowodowych lub pism obstrukcyjnych.

**Po trzecie, konieczne jest ustalenie związku przyczynowego pomiędzy działaniem lub zaniechaniem konkretnego pracownika a zaistniałą bezczynnością bądź przewlekłością.** Odpowiedzialność z art. 38 k.p.a. ma bowiem charakter osobisty i nie może opierać się na ogólnym stwierdzeniu niesprawności organizacyjnej organu. Niezbędne jest wykazanie, że to właśnie zachowanie danego pracownika – a nie np. wadliwa organizacja pracy, braki kadrowe czy nadmierne obciążenie referatu – było decydujące dla powstania opóźnienia w załatwieniu sprawy.

**Po czwarte, odpowiedzialność pracownika może zostać uruchomiona wyłącznie wtedy, gdy odpowiedni reżim odpowiedzialności wynika z przepisów szczególnych regulujących jego status prawny.** Jak już wspomnieliśmy wyżej, przepis art. 38 k.p.a. nie przesądza ani o rodzaju sankcji, ani o trybie jej wymierzenia, lecz jedynie kwalifikuje określone zachowanie jako potencjalnie naganne z punktu widzenia terminowości postępowania.

**PRZYKŁAD**

Pracownik starostwa powiatowego, zatrudniony jako pracownik samorządowy, prowadzi postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, dotyczącej typowej inwestycji mieszkaniowej. Dokumentacja złożona przez inwestora jest kompletna, a sprawa nie cechuje się szczególną złożonością. Mimo to decyzja nie zostaje wydana ani w terminie wynikającym z przepisów szczególnych, ani w terminie kodeksowym. Pracownik dwukrotnie zawiadamia stronę o przedłużeniu terminu na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. – wskazując ogólnikowo na potrzebę dalszej analizy sprawy, nie podejmując jednak w tym czasie realnych czynności zmierzających do jej zakończenia. Z akt wynika kilkumiesięczny brak aktywności procesowej, przy braku obiektywnych przeszkód faktycznych lub prawnych. Po wniesieniu ponaglenia organ wyższego stopnia stwierdza przewlekłe prowadzenie postępowania, uznając, że przedłużanie terminu nie było uzasadnione charakterem sprawy. Kierownik jednostki organizacyjnej ustala następnie, że opóźnienie wynikało z braku należytej staranności pracownika, a nie z czynników organizacyjnych czy dowodowych. Zachowanie to pozostawało w bezpośrednim związku przyczynowym z przewlekłością postępowania. W tak ustalonym stanie faktycznym art. 38 k.p.a. nie stanowi samodzielnej podstawy nałożenia sankcji, lecz kwalifikuje zachowanie pracownika jako potencjalnie podlegające odpowiedzialności porządkowej na podstawie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.

## Niezależność odpowiedzialności pracownika od środków procesowych strony

Z art. 38 k.p.a. nie wynika obowiązek uprzedniego wniesienia przez stronę ponaglenia jako warunku pociągnięcia pracownika organu administracji publicznej do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej. Przepis ten nie uzależnia bowiem odpowiedzialności osobistej pracownika od aktywności procesowej strony, lecz od samego faktu niezałatwienia sprawy w terminie lub prowadzenia postępowania dłużej, niż było to niezbędne, z przyczyn nieuzasadnionych. Oznacza to, że **odpowiedzialność ta może zostać uruchomiona niezależnie od tego, czy strona skorzystała z instytucji ponaglenia przewidzianej w art. 37 k.p.a.**

**WAŻNE** **Postępowanie zmierzające do pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej może zostać wszczęte także z urzędu – w szczególności na podstawie ustaleń kierownika organu administracji publicznej, wyników kontroli wewnętrznej, kontroli zewnętrznej bądź innych czynności nadzorczych.**



eprasa.pl dde8bbc5f6

Przepis art. 38 k.p.a. nie wprowadza w tym zakresie żadnej sekwencji proceduralnej ani nie uzależnia reakcji pracodawcy od formalnego stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości w trybie art. 37 k.p.a. Wystarczające jest ustalenie, że doszło do opóźnienia o charakterze nieuzasadnionym, które można przypisać konkretnemu pracownikowi.

Takie ukształtowanie odpowiedzialności znajduje uzasadnienie w jej pracowniczym i wewnątrzorganizacyjnym charakterze. Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna służy bowiem zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania aparatu administracyjnego i realizacji obowiązków pracowniczych, a nie ochronie interesu strony postępowania jako takiego. Z tego względu brak ponaglenia nie stanowi przeszkody do wyciągnięcia konsekwencji służbowych wobec pracownika, jeżeli opóźnienie zostało ujawnione w inny sposób.

## Odmienne zasady odpowiedzialności

Odmiennie należy ocenić sytuację w przypadku odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego, która mieści się w pojęciu innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, o którym mowa w art. 38 k.p.a. Odpowiedzialność ta ma charakter szczególny, represyjno-regresowy i jest ukształtowana jako wyjątek od zasady ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez podmiot wykonujący władzę publiczną. Z tego względu ustawodawca uzależnił jej uruchomienie od spełnienia ściśle określonych, kumulatywnych przesłanek.

Jedną z tych przesłanek jest **uprzednie stwierdzenie rażącego naruszenia prawa,** które – w przypadku bezczynności lub przewlekłości postępowania administracyjnego – następuje w trybie art. 37 § 6 pkt 1 k.p.a. Stwierdzenie to ma charakter formalny i musi wynikać z rozstrzygnięcia organu rozpatrującego ponaglenie. Dopiero takie kwalifikowane ustalenie nieprawidłowości może stanowić podstawę do dalszych czynności prowadzących do pociągnięcia funkcjonariusza publicznego do odpowiedzialności majątkowej na podstawie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Krakowie z 11 września 2014 r., sygn. akt II SAB/Kr 152/14).

W tym sensie ponaglenie pełni odmienną funkcję w zależności od rodzaju odpowiedzialności. W odniesieniu do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej ma ono znaczenie wyłącznie pośrednie i dowodowe, natomiast w przypadku odpowiedzialności majątkowej stanowi element konstytutywny całego mechanizmu odpowiedzialności. Brak ponaglenia – lub brak stwierdzenia rażącego naruszenia prawa w jego następstwie – wyklucza możliwość zastosowania tego reżimu odpowiedzialności, nawet jeśli doszło do oczywistej zwłoki w załatwieniu sprawy.

Powyższe rozróżnienie potwierdza, że art. 38 k.p.a. nie ustanawia jednolitego modelu odpowiedzialności pracownika organu administracji publicznej, lecz pełni funkcję normy rozdzielającej różne reżimy odpowiedzialności, których przesłanki i cele są odmienne. W rezultacie aktywność procesowa strony postępowania jest prawnie obojętna dla odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej, natomiast nabiera zasadniczego znaczenia w odniesieniu do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego.

**PRZYKŁAD**

Pracownik urzędu gminy prowadzi postępowanie w sprawie wydania decyzji administracyjnej. Sprawa nie zostaje załatwiona w terminie, mimo że jej stan faktyczny jest nieskomplikowany, a w aktach brak przeszkód obiektywnych uzasadniających zwłokę. Strona postępowania nie wnosi ponaglenia. W toku kontroli wewnętrznej kierownik jednostki ustala, że opóźnienie wynikało wyłącznie z zaniechania pracownika, polegającego na braku podejmowania czynności merytorycznych przez kilka tygodni. W tej sytuacji możliwe jest wszczęcie wobec pracownika postępowania w sprawie odpowiedzialności porządkowej na podstawie przepisów pragmatyki pracowniczej, mimo że strona nie skorzystała z ponaglenia.

©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 5 § 2 pkt 3, art. 37–38 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)



eprasa.pl dde8bbc5f6

Procedury

# Nagrywanie zebrań wiejskich
## RPO: jawność nie podlega głosowaniu

***Zakaz rejestrowania obrad zebrania wiejskiego oraz przegłosowany nakaz opuszczenia sali przez obywatela i operatora kamery naruszały konstytucyjną zasadę jawności działania władzy publicznej. Takie stanowisko zajął Rzecznik Praw Obywatelskich, a jego ocenę podzielił wójt gminy. Sprawa ma znaczenie wykraczające poza jeden samorząd – dotyczy standardów jawności w działalności organów pomocniczych gmin.***

ZOFIA PRZYGODA

*prawnik, pracownik administracji samorządowej*

Sprawa będąca przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) dotyczy zebrania wiejskiego, na które przybył obywatel prowadzący działalność publiczną w Internecie wraz z operatorem kamery. Po rozpoczęciu nagrywania obrad część uczestników zakwestionowała jego obecność, domagając się okazania legitymacji prasowej. Jej brak miał – zdaniem przeciwników rejestracji – uzasadniać zakaz filmowania. W toku dyskusji pojawiły się także argumenty, że wnioskodawca nie posiada prawa głosu na zebraniu, a operator kamery nie jest mieszkańcem gminy. Wszystko to w ocenie części uczestników miało wyłączać te osoby z udziału w obradach. Ostatecznie większością głosów przegłosowano nakaz opuszczenia zebrania sołectwa przez obie osoby.

### Stanowisko RPO: jawność wynika z Konstytucji

Sytuacja wzbudziła wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich. RPO podkreślił, że zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym sołectwa – a więc organem władzy publicznej w rozumieniu art. 61 Konstytucji RP. Oznacza to, że jego obrady oraz podejmowane rozstrzygnięcia należą do sfery publicznej i co do zasady powinny być jawne.

Podstawą prawną jawności są tu w szczególności:

- **art. 61 Konstytucji RP** – gwarantujący obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, w tym prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów pochodzących z wyboru,
- **ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej** – która obejmuje także informacje o przebiegu obrad organów jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek pomocniczych,
- **ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** – przewidująca jawność działania organów gminy oraz ich struktur pomocniczych.

RPO zwrócił uwagę, że ograniczenia jawności mogą być wprowadzane wyłącznie w drodze ustawy i muszą spełniać konstytucyjne kryteria proporcjonalności. Nie mogą one wynikać z doraźnej decyzji uczestników zebrania ani z głosowania.

### Zebranie a ochrona prywatności

Rzecznik odwołał się także do utrwalonego orzecznictwa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 11 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Po 475/13) wskazał, że





eprasa.pl dde8bbc5f6

**mieszkaniec uczestniczący w zebraniu wiejskim bierze udział w sprawowaniu władzy publicznej. W konsekwencji jego dane osobowe, w zakresie związanym z udziałem w obradach, mają charakter danych publicznych.**

**Z ORZECZNICTWA**

*Uczestnictwo mieszkańca danego sołectwa w zebraniu wiejskim sprawia, że od chwili otwarcia obrad, aż do momentu ich zakończenia, ma on wpływ na podejmowane uchwały organu sołectwa – a więc jego udział w sprawowaniu władzy publicznej związany jest z pełnieniem w tym czasie funkcji publicznej. Zatem jego dane osobowe, poprzez fakt uczestnictwa w pracach organu uchwałodawczego sołectwa, stają się danymi publicznymi, jako że mają związek z wykonywaniem przez niego funkcji publicznej. Art. 5 ust. 2 u.d.i.p.* [ustawy o dostępie do informacji publicznej] *wprost stanowi, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej nie dotyczy osób mających związek z pełnieniem funkcji publicznych.*

**Wyrok WSA w Poznaniu z 11 września 2013 r., sygn. akt II SA/Po 475/13**

Sąd jednoznacznie podkreślił, że ochrona prywatności osób fizycznych ulega w takim przypadku ograniczeniu z uwagi na wykonywanie funkcji publicznej – nawet jeśli ma ona charakter czasowy i lokalny.

## Statut sołectwa i błędne argumenty uczestników

Istotne znaczenie w sprawie miał również § 11 pkt 1 Statutu Sołectwa, zgodnie z którym „każdy ma prawo do udziału w Zebraniu Wiejskim". Przepis ten nie różnicuje uczestników ze względu na miejsce zamieszkania, status dziennikarza ani posiadanie prawa głosu.

Jak podkreślono w analizie RPO, należy wyraźnie odróżnić:

- prawo udziału w zebraniu (obecność, obserwowanie obrad, rejestrowanie ich przebiegu),
- od prawa głosu, które może przysługiwać wyłącznie mieszkańcom sołectwa.

**WAŻNE** **Brak prawa głosu nie oznacza braku prawa do obecności ani do rejestracji jawnych obrad.**

## Wójt przyznaje rację RPO

W odpowiedzi na wystąpienie RPO wójt gminy podzielił jego ocenę. Uznał, że przegłosowane żądanie opuszczenia obrad przez wnioskodawcę i operatora kamery było nieprawidłowe w zakresie, w jakim naruszało konstytucyjną zasadę jawności oraz postanowienia statutu sołectwa. Jednocześnie gmina zadeklarowała wdrożenie działań zapobiegających podobnym sytuacjom w przyszłości. Mają one obejmować m.in. wydanie wytycznych dla sołtysów i przewodniczących zebrań, szkolenia z zakresu prawa do informacji publicznej oraz standaryzację zasad organizacyjnych dotyczących rejestracji obrad.

## Podsumowanie i wnioski dla JST

Sprawa ma charakter precedensowy dla praktyki funkcjonowania jednostek pomocniczych gmin.

**Wnioski**

1. Jawność obrad organów sołectwa jest zasadą konstytucyjną, a nie dobrą wolą uczestników zebrania.
2. Nagrywanie obrad nie wymaga legitymacji prasowej ani zgody większości zebranych, o ile nie zakłóca porządku obrad.
3. Środki porządkowe mogą być stosowane wyłącznie w sposób proporcjonalny i nie mogą prowadzić do faktycznego wyłączenia jawności.
4. Sołtysi i przewodniczący zebrań powinni posiadać jasne wytyczne prawne i organizacyjne, aby uniknąć decyzji sprzecznych z Konstytucją i ustawami.

Dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego sprawa ta stanowi wyraźny sygnał, że standardy jawności muszą być konsekwentnie respektowane także na najniższym, lokalnym poziomie władzy. Zaniedbania w tym zakresie mogą prowadzić nie tylko do interwencji RPO, ale również do odpowiedzialności prawnej i podważenia zaufania obywateli do instytucji samorządu. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 61 ust. 1–3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; ost.zm. Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946)
- art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
- art. 11b ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1–3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1436)



eprasa.pl dde8bbc5f6

Rachunkowość

KSeF

# Początki KSeF w gminach

***Wprowadzenie fakturowania ustrukturyzowanego to jedno z istotniejszych wyzwań, z którym muszą zmierzyć się polscy podatnicy VAT, a także podmioty inne niż osoby fizyczne niebędące podatnikami. Od samego początku projektu KSeF obawy co do przygotowywanych rozwiązań zgłaszały jednostki samorządu terytorialnego, które ze względu na swoją złożoną strukturę (jako podatnika VAT) spodziewały się szczególnych komplikacji. W poniższym opracowaniu – opierając się na doświadczeniach niespełna miesiąca funkcjonowania fakturowania ustrukturyzowanego – analizuję, czy obawy były uzasadnione i czy istotnie stosowanie KSeF może w wyraźny sposób pogorszyć sytuację gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego.***



**RADOSŁAW KOWALSKI**

*prawnik, doradca podatkowy, właściciel kancelarii doradztwa podatkowego*

Pierwsze dni obowiązkowego stosowania faktur ustrukturyzowanych – mimo niezbyt szerokiego wykorzystania tego modelu fakturowania – pokazały (albo może właściwsze byłoby stwierdzenie – zarysowały) problemy, z jakimi przyjdzie się podatnikom borykać przez najbliższe miesiące.

Wbrew powszechnym obawom Krajowy System e-Faktur zadziałał i zachował stabilność – co wobec ograniczonego kręgu podatników zobligowanych do jego stosowania nie powinno zaskakiwać. Owszem, wystąpiły przejściowe trudności z innymi informatycznymi systemami administracji centralnej, ale nie można tutaj mówić o porażce.

Jednak ten pierwszy okres stosowania KSeF w pewien sposób potwierdził sygnalizowane wcześniej **problemy z obiegiem danych w jednostkach samorządu terytorialnego. Chodzi o zastosowanie elementu Podmiot3.**

**Podmiot3**

Jest to fakultatywna część faktury ustrukturyzowanej, poprzez którą wystawca faktury nie tylko może przekazać dodatkowe, szczególne informacje dotyczące nabywcy, odbiorcy, faktury etc., ale nade wszystko pozwalająca na przyporządkowanie dokumentu faktury do konkretnej wewnętrznej jednostki organizacyjnej. Jest to szczególnie ważne w przypadku podatników będących złożonymi organizmami, a podręcznikowym wręcz przykładem takiego organizmu jest jednostka samorządu terytorialnego.

Już zapowiedź wprowadzenia fakturowania ustrukturyzowanego ze scentralizowaną dystrybucją faktur wzbudzała obawy o to, jak faktury będą dostarczane do poszczególnych jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego. Remedium na to miał być element Podmiot3. Miał być i z całą pewnością będzie, ale – jak wielokrotnie uprzedzałem – nie od razu. Nie powinno zaskakiwać to, że podatnicy potrzebują czasu na wdrożenie pełnych procedur fakturowania ustrukturyzowanego i dla wielu z nich identyfikacja kontrahentów poprzez blok Podmiot3 to dopiero kolejny etap prac implementacyjnych, które będą zrealizowane po uzyskaniu stabilności informatycznej i organizacyjnej podstawowych procesów.

Fakt jest taki, że **obecnie większość jednostek samorządu terytorialnego boryka się z problemem przyporządkowania faktur zakupowych do poszczególnych jednostek organizacyjnych tworzących je jako podatnika, a jednocześnie posiadających odrębność w innych obszarach niż VAT i w ramach takiej dokonujących zakupów.** Chociaż według moich obserwacji na razie to jest gra nerwów, swoiste rozpoznanie bojem, a nie „Armagedon fakturowy".

W praktyce, ze względu na cały czas ograniczoną ilość wystawianych faktur ustrukturyzowanych, ale nade wszystko ze względu na to, iż powszechna jest praktyka dosyłania wizualizacji – nie należy popadać w nadmierny pesymizm. Owszem, z kolejnymi miesiącami (a zwłaszcza od kwietnia) sytuacja może ulec pogorszeniu, stać się trudniejsza – i stanie się tak, o ile każda



eprasa.pl dde8bbc5f6




ze stron uczestniczących w procesie fakturowania nie podejmie koniecznych, wcześniej zapowiadanych działań.

Nawet jeżeli występują lokalne, przejściowe trudności, nie można mieć pretensji ani do gmin wraz z ich jednostkami (które od dawna sygnalizowały spodziewane problemy), ani do ich kontrahentów, ani do poszczególnych dostawców oprogramowania czy nawet do resortu finansów. Każdy z trzech pierwszych podmiotów (gmina z jednostkami, kontrahent, dostawca oprogramowania) ma po prostu swoją pracę do wykonania. Natomiast resort finansów przestał ustami swoich przedstawicieli negować możliwość praktycznego wykorzystania wizualizacji faktur ustrukturyzowanych, również tych offline24 nieprzesłanych do KSeF, jako potwierdzeń transakcji (niebędących źródłem VAT naliczonego).

**WAŻNE** **Ponad wszelką wątpliwość konieczne jest (co już wcześniej było sygnalizowane, a obecnie się potwierdza) przygotowanie umów z kontrahentami w taki sposób, by ci – w przypadku wystawiania faktur ustrukturyzowanych – zobligowani byli do uzupełniania elementu Podmiot3 danymi jednostki organizacyjnej dokonującej zakupu, albo by przesyłali do właściwej jednostki wizualizacje faktur ustrukturyzowanych wyraźnie wskazujących na charakter dokumentu – czyli z oznaczeniem kodem QR.**

W praktyce spotykam się z pomysłami, by w umowach (również w dokumentach przetargowych) zamieszczać twarde zapisy o konieczności stosowania danych jednostki organizacyjnej w elemencie Podmiot3, pod rygorem braku udziału w postępowaniu albo braku zapłaty za wykonane świadczenie. Zdecydowanie nie jest to dobra droga. Trzeba być bowiem realistą. Quasitestowy charakter roku 2026 dla stosowania KSeF powoduje, że **wielu podatników rozkłada procesy wdrożenia fakturowania ustrukturyzowanego na etapy, które będą realizowane nawet do końca tego okresu, zostawiając element Podmiot3 „na później”. Tak też często udostępniają swoje produkty dostawcy oprogramowania.**

Wszystko to powoduje, iż niejednokrotnie – nawet jeżeli firma deklaruje, że stosuje KSeF – nie jest to finalna, pełna wersja, przez co może nie być w stanie spełnić wymogów dotyczących uzupełniania elementu Podmiot3. Oczywiście byłoby idealnie, gdyby wszyscy dostawcy i usługodawcy gmin byli przygotowani na pełne, kompletne fakturowanie ustrukturyzowane ze wskazaniem odpowiedniej jednostki w elemencie Podmiot3. Ale byłaby to sytuacja idealna. Dlatego, według mnie, **należy zaproponować rozwiązanie alternatywne, dające szansę na współpracę z tymi nie do końca przygotowanymi kontrahentami – tj. akceptować w takich przypadkach wizualizacje faktur.** To oczywiście oznacza pewne utrudnienia po stronie jednostki samorządu terytorialnego – wymusza



eprasa.pl dde8bbc5f6

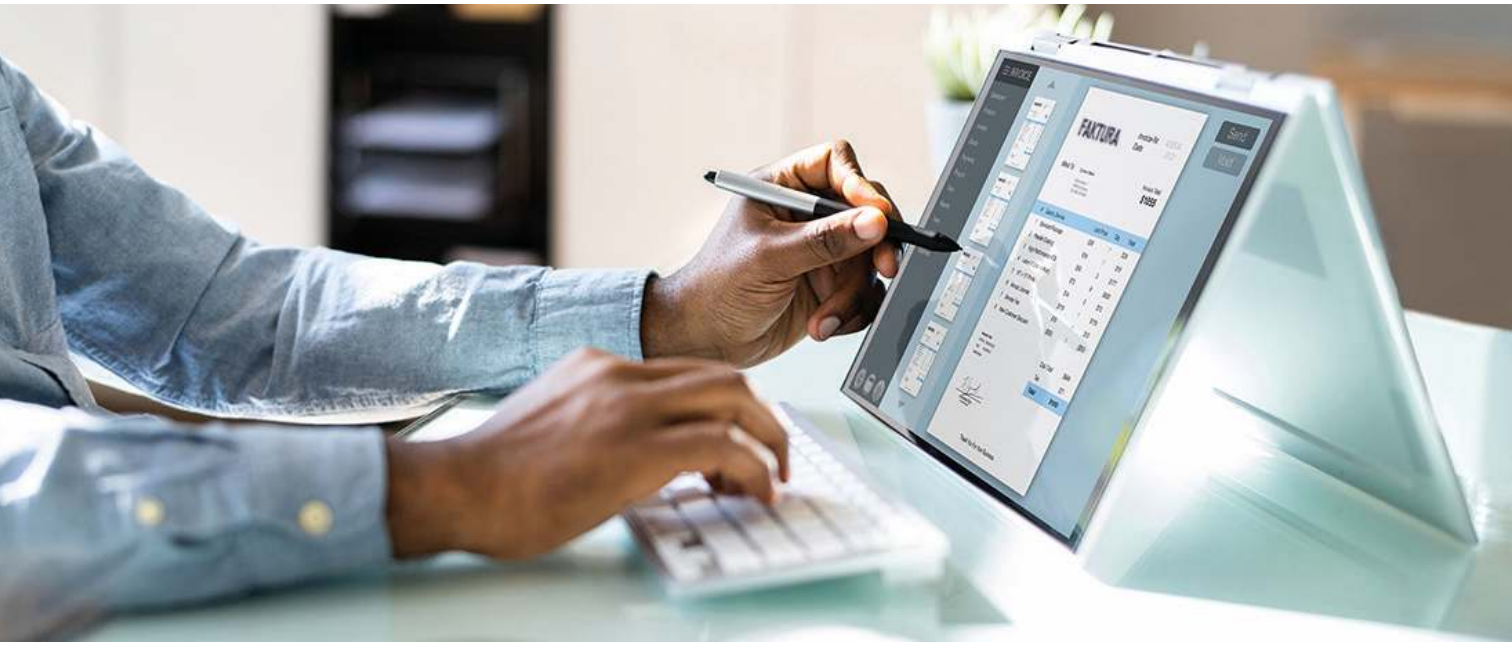
przejściowe (w założeniu) wprowadzenie alternatywnych procesów, wręcz odwracających obieg dokumentów (czyli informacja z jednostki do gminy), ale praktyka pokazuje, że da się to zrobić i efektywnie funkcjonować.

Ważne jest przy tym, by wyraźnie, na poziomie jednostki organizacyjnej, oddzielić faktury inne niż ustrukturyzowane (które są i z całą pewnością będą w obrocie gospodarczym co najmniej do końca 2026 r.) od wizualizacji faktur, które stanowią jedynie informację: „szukaj nas w KSeF".

Innymi słowy, zgodnie z przewidywaniem **jednym z istotniejszych problemów z zakresu faktur ustrukturyzowanych w jednostkach samorządu terytorialnego okazuje się być obieg dokumentów. Z całą pewnością nie rozwiąże go wprowadzenie w elemencie Podmiot2 struktury Fa (3) dodatkowego pola JST (zresztą wprowadzonego z naruszeniem prawa unijnego).** Nie można mieć pretensji do dostawców oprogramowania czy samych podatników, że standardowo wpisują w polu JST „2", czyli „nie" – zwłaszcza gdy główna grupa kontrahentów to jednak nie są jednostki podrzędne jednostki samorządu terytorialnego.

Ale problemy z dystrybucją dokumentów to nie jedyne trudności występujące w gminach a związane z fakturami ustrukturyzowanymi. Nie można zapominać o tym, że **jeżeli gmina jako całość (czyli podatnik) przekroczyła swoją sprzedażą brutto w 2024 roku kwotę 200 000 000 zł, to cała musi stosować fakturowanie ustrukturyzowane już od lutego. To oznacza, że formalnie rzecz biorąc, nawet jej najmniejsze jednostki organizacyjne są już zobligowane do fakturowania z wykorzystaniem KSeF.** Czy istotnie tak jest, że w każdym przypadku sprzedaży na rzecz innego nabywcy niż osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej jednostki takie dokumentują swoją sprzedaż za pomocą faktury ustrukturyzowanej? Nie, nie wszędzie to się udało i nie jest to żaden powód do wstydu – a tym bardziej do wyciągania konsekwencji.

Oczywiście, w ramach ogólnej zasady przestrzegania prawa, należytej staranności fiskalnej itp., należy dążyć do stosowania fakturowania w modelu ustrukturyzowanym, ale opóźnienie nie jest w żaden sposób prawnie sankcjonowane – przynajmniej publicznoprawnie i do końca roku.
Jak się okazuje (a co również wcześniej zapowiadaliśmy) taki model fakturowania nie przeniesie w całości szeroko rozumianego procesu fakturowania do KSeF. Bo przecież faktura (przy całym swoim normatywnym rodowodzie) w praktyce obrotu gospodarczego, to nie tylko dokument podatkowy, ale również nośnik szeregu pozafiskalnych informacji o świadczeniu (zwłaszcza przy różnego rodzaju robotach budowlanych i podobnych), a także innych wymagających szczegółowych informacji. Najczęściej nie rozwiąże tego wprowadzenie szeregu pól na






eprasa.pl dde8bbc5f6

dodatkowe informacje dotyczące świadczenia, a także dodanie elementu „Zalacznik". W każdym bowiem przypadku wymaga to od fakturującego implementacji dodatkowych rozwiązań informatycznych i proceduralnych – co wobec problemów z wprowadzeniem KSeF w modelu minimalnym, na razie zdaje się być wyzwaniem przekraczającym możliwości większości organizacji. Efekt jest taki, że zastosowanie załącznika nie jest szerokie, a prawdę mówiąc nie spotkałem się jeszcze z taką sytuacją.

Wobec tego **konieczne jest stosowanie alternatywnego obiegu dokumentów, oprócz tego formalnego z wykorzystaniem KSeF w dotychczasowej formie – tj. poprzez korespondencję elektroniczną, a nierzadko nawet papierową. W takiej sytuacji najlepszym, najbardziej efektywnym rozwiązaniem jest dołączenie do takiego kompletu danych dodatkowych wizualizacji faktury ustrukturyzowanej, co w istotny sposób ułatwi obróbkę dokumentów i ich powiązanie z fakturą dostarczoną za pośrednictwem KSeF.**

Powyższe pokazuje ponad wszelką wątpliwość, że wprowadzanie fakturowania ustrukturyzowanego to duże wyzwanie – nie tylko informatyczne, lecz również organizacyjne. Wielokrotnie wskazywałem, i kolejny raz przypomnę, że jest to konieczność dostosowania procesów (a czasami wprowadzenie procedur przejściowych), weryfikacji umów itp. Wdrożenie fakturowania ustrukturyzowanego to zadanie wieloobszarowe, a nie tylko podatkowe.

Co jednak ważne, ogólna implementacja wymaga od każdej ze stron dużej wyrozumiałości, uwzględnienia tego, że nawet jeżeli przepisy czegoś w tym zakresie wymagają albo umożliwiają pewne działania – kontrahent może jeszcze nie być na to przygotowany. Dokładnie tak samo jak my (najczęściej) nie przeprowadziliśmy jeszcze pełnej implementacji. Nawet ustawodawca tym razem jest wyrozumiały, odraczając sankcje za uchybienie obowiązkom w tym zakresie do 2027 roku.

Nie można przy tym zapominać, że oprócz fakturowania ustrukturyzowanego – ale w związku z nim – zostały wprowadzone pewne dodatkowe zmiany, w tym nowe obowiązki. Z jednej strony mamy modyfikacje ustawowe dotyczące zasad korygowania VAT zarówno po stronie sprzedawcy, jak i nabywcy, z drugiej – obowiązek stosowania nowych znaczników w ewidencjach VAT. Takie dodatkowe znaczniki to powinność spoczywająca na podatniku, czyli na jednostce samorządu terytorialnego. Oznacza to, że **przygotowując kontent, wkład do dalszego scalenia i przygotowania JPK_V7, jednostki organizacyjne podatnika muszą pamiętać o tych nowych obowiązkach, by owych znaczników nie zabrakło w finalnej ewidencji.** I tutaj nie ma taryfy ulgowej czy okresu przejściowego. Nawet jeżeli ewentualne konsekwencje pominięcia znaczników nie są szczególnie dotkliwe – nie powinno to stanowić zachęty do zaniedbania w tym zakresie. ©℗

**Podstawa prawna:**

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





eprasa.pl dde8bbc5f6

Środki unijne

# Zasada konkurencyjności a konflikt interesów – co musi wiedzieć beneficjent projektu unijnego

***Realizacja projektów finansowanych ze środków unijnych wiąże się z koniecznością przestrzegania szeregu wymogów, których celem jest zapewnienie efektywności i przejrzystości. Jednym z nich jest zakaz konfliktu interesów w ramach zasady konkurencyjności. Celem artykułu jest wyjaśnienie, czym jest konflikt interesów oraz jakie obowiązki spoczywają w tym zakresie na beneficjencie. Zdobyta wiedza może pomóc w ograniczeniu ryzyka i zmniejszyć liczbę błędów. Może też skutecznie uchronić przed negatywnymi skutkami finansowymi.***

RENATA PIECYK

*niezależny ekspert ds. projektów współfinansowanych ze środków UE*

Zasada konkurencyjności to procedura wyboru wykonawców obowiązująca w ramach projektów unijnych. Jej istotą jest umożliwienie potencjalnym zleceniobiorcom równego dostępu do zamówienia oraz wybór oferty najkorzystniejszej w oparciu o jasno określone i obiektywne kryteria. W praktyce oznacza to, że beneficjent nie może dowolnie wyłonić wykonawcy, kierując się własnymi preferencjami czy doświadczeniami. Zamiast tego powinien przeprowadzić sformalizowaną procedurę wyboru, która umożliwi złożenie ofert przez różnych wykonawców i pozwoli na ich obiektywne porównanie.

## Podstawy prawne zasady konkurencyjności

Zasada konkurencyjności to nasz krajowy mechanizm. Podstawą jego obowiązywania są wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027, wiążące beneficjentów na podstawie zawartej umowy o dofinansowanie. To w nich wskazany jest próg kwotowy stosowania procedury, wyjątki, wymagania w zakresie zapytań ofertowych, protokołu czy bezstronności. Warto podkreślić, że dodatkowe obowiązki mogą być zawarte w samych umowach o dofinansowanie i różnić się w zależności od programu operacyjnego czy naboru. Przykładowo, takie wymogi odnoszą się do kar umownych, klauzul społecznych oraz działań w zakresie zapobiegania konfliktowi interesów i nadużyciom finansowym.

## Kiedy należy stosować zasadę konkurencyjności

Zasada konkurencyjności obowiązuje wszystkich beneficjentów – publicznych i prywatnych – powyżej określonego progu (aktualnie 80 000 zł netto). Podmioty zobowiązane do stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) w pierwszej kolejności wdrażają te przepisy, a zasadę konkurencyjności wykorzystują tylko do zleceń drobniejszych, nieobjętych Pzp, ale jednocześnie przekraczających próg 80 000 zł.

**PRZYKŁAD**

Próg, od którego jednostka ma obowiązek stosowania Pzp, od 1 stycznia 2026 r. wynosi 170 000 zł netto. Jeśli zatem jednostka samorządu terytorialnego zakupuje sprzęt komputerowy o wartości np. 200 000 zł netto – stosuje tryby konkurencyjne z Pzp. Jeśli natomiast wartość sprzętu wynosiłaby 100 000 zł netto – nie byłoby obowiązku stosowania Pzp, a jednostka stosowałaby zasadę konkurencyjności.

## Czym jest konflikt interesów

Konflikt interesów to sytuacja, w której interes osoby lub podmiotu może wpływać na bezstronne i obiektywne działanie. Nie musi



eprasa.pl dde8bbc5f6

oznaczać realnej szkody ani celowego postępowania. Aby naruszenie zostało uznane za istniejące, wystarczy sama możliwość, że dana osoba mogłaby faworyzować określonego wykonawcę. **Nawet jeśli wybrana oferta była najtańsza lub obiektywnie najlepsza, a projekt został zrealizowany prawidłowo – w sytuacji zakazanych powiązań wydatki mogą zostać zakwestionowane.**

Koneksje mogące podważać niezależność są traktowane jako jedno z najpoważniejszych naruszeń, ponieważ uderzają w fundament systemu finansowania ze środków publicznych – bezstronność, przejrzystość i równe traktowanie. Tolerowanie takich sytuacji mogłoby prowadzić do pozornej konkurencji, zamknięcia rynku dla szerokiego grona wykonawców oraz obniżenia zaufania do mechanizmów dystrybucji środków unijnych. Z tego względu **przyjmuje się zasadę „zerowej tolerancji" wobec kolizji interesów lub nawet ryzyka jej wystąpienia.**

W kontekście środków unijnych bezstronność analizowana jest bardzo szeroko – na różnych płaszczyznach i etapach. Może dotyczyć wyboru projektów czy ich kontroli przez odpowiednie instytucje. Może obejmować wyłonienie działań, uczestników czy wykonawców w projekcie. W tym artykule piszemy o obiektywizmie w ramach zasady konkurencyjności.

## Zapobieganie konfliktom interesów w ramach zasady konkurencyjności

Beneficjent ma obowiązek skutecznie zapobiegać konfliktom interesów, a także rozpoznawać i likwidować je, gdy powstają w związku z prowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia lub na etapie wykonywania zamówienia. Wymogi wskazują ostateczny cel – niedopuszczenie do zakłócenia konkurencji oraz zapewnienie równego traktowania wykonawców. Chodzi tu więc o kompleksowe podejście zapewniające osiągnięcie celu. Wytyczne nie opisują jednak krok po kroku wszystkich wymaganych działań. Wymieniają tylko kilka – i te należy spełnić jako całkowitą podstawę. O reszcie projektodawca decyduje samodzielnie. Jest to wyzwanie.

**Jeśli chodzi o wyraźnie wskazane działania – beneficjent ma obowiązek:**

- zapewnienia, że czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm, co jest dokumentowane oświadczeniami składanymi przez te osoby,
- umieszczenia informacji na temat zakazu konfliktu interesów w zapytaniu ofertowym,
- wykazania wykrytych przypadków konfliktu interesów i podjętych w związku z tym środków albo informacji o braku występowania konfliktu w protokole postępowania o udzielenie zamówienia.

Jednocześnie beneficjent, który nie jest zamawiającym w rozumieniu Pzp, ma zakaz udzielania zamówień podmiotom powiązanym z nim osobowo lub kapitałowo. To ostatnie nie dotyczy jednostek samorządu terytorialnego, które są zamawiającymi w rozumieniu Pzp, i nie jest omawiane w tym artykule.

## Które oświadczenia są obligatoryjne, a które nie

Konieczność składania oświadczeń dotyczy osób związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem zamówienia – a więc osób zaangażowanych po stronie beneficjenta. W praktyce nie dla każdego jest to jasne i często wiąże się z błędami. Nie istnieje wymóg składania oświadczeń dotyczących konfliktu interesów przez wykonawców.

### Oświadczenia składane przez wykonawców

Projektodawca ma prawo wymagać oświadczeń także od potencjalnych wykonawców, ale nie musi tego robić. Jeśli już decyduje się na takie dokumenty, moim zdaniem powinien przemyśleć ich cel i treść. Powinien też mieć świadomość, że to nie wymóg, tylko jego dobrowolne działanie. W faktycznych zapytaniach ofertowych często spotykam się z wymaganiem deklaracji od wykonawców, które są błędne lub przynajmniej nie w pełni poprawne i których cel nie zawsze jest dla mnie jasny. Może to wynikać z faktu, że trochę inne zasady obowiązywały w poprzedniej perspektywie finansowej, a część projektodawców kontynuuje swoje praktyki, nie dostosowując ich do aktualnych wymogów. Czasem oświadczenia w niewłaściwy sposób definiują konflikt interesów, bazując na defi-



eprasa.pl dde8bbc5f6

nicjach z perspektywy lat 2014–2020. Często mają potwierdzać brak powiązań wykonawców z osobami zaangażowanymi w realizację zamówień u beneficjenta – przy czym te osoby nie są konkretnie wskazane. Wykonawcy mają więc oświadczać o braku powiązań z bliżej nieokreślonymi osobami. Dodatkowo oświadczenia nieraz podpisują przedstawiciele wykonawców, którzy o ewentualnych powiązaniach informują tylko we własnym imieniu, a nie w imieniu wszystkich osób reprezentujących wykonawcę.

**Oświadczenia wymagane wytycznymi składane są po stronie beneficjenta. Mają zaświadczać o bezstronności i obiektywizmie, a niekoniecznie o braku jakichkolwiek powiązań.** Według mnie są miejscem do wykazania wszelkich powiązań faktycznych czy też możliwych, silnych i bliskich, ale również tych dalekich. W przypadku braku jakichkolwiek powiązań sprawa jest prosta – można oświadczyć o bezstronności i obiektywizmie. W przypadku jednak, gdy powiązania występują, trzeba ocenić ich ewentualny wpływ na postępowanie. Jednak nie zawsze powiązania świadczyć będą o nieprawidłowości.

## Powiązania, które świadczą o konflikcie interesów

Wytyczne określają katalog zakazanych powiązań pomiędzy osobami związanymi z przygotowaniem i przeprowadzeniem zamówienia po stronie beneficjenta a wykonawcami.

**Powiązania zakazane polegają na:**

1) uczestniczeniu w spółce jako wspólnik spółki cywilnej lub spółki osobowej, posiadaniu co najmniej 10% udziałów lub akcji (o ile niższy próg nie wynika z przepisów prawa), pełnieniu funkcji członka organu nadzorczego lub zarządzającego, prokurenta, pełnomocnika,
2) pozostawaniu w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia, lub związaniu z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli albo pozostawaniu we wspólnym pożyciu z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia,
3) pozostawaniu z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia.

Dwa pierwsze punkty są dość proste do oceny.

**PRZYKŁAD**

Pracownik wyznaczony do przygotowania ogłoszenia o zamówieniu i wskazany w nim jako właściwy do kontaktów nie powinien być wspólnikiem spółki osobowej wykonawcy składającego ofertę lub np. mieć syna pełniącego funkcję wiceprezesa spółki wykonawcy. Przy czym, jeśli taki pracownik nie jest wymieniony w ogłoszeniu – i również w upublicznionych dokumentach nie widać śladu jego zaangażowania w proces – zakaz nadal obowiązuje. Inny przykład: osoba dokonująca wyboru i podpisująca protokół w tej sprawie nie powinna pozostawać w związku partnerskim z osobą prowadzącą jednoosobową działalność gospodarczą, która złożyła ofertę w postępowaniu.

**Trzeci punkt taki prosty już nie jest. Dotyczy każdej relacji, która obiektywnie może podważać zaufanie do bezstronności lub niezależności, nawet jeśli faktycznie nie doszło do faworyzowania wykonawcy.** Mogą być to np. przypadki przyjaźni – a więc silnych powiązań w żaden sposób niesformalizowanych. Kluczowe jest tu pojęcie „uzasadnionej" wątpliwości – czyli takiej, która:

- opiera się na konkretnych okolicznościach,
- jest obiektywna – mogłaby powstać u przeciętnego, racjonalnego obserwatora,
- ma realny związek z danym postępowaniem.

Dla jej zaistnienia nie jest konieczne wykazanie dowodu stronniczości. Wystarczające jest istnienie realnego ryzyka wpływu na wynik procedury.

## Czy „znajomy wykonawca" oznacza naruszenie

**Znajomość zawodowa** nie jest z automatu wykluczona. Przeciwnie, może być wykorzystywana w projekcie. Beneficjent ma prawo informować o prowadzonym postępowaniu podmioty,



eprasa.pl dde8bbc5f6

które zna i ceni, byle opierało się to na przejrzystości i równości szans (na przykład wysyłaniu e-maili z informacją o zamówieniu i zaproszeniem do złożenia oferty po upublicznieniu zapytania ofertowego, nie przed). Profesjonalne podmioty, z uwagi na charakter rynku oraz zakres świadczonych usług, niejednokrotnie dobrze znają swoją konkurencję, kluczowych dostawców, podmioty współpracujące, a także ekspertów z danej branży. Tego rodzaju relacje są naturalnym elementem środowiska gospodarczego i wynikają z aktywnej obecności na rynku.

**Znajomość prywatna** także nie ogranicza zamawiających i wykonawców w każdym przypadku. Byłoby to nieżyciowe i nierealne. We współczesnym, mobilnym świecie nawiązujemy liczne kontakty podczas edukacji, pracy, rozwoju zainteresowań, działalności społecznej i w życiu codziennym, co naturalnie prowadzi do powstawania sieci relacji. To, że osoba prowadząca postępowanie chodziła do szkoły podstawowej z wykonawcą, spotkała wykonawcę na kursie językowym lub jakiejś konferencji albo jest jego sąsiadem – nie oznacza od razu braku bezstronności. Jeśli osoba ta jest świadoma powiązań, powinna je po prostu wykazać i racjonalnie ocenić.
Granica między dopuszczalną współpracą a naruszeniem jest cienka i nie zawsze oczywista. Problem pojawia się wówczas, gdy relacje wpływają lub mogą wpływać na bezstronność wyboru wykonawcy, gdy istnieje uzasadniona wątpliwość.

**WAŻNE** **Bezpieczną praktyką jest przyjęcie zasady ostrożności i informowania o wszelkich znajomościach zawodowych czy prywatnych oraz wcześniejszych wspólnych aktywnościach. Jeżeli dana znajomość nie zostanie wykazana, może budzić zastrzeżenia. Jeśli jest ujawniona, wyjaśniona i oceniona – sytuacja jest bardziej przejrzysta i mniej problematyczna.**

## Skąd o powiązaniach ma wiedzieć beneficjent

Wytyczne obligują do gromadzenia oświadczeń osób związanych z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania. Nie mówią jednak, że jest to jedyne możliwe czy wystarczające narzędzie. Moim zdaniem dobrze jest, kiedy beneficjent promuje politykę jawności, przejrzystości i wysokich standardów etycznych wśród swoich pracowników i współpracowników – gdy projektodawca i członkowie jego organów zarządzających i nadzorczych dają jasny i niekwestionowany przykład z góry. **Beneficjent ma też prawo weryfikować wiarygodność oświadczeń – w szczególności gdy budzą wątpliwości już na pierwszy rzut oka, np. z uwagi na zbieżność nazwisk.** Oczywiście w całym procesie warto zachować zdrowy rozsądek. Nie chodzi o każdorazowe przeszukiwanie dostępnych danych (np. na platformach społecznościowych), lecz o zachowanie należytej staranności i reagowanie w sytuacjach niejasnych.

## Jak zapobiegać konfliktom interesów ramach zasady konkurencyjności

Beneficjenci oraz odpowiedzialni za zamówienia pracownicy i współpracownicy powinni przede wszystkim znać i rozumieć obowiązujące ich wymogi. Warto na bieżąco realizować to, co niezbędne, ale także kompleksowo podejść do dbania o obiektywizm i stosować dobre praktyki.

### Dobre praktyki zasady konkurencyjności

- Polityka braku tolerancji dla konfliktu interesów – m.in. poprzez stosowną deklarację na stronie internetowej, wdrażaną następnie w praktyce
- Promocja przejrzystości i jawności – m.in. poprzez kodeks etyki
- Bieżące informowanie i szkolenie pracowników i współpracowników odpowiedzialnych za zamówienia
- Aktywne dbanie, aby osoby zaangażowane w zamówienie nie miały sprzecznych interesów, a jeśli je mają – żeby zostały podjęte środki zaradcze, tak aby każdy wykonawca miał równe i uczciwe szanse
- Planowanie wyłączania z procesu decyzyjnego osób, wobec których zachodzi konflikt interesów, zastępstw i innych działań zaradczych na wypadek ujawnienia powiązań
- Przygotowywanie zapytań ofertowych z odpowiednim wyprzedzeniem
- Pełna dokumentacja

Samo tylko założenie, że konflikt interesów nie wystąpi i brak przygotowania tzw. planu B – w mojej opinii może świadczyć o braku należytej staranności.
Warto też stale pogłębiać wiedzę w temacie, czytać aktualne poradniki i interpretacje, a w przypadku wątpliwości dopytywać opiekunów projektów w instytucjach zarządzających czy pośredniczących. Dla wnikliwych polecam notę Komisji Europejskiej, zawierającą przykłady stronniczości:



eprasa.pl dde8bbc5f6

„Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego" (2021/C 121/01).

## Konsekwencje naruszenia zasad

Wystąpienie konfliktu interesów w ramach zasady konkurencyjności prowadzi do poważnych konsekwencji – korekt finansowych w wysokości 100% wydatków poniesionych na dane zamówienie. Jest to kara maksymalna, niepodlegająca zmniejszeniu nawet z uwagi na wysoką jakość zrealizowanego zlecenia czy pozytywne efekty projektu. Zasada konkurencyjności oraz unikanie konfliktu interesów to fundamenty prawidłowego wydatkowania środków unijnych. Świadomy beneficjent, który rozumie i realizuje obowiązki, znacząco ogranicza ryzyko korekt finansowych i problemów w trakcie wdrażania projektu, a jednocześnie buduje wiarygodność jako podmiot efektywnie korzystający ze środków publicznych. ©℗

**Podstawa prawna:**

- ustawa z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1235)
- Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027 (https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl)


## NOWOŚCI WYDAWNICZE

# Klasyfikacja budżetowa 2026

## – wszystkie zmiany, komentarz eksperta oraz ponad 150 pism




**Klasyfikacja budżetowa jest określona w rozporządzeniu Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 513). W związku z licznymi zmianami przepisów oraz wprowadzanymi reformami rozporządzenie to jest ciągle nowelizowane.**

**Najnowsze zmiany** wynikają z rozporządzenia zmieniającego z 10 września 2025 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1241). Zmiany objęły uchylenie nieużywanych rozdziałów, modyfikację istniejących nazw oraz dodanie nowych rozdziałów i paragrafów, aby obowiązujące podziałki klasyfikacji budżetowej lepiej odzwierciedlały nowe regulacje prawne, m.in. te dotyczące wspierania eksportu, geodezji i kartografii, obrony cywilnej, opodatkowania wyrównawczego czy fundacji rodzinnych**. Od 1 stycznia 2026 r. obowiązuje zmodyfikowana nazwa paragrafu dochodów 067** „Wpływy z opłat za wyżywienie w żłobku, przedszkolu lub szkole". Doprecyzowano również objaśnienia do tego paragrafu, zgodnie z którymi ujmuje się tu opłaty wnoszone za korzystanie z wyżywienia w publicznych szkołach, przedszkolach, żłobkach oraz innych formach opieki nad dziećmi do lat 3. Nowe brzmienie paragrafu ma na celu ujmowanie wszystkich opłat za wyżywienie w jednolity sposób.

Niejasności dotyczące stosowania poszczególnych podziałek klasyfikacyjnych wynikają przede wszystkim z przyjętych niejednorodnych kryteriów konstrukcyjnych – zarówno w odniesieniu do działów, jak i – w większym stopniu – rozdziałów.

Aby ułatwić księgowym stosowanie podziałek klasyfikacji budżetowej na co dzień, zostało przygotowane **najnowsze wydanie książki „Klasyfikacja budżetowa 2026".** Publikacja obejmuje wszystkie zmiany wprowadzone w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji budżetowej, w tym **zmiany obowiązujące od 1 stycznia 2026 r.**

Książka zawiera:

- **aktualną, ujednoliconą klasyfikację** dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wraz z objaśnieniami, komentarz eksperta dotyczący stosowania podziałek w praktyce wraz z przykładami, co ujmować, a czego nie należy ujmować w danej podziałce,
- **oznaczenie terminów** – od kiedy obowiązuje lub do kiedy obowiązywała dana podziałka,
- **najnowsze pisma i opinie wydane przez Ministerstwo Finansów** (np. jak klasyfikować opłaty za wyżywienie uczniów oraz opłaty za posiłki dla nauczycieli i pracowników obsługi od 1 stycznia 2026 r., jak klasyfikować środki dotyczące wypłaty bonu ciepłowniczego, jak klasyfikować dochody z tytułu nowej opłaty za prawo używania urządzenia radiowego objętego pozwoleniem radiowym, oraz **przez organy kontrolne – RIO** (np. jak klasyfikować dochody z tytułu sprzedaży drewna, jak klasyfikować zakup sprzętu edukacyjnego o wartości powyżej 10 000 zł – paragraf 424 czy 606, czy opłaty za wyżywienie w stołówkach szkolnych i przedszkolnych mogą być gromadzone na wydzielonym rachunku dochodów", jak klasyfikować działalność miejskiego ośrodka sportu i rekreacji) – **pisma te są umieszczone przy poszczególnych podziałkach.**

**INFORMACJE I ZAMÓWIENIA:** sklep.infor.pl bok@infor.pl tel. 22 761 30 30; 801 626 666




eprasa.pl dde8bbc5f6

Podatki lokalne

# Budowle podziemne – podstawa opodatkowania podatkiem od nieruchomości

***Określanie wartości budowli w celu opodatkowania ich podatkiem od nieruchomości przysparza w praktyce wielu trudności. Szczególnie wiele pojawia się ich w odniesieniu do obiektów, które znajdują się pod ziemią, a koszt ich wytworzenia jest składową wielu różnych kosztów poniesionych przez podatnika.***



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

Choć problemy, z którymi borykają się podatnicy podatku od nieruchomości, najczęściej dotyczą kwalifikacji obiektu jako budowli i oceny jego związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, to nie oznacza to, że inne aspekty opodatkowania tym podatkiem nie budzą wątpliwości. W praktyce dla podatników bywa trudne również odpowiednie określenie podstawy opodatkowania – szczególnie właśnie w przypadku budowli, w odniesieniu do których jest nią ich wartość.

## Podstawa opodatkowania

Jak wynika z art. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.), podstawą opodatkowania podatkiem od nieruchomości dla budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest co do zasady wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne, a w przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych – ich wartość z dnia 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego.

**WAŻNE Podstawą opodatkowania podatkiem od nieruchomości dla budowli jest co do zasady ich wartość amortyzacyjna.**

Jeżeli od budowli lub ich części nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych, podstawę opodatkowania stanowi ich wartość rynkowa, określona przez podatnika na dzień powstania obowiązku podatkowego. Dodatkowo, z art. 4 ust. 6 u.p.o.l. wynika, że w przypadku, gdy budowle lub ich części zostały ulepszone lub (zgodnie z przepisami o podatkach dochodowych) nastąpiła aktualizacja wyceny środków trwałych – podstawę opodatkowania stanowi ich wartość rynkowa ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego następującego po roku, w którym dokonano ulepszenia lub aktualizacji wyceny środków trwałych. Oznacza to, że co do zasady wartość początkowa budowli jako środka trwałego, przyjęta na potrzeby amortyzacji, musi być zgodna z wartością budowli stanowiącą podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości. A to z kolei oznacza, że **jeśli istnieją w tym zakresie różnice, a podatnik próbuje zaniżyć wartość przyjętą na potrzeby podatku od nieruchomości – to może ona zostać zakwestionowana przez organ podatkowy** (wójta, burmistrza, prezydenta miasta).

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, skoro podstawą opodatkowania budowli jest „wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne”, to oznacza to, że znaczenie mają w tej sytuacji przede wszystkim zasady, które wynikają z tych przepisów, a nie wartość wyliczona przez samego podatnika. **Jeżeli więc organ podatkowy stwierdzi zaniżenie wskazanej wartości – będzie miał prawo określić ją zgodnie ze wskazanymi przepisami.**



eprasa.pl dde8bbc5f6

## Z ORZECZNICTWA

*Podatnik nie może – wedle własnego uznania – ustalać podstawy opodatkowania, ponieważ stanowiłoby to obejście prawa w tym zakresie. Należy też zauważyć, że w analizowanym przepisie ustawodawca nie mówi nic o tym, z „czyich ksiąg rachunkowych" wynika wartość początkowa budowli oraz o tym, kto dokonuje amortyzacji. Przepis wskazuje jedynie na sposób obliczenia podatku od nieruchomości od budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, od których dokonywane są odpisy amortyzacyjne. (…) Ponadto, przepis art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. odnosi się do „wartości, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych". Ten wywód zaś prowadzi do wniosku, że wartości tej nie należy ustalać na podstawie ustawy o rachunkowości. Innymi słowy, jeśli budowla jest „amortyzowana podatkowo", jej wartość dla celów podatku od nieruchomości ustala się na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.*

**Wyrok NSA z 9 lutego 2023 r., sygn. akt III FSK 1041/22**

## Wykopanie dziury a koszt wytworzenia

W praktyce problemy związane z prawidłowym określeniem podstawy opodatkowania pojawiają się bardzo często w odniesieniu do budowli podziemnych, takich jak studnie czy odwierty. Podatnicy, chcąc obniżyć koszty podatkowe, przyjmują, że nie stanowią one budowli w całości, a do ich wartości zaliczają jedynie koszt materiałów, które zużyto przy ich konstruowaniu. Innymi słowy uznają, że „dziura w ziemi" nie jest elementem budowli, podczas gdy w rzeczywistości koszt jej wytworzenia jest zwykle wysoki i znacząco wpływa na wartość całego obiektu. Takie postępowanie należy ocenić jako sprzeczne z obowiązującymi przepisami. Z art. 22g ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i odpowiednio art. 16g ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych jasno bowiem wynika, że za wartość początkową środka trwałego, w razie wytworzenia go we własnym zakresie, przyjmuje się koszt wytworzenia. Jednocześnie ustawodawca jasno wskazał, że za koszt wytworzenia uważa się wartość, w cenie nabycia, zużytych do wytworzenia środków trwałych: rzeczowych składników majątku i wykorzystanych usług obcych, kosztów wynagrodzeń za prace (wraz z pochodnymi) i inne koszty dające się zaliczyć do wartości wytworzonych środków trwałych.

Do kosztu wytworzenia nie zalicza się: kosztów ogólnych zarządu, kosztów sprzedaży oraz pozostałych kosztów operacyjnych i kosztów operacji finansowych, w szczególności odsetek od pożyczek (kredytów) i prowizji, z wyłączeniem odsetek i prowizji naliczonych do dnia przekazania środka trwałego do używania. Z regulacji tej jasno więc wynika, że za taki koszt nie można uznać samej wartości materiałów. Przepisy nie dają bowiem podatnikowi prawa do wybrania z wartości amortyzacyjnej tylko niektórych kosztów.

## Z ORZECZNICTWA

*Jeżeli zatem skarżąca amortyzowała na potrzeby podatku dochodowego środek trwały (…) i wartość początkową tego środka trwałego stanowiły takie pozycje, jak koszt projektu budowlanego czy koszt odbiorów urzędowych, to te wartości składają się także na podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Należy dodać, że oczywiście nieskuteczne jest sztuczne, księgowe rozdzielanie amortyzowanego środka trwałego na część budowlaną i niebudowlaną.*

**Wyrok NSA z 2 marca 2022 r., sygn. akt III FSK 4717/21**

©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 16g ust. 4 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 278)
- art. 22g ust. 4 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 163)
- art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)



eprasa.pl dde8bbc5f6

Planowanie przestrzenne

# Zróżnicowane zasady określania postanowień umów urbanistycznych

***Rada gminy może ustalić w formie uchwały (stanowiącej akt prawa miejscowego) zasady określania postanowień umów urbanistycznych. Uchwała taka dotyczy wszystkich umów urbanistycznych zawieranych przez gminę. Od 27 stycznia 2026 r. w uchwale dopuszczalne jest ustalenie różnych zasad określania postanowień umów urbanistycznych – biorąc pod uwagę w szczególności rodzaj lub parametry inwestycji głównej.***



KRZYSZTOF TOMASZEWSKI

*dziennikarz specjalizujący się w tematyce samorządowej i podatkowej*

Przez umowę urbanistyczną inwestor zobowiązuje się na rzecz gminy do realizacji inwestycji uzupełniającej. Tak wynika z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

**Inwestycja uzupełniająca**

W ustawowych przepisach zdefiniowano inwestycję uzupełniającą. Jest to inwestycja w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy:

- sieci uzbrojenia terenu (w rozumieniu ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne),
- dróg publicznych,
- linii kolejowych,
- obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego,
- obiektów działalności kulturalnej,
- obiektów opieki nad dziećmi do lat trzech,
- przedszkoli,
- szkół,
- placówek wsparcia dziennego,
- placówek opieki zdrowotnej,
- obiektów, w których prowadzona jest działalność z zakresu pomocy społecznej,
- obiektów służących działalności pożytku publicznego,
- obiektów sportu i rekreacji,
- obszarów zieleni publicznej,
- obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową

– o ile służą obsłudze inwestycji głównej.

## Zobowiązania inwestora

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez umowę urbanistyczną inwestor może zobowiązać się na rzecz gminy w szczególności do:

1) przekazania nieruchomości stanowiących część przedmiotu inwestycji głównej,
2) pokrycia całości lub części kosztów realizacji inwestycji uzupełniającej – w tym do zapłaty ceny za nieruchomość,
3) pokrycia całości lub części poniesionych przez gminę kosztów uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego – w tym kosztów realizacji roszczeń, o których mowa w odpowiednich przepisach ustawowych.

## Regulacje dotyczące gminy

Przez umowę urbanistyczną gmina może:

- zobowiązać się w szczególności do realizacji inwestycji uzupełniającej, jeżeli wchodzi ona w zakres zadań własnych gminy,
- zwolnić w całości lub w części inwestora z opłaty, o której mowa w odpowiednich unormowaniach ustawowych (w tym przypadku chodzi o przepisy przewidujące, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, to wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości



eprasa.pl dde8bbc5f6

nieruchomości; opłata ta jest dochodem własnym gminy – jej wysokość nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości).

## Zasady dotyczące zbycia nieruchomości

Jeżeli inwestor jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, zobowiązuje się przez umowę urbanistyczną do zbycia tej nieruchomości gminie. Jeżeli natomiast osoba trzecia jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca – może w szczególności zobowiązać się w umowie do zbycia tej nieruchomości gminie. Jeżeli umowa urbanistyczna zobowiązuje do zbycia rzeczy, to określa się w niej zasady tego zbycia.

**Załącznikiem do umowy urbanistycznej jest projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego.** Ustawa przewiduje bowiem, że na wniosek inwestora (złożony za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) rada gminy może uchwalić zintegrowany plan inwestycyjny. Taki plan obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej. Zintegrowany plan inwestycyjny jest szczególną formą planu miejscowego.

**WAŻNE Wejście w życie zintegrowanego planu inwestycyjnego powoduje utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu objętego tym zintegrowanym planem inwestycyjnym.**

## Skutki prawne

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje, że skutki prawne umowy urbanistycznej powstają z dniem wejścia w życie zintegrowanego planu inwestycyjnego (w brzmieniu określonym w załączniku do tej umowy). Umowę urbanistyczną zawiera się w formie aktu notarialnego.
W przepisach uregulowano również sytuację, w której zintegrowany plan inwestycyjny zostanie uchylony, zmieniony lub zostanie stwierdzona jego nieważność przed upływem pięciu lat od dnia jego wejścia w życie. W takim przypadku strony umowy urbanistycznej mogą (w terminie sześciu miesięcy od dnia uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności zintegrowanego planu inwestycyjnego) odstąpić od umowy urbanistycznej.

## Nowelizacja ustawy

W dniu 4 grudnia 2025 r. uchwalona została nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy te weszły w życie 27 stycznia 2026 r. Nowe unormowania przewidują, że **rada gminy może ustalić (w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego) zasady określania postanowień umów urbanistycznych.** Uchwała taka dotyczy wszystkich umów urbanistycznych zawieranych przez gminę.

W uchwale dopuszczalne jest ustalenie różnych zasad określania postanowień umów urbanistycznych, biorąc pod uwagę w szczególności rodzaj lub parametry inwestycji głównej.
Zgodnie z nowymi unormowaniami, do spraw opracowania i uchwalania zintegrowanych planów inwestycyjnych sporządzanych na podstawie wniosku złożonego przed dniem wejścia w życie tej nowelizacji – stosuje się przepisy ustawy w starym brzmieniu.

## Rodzaj i parametry inwestycji głównej

W uzasadnieniu rządowego projektu nowelizacji podkreślono m.in., że **różnicowanie zasad w umowach urbanistycznych powinno być uzależnione od rodzaju lub parametrów inwestycji głównej.** To właśnie w oparciu o wielkość inwestycji głównej można bowiem określić skalę całości przedsięwzięcia inwestycyjnego. Jednocześnie podkreślono, że inwestycja uzupełniająca została zdefiniowana w odpowiednich przepisach ustawy i polega na realizacji inwestycji służącej obsłudze inwestycji głównej.

**Celowe jest wprowadzenie możliwości różnicowania zasad postanowień umowy urbanistycznej z uwagi na przedmiot inwestycji głównej,** której ustawa nie precyzuje i nie zawęża. Może nią być np. inwestycja mieszkaniowa, usługowa, magazynowa czy też inwestycja dotycząca instalacji odnawialnych źródeł energii – podkreślono w uzasadnieniu projektu nowelizacji. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 1–3 ustawy z 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026 r. poz. 24)
- art. 2 pkt 5a, art. 36 ust. 1–4, art. 37ea, art. 37ed ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 24)



eprasa.pl dde8bbc5f6

Zamówienia publiczne

# Udostępnienie ofert w przepisach zamówień publicznych

***Udostępnianie danych przez administrację publiczną staje się coraz powszechniejszą praktyką. Dotyczy to także systemu zamówień publicznych, w ramach którego wykonawcy występują z wnioskiem o wgląd do ofert swoich konkurentów. Co szczególnie istotne – można tego dokonać na dwa sposoby, korzystając z dwóch różnych aktów prawnych.***



RAFAŁ FRANKIEWICZ

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

Pobudek, z powodu których wykonawcy występują o dostęp do ofert złożonych w danym postępowaniu, może być wiele. Z reguły będzie to chęć zdobycia wiedzy na temat rodzaju i specyfikacji oferowanego przedmiotu zamówienia, sposobu kalkulacji ceny czy sposobu oszacowania zakładanego zysku. Takie informacje nie przydadzą się już co prawda w ramach tego konkretnego postępowania, ale mogą być pomocne przy składaniu kolejnych ofert. Pozwolą w przyszłości zaoferować korzystniejsze warunki realizacji robót budowlanych, dostaw czy usług. Ale jest jeszcze jeden niezwykle istotny cel wglądu do innych ofert – **kontrola ich zgodności z założeniami i wymaganiami określonymi przez zamawiającego w specyfikacji warunków zamówienia.** To z kolei może pozwolić na skuteczne skorzystanie ze środków ochrony prawnej lub chociażby wykazanie błędu zamawiającemu, który „po ludzku" może czegoś nie zauważyć – zwłaszcza jeśli postępowanie dotyczy wysoce specjalistycznego przedmiotu zamówienia. Z tego powodu nie warto do każdego wniosku o wgląd do ofert podchodzić negatywnie, a raczej czysto proceduralnie. Skoro już o procedurze mowa, to należy w tym miejscu wskazać, że **ustawodawstwo krajowe przewiduje dwa odrębne tryby, na podstawie których wykonawca może sprawdzić oferty innych podmiotów. Jest to art. 74 ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) oraz art. 10 i następne ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.).**

## Dostęp w ramach przepisów o zamówieniach publicznych

Jedną z naczelnych zasad obowiązujących w systemie zamówień publicznych jest jawność procedury. Realizacją tej zasady jest m.in. regulacja art. 74 Pzp, która daje podstawę do wnioskowania o udostępnienie protokołu postępowania oraz załączników do niego – w tym do ofert wykonawców.

**Aby doszło do udostępnienia protokołu, musi zostać łącznie spełnionych kilka warunków:**

1) wykonawca musi wystąpić z wnioskiem do zamawiającego o udostępnienie danych,
2) we wniosku należy dokładnie określić swoje żądanie (w omawianym przypadku będzie to wgląd do ofert złożonych w ramach danego postępowania),
3) wniosek musi być złożony zgodnie z dopuszczonym przez zamawiającego sposobem komunikacji (informacje w tym zakresie można znaleźć w szczególności w specyfikacji warunków zamówienia),
4) ustawa nie przesądza tego wprost, ale wydaje się, że wniosek można złożyć w dowolnym momencie postępowania – w tym również przed upływem terminu składania ofert.

**Zamawiający udostępnia oferty wraz z załącznikami niezwłocznie po otwarciu ofert, ale nie później niż w terminie 3 dni od dnia otwarcia ofert.** W przypadku prowadzenia postępowania w trybie negocjacji z ogłoszeniem, wglądu udziela się od dnia otwarcia ofert ostatecznych lub od dnia wyboru oferty najkorzystniejszej – jeśli zamówienia udziela się na podstawie oferty wstępnej. W trybie podstawowym (z negocjacjami) decydujący jest natomiast moment otwarcia ofert ostatecznych.



eprasa.pl dde8bbc5f6

Oferty udostępniane są zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Przepis § 5 stanowi, że dokonuje się tego co do zasady z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. W wyjątkowych sytuacjach – np. ze względu na problemy techniczne – dopuszczalne jest udostępnienie ofert poprzez wgląd w miejscu wyznaczonym przez zamawiającego, przesłanie ich za pośrednictwem operatora pocztowego lub za pośrednictwem posłańca – o czym wnioskodawca musi zostać niezwłocznie poinformowany.

## Niezwłocznie czy w terminie 3 dni

Warto w tym miejscu zatrzymać się na chwilę, aby wyjaśnić kwestię wspomnianego powyżej terminu. Zamawiający nader często widzą jedynie trzydniowy termin na udostępnienie ofert podmiotowi wnioskującemu. **Tymczasem pierwszeństwo należy przyznać użytemu przez ustawodawcę zwrotowi „niezwłocznie". Oznacza to, że po wpłynięciu wniosku w tej sprawie zamawiający bez zbędnej zwłoki zobowiązany jest do umożliwienia wglądu do złożonych ofert.**

Swoją drogą, zapisany w ustawie termin trzydniowy jest nieco kłopotliwy. Można zrozumieć zamysł ustawodawcy, który chciał dać zamawiającemu czas na dokonanie czynności niezbędnych do umożliwienia wglądu w oferty (w tym na analizę występowania w dokumentach treści ustawowo chronionych). Powstaje jednak pytanie, dlaczego nie ograniczył w ten sam sposób czasu dla wykonawcy na złożenie wniosku? Mało problematyczne będzie, jeśli taki wniosek wpłynie w dniu otwarcia ofert. Zamawiający będzie miał wówczas ustawowe 3 dni. Ale co, jeśli wykonawca wystąpi z takim żądaniem trzeciego dnia? W doktrynie podkreśla się, że termin trzydniowy w istocie jest terminem instrukcyjnym, który należy oceniać przez pryzmat okoliczności danego postępowania oraz wpływu wniosku o udostępnienie ofert. Tym samym trudno będzie formułować wobec zamawiającego zarzut naruszenia ustawy w przypadku, kiedy wniosek wpłynął trzeciego dnia, a odpowiedź została udzielona niezwłocznie (np. czwartego dnia).

Z terminem wskazanym w art. 74 Pzp związana jest jeszcze jedna wątpliwość – co zrobić, kiedy wniosek wpłynie już po upływie 3 dni od otwarcia ofert? Literalnie należałoby uznać, że zamawiający nie ma uprawnień do udostępniania takich informacji na podstawie omawianej regulacji. Tym samym wniosek taki mógłby zostać zrealizowany dopiero po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty lub unieważnieniu postępowania, udostępniając protokół postępowania wraz z załącznikami, o ile wykonawca powołał się na ogólne zapisy art. 74 Pzp, a nie na ust. 2 pkt 1 tej regulacji. W doktrynie liberalizuje się jednak stanowisko wyrażone w ustawie. I jak czytamy m.in. w komentarzu do ustawy opracowanym przez Urząd Zamówień Publicznych, „podstawowym wyznacznikiem terminu udostępnienia pozostaje niezwłoczność, w tym w przypadkach złożenia wniosku o udostępnienie później niż w dniu otwarcia ofert". **Tym samym należałoby uznać, że dopuszczalne będzie zarówno wystąpienie przez wykonawcę z wnioskiem, jak również jego rozpatrzenie już po upływie trzydniowego terminu.** Biorąc pod uwagę cel omawianej regulacji oraz jej funkcję można przyznać rację takiej interpretacji, jednak warto byłoby regulować takie kwestie w sposób bardziej przejrzysty, a mniej dorozumiany.

## Oferta z wyjaśnieniami czy bez

Częste pytania budzi zakres udostępniania danych na podstawie omawianego przepisu. To, że procedurze wglądu podlega sama oferta – nie ulega wątpliwości. Co natomiast ze składanymi w wyniku wezwania dokumentami i oświadczeniami? Brak jest jednolitego stanowiska w tej sprawie, a wśród zamawiających bardzo często istnieje przekonanie, że udostępniać takie dokumenty można dopiero po wyborze najkorzystniejszej oferty lub po unieważnieniu





eprasa.pl dde8bbc5f6

postępowania, w ramach dostępu do protokołu z postępowania. **Wydaje się jednak, że można przyznać rację poglądowi dominującemu w doktrynie – zgodnie z którym wszystkie wyjaśnienia treści oferty poczynione przez wykonawcę należy utożsamiać z samą ofertą. Podobnie dokonanie przez zamawiającego poprawienia w ofercie oczywistych omyłek pisarskich, rachunkowych czy innych zidentyfikowanych omyłek.** Wszystko to rzutuje bowiem na ostateczny kształt takiej oferty. Z tego samego powodu niezwłocznie należy ujawnić wyjaśnienie w zakresie rażąco niskiej ceny. Podmiotowe środki dowodowe będą natomiast podlegały wglądowi dopiero po wyborze najkorzystniejszej oferty lub unieważnieniu postępowania.

## Dostęp na podstawie przepisów o udostępnianiu informacji publicznej

Drugim trybem, w ramach którego wykonawca może wystąpić o wgląd do ofert, jest złożenie wniosku na podstawie art. 10 i następnych ustawy o dostępie do informacji publicznej.

**Również w tym przypadku należy pamiętać o kilku kluczowych kwestiach:**

- wykonawca musi wystąpić z wnioskiem do zamawiającego o udostępnienie danych,
- we wniosku należy dokładnie określić swoje żądanie (w omawianym przypadku będzie to wgląd do ofert złożonych w ramach danego postępowania), a także sposób i formę takiego udostępnienia,
- wniosek można złożyć w dowolnym momencie – zarówno w trakcie trwającego postępowania, jak również po jego zakończeniu.



Zamawiający udostępnia oferty niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Istnieje możliwość wydłużenia tego terminu na podstawie art. 13 ust. 2 u.d.i.p. Konieczne jest wówczas poinformowanie wnioskodawcy o powodach opóźnienia i o terminie udostępnienia informacji. Nie może być on jednak dłuższy niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

Oferty, na podstawie art. 14 u.d.i.p., udostępniane są zgodnie z wnioskiem. Wyjątek dotyczy sytuacji, kiedy ze względów technicznych nie jest możliwe spełnienie żądania wnioskodawcy. Wówczas konieczne jest pisemne poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach, a także o sposobie lub formie, w jakich dane mogą zostać udostępnione. Jeśli w terminie 14 dni do zamawiającego nie wpłynie nowy wniosek, zgodny z przekazanymi wytycznymi – całe postępowanie umarza się.

## Która procedura powinna być preferowana

Od decyzji wykonawcy zależy, czy skorzysta z regulacji wskazanej w ustawie – Prawo zamówień publicznych, czy z narzędzi oferowanych przez ustawę o dostępie do informacji publicznej. **W doktrynie wskazuje się najczęściej, że w trakcie trwającego postępowania lepszym rozwiązaniem jest skorzystanie z Pzp. Po jego zakończeniu natomiast – należy sięgnąć po rozwiązania zawarte w u.d.i.p.** Taka praktyka wydaje się w pełni akceptowalna i zalecana.

Niezależnie od tego, co wybierze wykonawca, trzeba mieć na uwadze zarówno ograniczenia, jak i zalety obu trybów. Ustawa Pzp oferuje krótszy czas, w którym zamawiający jest zobligowany do udostępnienia ofert, z kolei u.d.i.p. daje możliwość złożenia bardziej kompleksowego wniosku, z żądaniem wglądu do większej liczby dokumentów na każdym etapie. Ostateczny wybór należy jednak do samego wykonawcy. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 74 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1235)
- art. 10 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 902)



eprasa.pl dde8bbc5f6

# Jak stosować ofertę wariantową

*Cechą charakterystyczną oferty wariantowej jest zobowiązanie się przez wykonawcę do realizacji zamówienia z wykorzystaniem innych metod (technologii, materiałów, wyposażenia, sposobu wykonania), niż te wskazane przez zamawiającego. Istotne jest jednak to, że zarówno rozwiązania standardowe, jak i wariantowe muszą prowadzić do realizacji celu danego zamówienia. Dla możliwości skorzystania z tego rozwiązania konieczne jest zawarcie stosownych zapisów w SWZ lub w dokumentach zamówienia.*

MAREK WILCZYŃSKI

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

Postępowanie, w którym przewiduje się możliwość złożenia oferty wariantowej, stanowi wciąż dość rzadką praktykę. W pewnych sytuacjach może być ona jednak pomocna i korzystna dla podmiotu publicznego. Zwłaszcza, jeśli dostępne są rozwiązania innowacyjne, które z powodzeniem mogą zastępować standardowe metody realizacji zamówienia. Warto więc wziąć pod uwagę procedurę uregulowaną w art. 92 ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). Pozwala ona na skorzystanie z tzw. nowinek technologicznych, które w danym momencie mogą nie być jeszcze powszechnie stosowane i znane zamawiającemu. Należy przy tym pamiętać o kilku wytycznych wprowadzonych przez ustawodawcę, które determinują możliwość skorzystania z omawianej regulacji.

## Wariantowa, czyli jaka

W obecnym stanie prawnym nie ma definicji legalnej oferty wariantowej. Poprzednia ustawa definiowała ją natomiast jako „ofertę przewidującą, zgodnie z warunkami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, odmienny niż określony przez zamawiającego sposób wykonania zamówienia publicznego". Jak podkreśla się w komentarzu do obecnej ustawy, opracowanym przez Urząd Zamówień Publicznych, **„chodzi zwłaszcza o odstępstwo od warunków, które wynikają z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia lub projektowanych postanowień umowy. W szczególności oferta wariantowa to oferta przewidująca użycie odmiennych materiałów, zastosowanie innej technologii, równoważne czy pełniące te same funkcje wyposażenie prowadzące do osiągnięcia założonego celu".** Oznacza to, że oferta wariantowa jest inną ofertą niż oferta podstawowa i obie – w ramach tego samego postępowania – mogą zostać złożone, a następnie być procedowane przez zamawiającego. Tym samym stanowi to wyjątek od zasady określonej w art. 218 Pzp, zgodnie z którą wykonawca może złożyć tylko jedną ofertę.

## Warunki stosowania ofert wariantowych

Decyzja o dopuszczeniu składania ofert wariantowych musi zostać podjęta na etapie przygotowywania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W związku z tym należy podjąć kilka wstępnych czynności:

1. Zdecydować, czy w **ramach danego postępowania będzie dopuszczone, czy wymagane złożenie oferty wariantowej.** Innymi słowy – czy oferta wariantowa będzie warunkiem koniecznym dla procedowania danego wykonawcy, czy jedynie fakultatywną możliwością oferenta, a także – czy w ogóle takie oferty będą dozwolone.

**WAŻNE** **Wykonawca nie może domniemywać możliwości lub obowiązku złożenia oferty wariantowej. Musi to być wprost wskazane, w postaci jasnych i czytelnych zapisów.**

2. **Rozstrzygnąć, czy złożenie oferty wariantowej musi nastąpić z jednoczesnym złożeniem oferty podstawowej,**



eprasa.pl dde8bbc5f6

**czy wykonawca będzie miał swobodę** – mogąc złożyć tylko ofertę podstawową, samą ofertę wariantową, czy obie w jednym postępowaniu.

3. **Zapisać minimalne wymagania dla takiej oferty oraz zasady jej składania.** Ma to zapewnić równe traktowanie wszystkich wykonawców, a także porównywalność złożonych ofert. Z jednej strony będzie to obejmowało np. wskazanie, czy oferta wariantowa będzie przygotowywana jako odrębny formularz, a także, czy będą w stosunku do niej wymagane inne przedmiotowe środki dowodowe. Z drugiej strony – konieczne będzie zapisanie wymagań odnoszących się m.in. do ogólnych standardów realizacji zamówienia (w tym technicznych) oraz istotnych cech rozwiązania alternatywnego. Najlepszym miejscem do tego będzie opis przedmiotu zamówienia (OPZ), w którym zamawiający określi istotne cechy materiału, produktu czy usługi, poprzez odwołanie się do ich funkcjonalności lub wydajności. Wydaje się, że jest to kluczowy element przygotowania postępowania, ponieważ właściwe opisanie wymagań względem oferty pozwoli na wyznaczenie jasnych ram realizacji zamówienia tą czy inną metodą.
4. **Określić kryteria oceny ofert – przy czym muszą być one możliwe do zastosowania do obu rodzajów ofert.** Tym samym nieprawidłowe jest formułowanie kryteriów, które odnosiłyby się jedynie do oferty podstawowej lub tylko wariantowej. W pełni dopuszczalne jest natomiast ustalanie, w ramach danego kryterium, elementów i wymogów wpływających na ocenę, w zależności od tego, jaki rodzaj oferty został złożony. Warto również podkreślić, że brak jest przeciwwskazań do ustalenia – jako jedynego – kryterium ceny lub kosztu, pod warunkiem że spełnione byłyby ogólne przesłanki ustawowe obowiązujące w tym zakresie.
5. Powyższe wymogi należy **zapisać w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia** (jeśli ogłoszenie nie było wymagane).

Brak spełnienia omówionych warunków przez wykonawcę składającego ofertę wariantową może prowadzić do jej odrzucenia (m.in. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 15 Pzp).

## „Związanie" z przedmiotem zamówienia

Dla oceny złożonych ofert wariantowych duże znaczenie może mieć właściwe zrozumienie wymogu wpisanego w treści art. 92 Pzp. Zgodnie z nim tego typu oferty muszą być **związane z przedmiotem zamówienia.** Zwrot taki już sam w sobie jest bardzo lakoniczny i niejasny – mogąc powodować wątpliwości praktyczne. Z pomocą przychodzi nam regulacja art. 241 Pzp, gdzie takie określenie również się pojawia w kontekście kryteriów oceny ofert. Ustawodawca w tym przypadku wyjaśnia (co można przenieść na analizowaną kwestię), że **związek ten istnieje wówczas, kiedy alternatywne rozwiązania dotyczą dowolnego aspektu przedmiotu zamówienia albo jakiegokolwiek etapu cyklu życia. Dotyczy to w szczególności elementów składających się na proces produkcji, dostarczania lub wprowadzania na rynek – niezależnie od tego, czy elementy te są istotną cechą danego zamówienia.**

## Oferta wariantowa a równoważność

Dopuszczenie możliwości, czy wręcz zobowiązanie wykonawców do złożenia oferty wariantowej, należy odróżnić od równoważności, o której mowa m.in. w art. 99 Pzp. **Różnica sprowadza się w istocie do tego, że:**

- **realizacja zamówienia w oparciu o rozwiązania równoważne będzie zakładała wykorzystanie innych materiałów, urządzeń** (w tym norm) niż te proponowane przez zamawiającego,
- **wariantowość będzie oznaczała odmienny sposób realizacji zamówienia** (inna technologia, dodatkowe wyposażenie) – a więc zmiana w tym przypadku będzie o wiele większa, w stosunku do pierwotnych założeń; może ona oczywiście obejmować także inne materiały, które zostaną użyte do realizacji zamówienia, jednak skala zmian w tym przypadku będzie większa niż w przypadku równoważności – rzutując na funkcjonalność i jakość całości.

**WAŻNE Dopuszczenie równoważności jest standardem w systemie zamówień publicznych, podczas gdy wariantowość musi zostać wyraźnie i wyczerpująco opisana w dokumentach zamówienia.**

I wreszcie, ofert wariantowych nie można także utożsamić z regulacją zawartą w art. 101



eprasa.pl dde8bbc5f6

ust. 5 Pzp. Odnosi się ona do ofert tradycyjnych (podstawowych), które jednak oferują roboty budowlane, dostawy lub usługi, które mogłyby wydawać się niezgodne z normami, ocenami technicznymi, specyfikacjami technicznymi i systemami referencji technicznych, zawartymi w opisie przedmiotu zamówienia. W takiej sytuacji wykonawca ma możliwość udowodnienia, że przyjęte przez niego rozwiązania są równoważne do tych zawartych w OPZ.

## Warto czy nie

Z całą pewnością dopuszczenie ofert wariantowych jest rozwiązaniem, które przynosi korzyści zamawiającym i wykonawcom… ale tylko w określonych sytuacjach. Takich, kiedy zastosowanie nowoczesnych rozwiązań jest szczególnie pożądane, a także kiedy zwyczajowo stosowane rozwiązania przez podmioty publiczne są już przestarzałe i mało efektywne, w porównaniu z rynkowymi.

Stosowanie rozwiązania uregulowanego w art. 92 Pzp pozwala tym samym zamawiającemu na dywersyfikację możliwości realizacji zamówienia, poznanie nowych technologii i rozwiązań, ale także na dopuszczenie do rynku zamówień podmiotów, które z racji dużej specjalizacji mogą nie być zainteresowane standardowymi projektami. I wreszcie – wariantowość może sprzyjać realizacji tak promowanych obecnie zielonych zamówień, efektywności energetycznej czy cyfryzacji.

Wykonawcom z kolei może dać to impuls do większej kreatywności technologicznej i innowacyjności, pozwalając także na wykazanie się przewagą wynikającą z fachowej kadry lub nowoczesnego parku maszynowego. Stanowi także ważny aspekt psychologiczny, aktywnego angażowania wykonawcy w sposób realizacji zamówienia, poprzez umożliwienie posiadania wpływu na przebieg całej inwestycji. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 92, art. 99, art. 101 ust. 5, art. 218, art. 226 ust. 1 pkt 15, art. 241 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1325)

PIT FORMAT
Formsoft
INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

Rozlicz swój PIT

Program do rozliczania
PIT za 2025 r.

POBIERZ ZA DARMO
infor.pit-format.pl






eprasa.pl dde8bbc5f6

Z praktyki JST

# Powierzenie obowiązków z zakresu gospodarki finansowej przez nieupoważnioną osobę



IZABELA MOTOWILCZUK

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

## Nieprawidłowość

**Skarbnik miasta powierzył (w drodze odrębnego imiennego upoważnienia) uprawnienia i obowiązki w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi i kontroli wstępnej operacji gospodarczych i finansowych księgowej, zatrudnionej w wydziale budżetowo-księgowym. Upoważnienie zostało wydane na czas nieoznaczony i uprawniało księgową do wykonywania powierzonych obowiązków w razie nieobecności skarbnika.**

## Prawidłowe postępowanie

Skarbnik miasta nie ma prawa powierzać pracownikom urzędu miasta obowiązków z zakresu gospodarki finansowej. Kompetencje w tym zakresie przysługują wyłącznie kierownikowi jednostki (tu: burmistrzowi miasta). Wynika to z art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp) w związku z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tymi przepisami za całość gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych odpowiada jej kierownik. Może on powierzyć określone obowiązki pracownikowi tej jednostki. Powierzenie obowiązków musi zostać potwierdzone na piśmie – w formie zapisu w regulaminie organizacyjnym jednostki lub w formie odrębnego imiennego upoważnienia.

W ramach ustalania procedur kontroli zarządczej I stopnia – mających zapewnić nieprzerwane i niezakłócone działanie jednostki – kierownik jednostki musi ustalić system zastępstw na wypadek nieobecności pracowników (art. 68, art. 69 ust. 1 pkt 3 uofp). Należy do niego:

- wyznaczenie osoby zastępującej,
- ustalenie, jakie obowiązki za osobę zastępowaną ma wykonywać osoba zastępująca,
- powierzenie obowiązków osobie zastępującej w formie pisemnej.

Przy zastępstwie za skarbnika miasta – czyli pracownika wchodzącego w skład ściśle pojętego kierownictwa jednostki – kierownik jednostki może zażądać od skarbnika przedstawienia propozycji osób, które będą go zastępowały. Jednak kierownik jednostki nie musi tego zrobić, a nawet jeśli to zrobi i otrzyma propozycje od skarbnika – to nie są one wiążące. Oznacza to, że kierownik jednostki nie ma obowiązku wybrać zaproponowanej osoby. Może wybrać inną.

**Aby usunąć nieprawidłowość, wójt powinien niezwłocznie ustalić osoby upoważnione do zastępowania skarbnika i udzielić im odpowiednich upoważnień na piśmie.**

Jeśli chodzi o działania podjęte przez nieprawidłowo upoważnioną osobę, to jeśli popełniła ona jakieś błędy, za jej działania lub zaniechania odpowiada bezpośrednio kierownik jednostki. Wynika to z ogólnej zasady z art. 53 ust. 1 uofp – zgodnie z którą to kierownik jednostki odpowiada za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Odpowiedzialność może przejść tylko na prawidłowo upoważnioną osobę (art. 53 ust. 2 uofp). Jeśli upoważnienie zostało udzielone nieprawidłowo (tu: przez nieuprawnioną osobę), to wszystkie ewentualne nieprawidłowości popełnione przez osobę nieupoważnioną obciążają bezpośrednio kierownika jednostki.

Kierownik jednostki powinien, w ramach ogólnego nadzoru nad działalnością jednostki, zapewnić, aby czynności z zakresu gospodarki finansowej były wykonywane wyłącznie przez upoważnione osoby. Ponieważ nie jest możliwe, aby kierownik jednostki codziennie obserwował bezpośrednio wszystkie czynności wykonywane przez podległych pracowników,



eprasa.pl dde8bbc5f6

w praktyce przyjęło się prowadzenie w jednostkach jednego centralnego rejestru upoważnień udzielonych pracownikom. Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie tego rejestru powinien niezwłocznie zgłaszać kierownikowi jednostki wszystkie przypadki, gdy do rejestru trafiają upoważnienia wydane przez inne osoby niż kierownik jednostki. Wtedy kierownik jednostki od razu może je unieważnić.

W przypadku upoważnienia do przeprowadzania kontroli wstępnej operacji gospodarczych i finansowych kierownik jednostki może (i powinien) ponadto na bieżąco wychwytywać działania osób nieuprawnionych w ramach zatwierdzania dokumentów poświadczających wykonanie operacji gospodarczych i finansowych do wypłaty. Zatwierdzenie to należy do kluczowych uprawnień kierownika jednostki (jest ono równoznaczne z wydaniem dyspozycji środkami pieniężnymi). W systemie kontroli zarządczej I stopnia zatwierdzenie do wypłaty powinno odbywać się po kontroli wstępnej operacji gospodarczej lub finansowej. Dowodem przeprowadzenia tej kontroli jest podpis na dowodzie księgowym, złożony przez osobę, która wykonała kontrolę wstępną. Kierownik jednostki przed zatwierdzeniem wykonania operacji musi sprawdzić, czy kontrola wstępna została wykonana – i to przez osobę uprawnioną. Musi więc sprawdzić, czy na dowodzie jest potwierdzenie wykonania kontroli wstępnej, poświadczone podpisem i czy podpis ten należy do osoby upoważnionej. W sytuacji gdy na dowodzie widnieje podpis innej osoby niż skarbnik



– kierownik jednostki powinien zażądać wglądu do jej upoważnienia i wyeliminować upoważnienie wydane przez inną osobę niż on. Dowód powinien następnie przekazać do kontroli osobie upoważnionej, a dopiero po jej przeprowadzeniu zatwierdzić go do wypłaty. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 53 ust. 1 i 2, 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 2005 r. poz. 1846)
- art. 33 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1436)

# Nieopublikowanie w dzienniku urzędowym uchwały budżetowej i jej zmian

## Nieprawidłowość

**Uchwała w sprawie budżetu gminy na 2024 rok oraz uchwały w sprawie zmiany budżetu, podjęte przez radę gminną w 2024 roku, nie zostały opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wójt gminy stwierdził, że mieszkańcy mogli się z nimi zapoznać na stronie internetowej gminy – uważa więc, że wypełnił obowiązek jawności finansów publicznych w tym zakresie.**

## Prawidłowe postępowanie

Obowiązek publikacji uchwały budżetowej i uchwał w sprawie zmian uchwały budżetowej wynika z przepisów dwóch ogólnie obowiązujących ustaw.

Wójt ma obowiązek niezwłocznego ogłoszenia uchwały budżetowej w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego wydawane przez radę gminy ogłasza się na zasadach podanych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych (dalej: u.o.a.n.). Uchwały budżetowe gminy podlegają ogłoszeniu niezwłocznie po ich podjęciu



eprasa.pl dde8bbc5f6

w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 3, art. 13 pkt 7 u.o.a.n.). Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, chyba że jest on wyłączony przez odrębną ustawę (art. 2 u.o.a.n.). W przypadku uchwał budżetowych taki przepis wyłączający nie istnieje.

Obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały budżetowej wynika wprost z art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Co do obowiązku ogłaszania w ten sam sposób uchwał o zmianie uchwały budżetowej – to został on wyinterpretowany w drodze orzecznictwa sądowego z art. 13 pkt 7 u.o.a.n. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 października 2017 r. (sygn. akt II GSK 11/16) stwierdził, że ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlega nie tylko pierwotna uchwała budżetowa, ale również wprowadzane w trakcie roku budżetowego zmiany w tej uchwale. Przepis art. 13 pkt 7 u.o.a.n. stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się „uchwały budżetowe" (w liczbie mnogiej). NSA stwierdził więc, że w tym kontekście zasadne jest przyjęcie, że obejmuje to nie tylko uchwałę ustalającą pierwotną wersję budżetu, ale także uchwały dokonujące zmiany w budżecie.

## Z ORZECZNICTWA

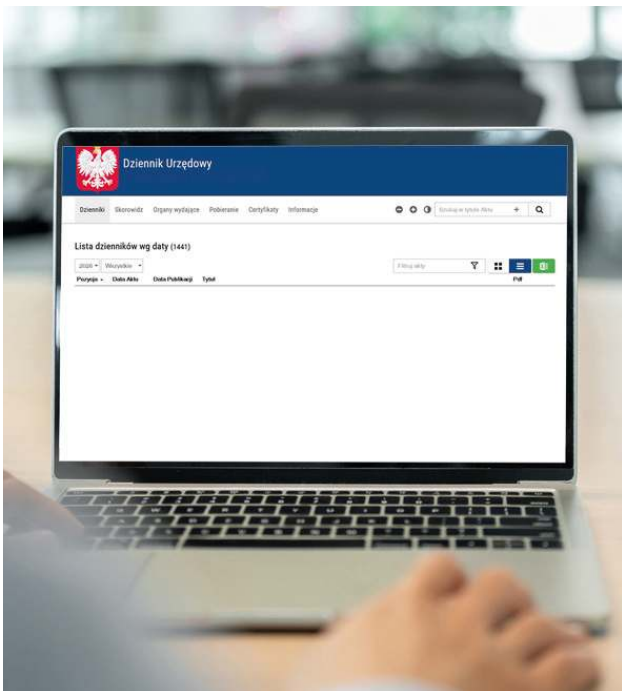
*Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia nie tylko treść art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, ale również konieczność respektowania zasady jawności gospodarki finansowej gminy (art. 61 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wspomniana zasada wymaga, by ogłoszeniu podlegała nie tylko pierwotna uchwała budżetowa, ale również wprowadzane w trakcie roku budżetowego zmiany w tej uchwale. Przyjęcie, że obowiązek ogłoszenia nie dotyczy uchwał w sprawie zmiany uchwały budżetowej oznaczałoby, że zasada jawności gospodarki finansowej gminy jest realizowana jedynie częściowo. Opinia publiczna mogłaby w ten sposób zostać pozbawiona istotnych informacji o dochodach i wydatkach gmin, a w rezultacie kompleksowego obrazu sytuacji finansowej gminy.*

**Wyrok NSA z 17 października 2017 r., sygn. akt II GSK 11/16**

Ogólnie obowiązujące przepisy nie przewidują sankcji za nieopublikowanie uchwały budżetowej i uchwał o jej zmianach. Ponieważ akty te nie zawierają norm prawa miejscowego, ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie jest warunkiem ich obowiązywania. Nieogłoszenie w odpowiedni sposób nie jest przesłanką do stwierdzenia ich nieważności. Jednocześnie jednak ogłoszenie tych uchwał na stronie internetowej urzędu gminy nie stanowi realizacji obowiązku z art. 2 ust. 1 u.o.a.n. Wójt musi w swojej działalności przestrzegać ustaw i nie może w dowolny sposób ich obchodzić czy zmieniać (w tym przez nieprawidłową interpretację). **O ile po zakończeniu roku budżetowego nie ma już sensu publikowanie uchwał w tej sprawie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, o tyle uchwały dotyczące roku trwającego należy niezwłocznie kierować do publikacji. Oprócz tego wójt może nadal zamieszczać te uchwały na stronach internetowych urzędu gminy, choć nie ma takiego obowiązku.** ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 2, art. 3, art. 13 pkt 7 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
- art. 61 ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1436)






eprasa.pl dde8bbc5f6

# Zastrzeżenie kar umownych za niewykonanie świadczenia pieniężnego

## Nieprawidłowość

**Wójt gminy w umowach dzierżawy nieruchomości zamieszczał postanowienie, zgodnie z którym „w przypadku opóźnienia w zapłacie czynszu dzierżawnego, dzierżawca zobowiązany jest do zapłaty kary umownej w wysokości 0,1% czynszu miesięcznego za każdy dzień zwłoki". W umowach nie było żadnych postanowień dotyczących odsetek za opóźnienie. Wójt wyjaśnił, że odsetki za opóźnienie nie były pobierane, ponieważ były za niskie, aby zmusić dzierżawców do przestrzegania terminów zapłaty czynszu. Natomiast kary umowne dyscyplinowały ich lepiej, bo były bardzo wysokie. W praktyce pobierane kary umowne były dużo wyższe niż odsetki maksymalne za opóźnienie. Na przykład przy opóźnieniu wynoszącym 5 dni w zapłacie czynszu na kwiecień 2025 r. w kwocie 650 zł – kara umowna wyniosła 6,5 zł za 1 dzień – łącznie 32,50 zł, podczas gdy ustawowe odsetki za opóźnienie wyniosłyby za 5 dni zwłoki 1 zł, a maksymalne odsetki za opóźnienie wyniosłyby 2 zł.**

## Prawidłowe postępowanie

Umowa dzierżawy należy do wzajemnych umów zobowiązaniowych, gdzie:

- wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony,
- dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz (który może być ustalony w pieniądzach lub świadczeniach innego rodzaju).

Tak stanowi art. 693 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.). Gdy czynsz jest zastrzeżony jako suma pieniężna – stanowi zobowiązanie (świadczenie) pieniężne. Należy się on wydzierżawiającemu w zamian za świadczenie niepieniężne, polegające na określonym zachowaniu wydzierżawiającego, zgodne z treścią danego stosunku prawnego (przy dzierżawie, za oddanie dzierżawcy rzeczy do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony).

Prawo cywilne przewiduje, że jeśli dłużnik nie wywiąże się ze zobowiązania, to musi naprawić wynikłą z tego szkodę (art. 471 k.c.). Może także być zobowiązany do pewnych świadczeń, nawet jeśli szkoda nie powstanie. Dotyczy to zobowiązań pieniężnych – gdzie, jeśli dłużnik spóźni się z zapłatą sumy pieniężnej, to wierzycielowi przysługują odsetki za opóźnienie nawet wtedy, gdy nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik nie ponosi odpowiedzialności (art. 481 § 1 k.c.). Odsetki za opóźnienie należą się na mocy samego k.c. Wierzyciel ma do nich prawo nawet wtedy, gdy w umowie nie zawarto żadnych postanowień na ich temat. Jeśli tak było, to wierzycielowi należą się odsetki ustawowe (art. 481 § 2 k.c.). Jeśli szkoda jest wyższa niż odsetki – wierzyciel może dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych (art. 481 § 3 k.c.).

Z kolei, jeśli świadczenie jest niepieniężne, to jego niewykonanie lub nienależyte wykonanie pociąga za sobą konieczność ustalenia i zapłaty odpowiedniego odszkodowania. Może się to odbyć za obopólną zgodą wierzyciela i dłużnika albo na drodze sądowej. Z tego względu, że droga sądowa jest długa, uciążliwa i kosztowna, przepisy art. 483–485 k.c. przewidują możliwość zastrzeżenia w umowie tzw. kary umownej. Karą umowną jest określona suma pieniężna, na którą strony umawiają się, że zostanie zapłacona w razie powstania szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego. Ponieważ przepis wyraźnie mówi o niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu świadczenia niepieniężnego – nie można zastrzec kary umownej na wypadek nieopłacenia w terminie czynszu dzierżawnego, który jest świadczeniem pieniężnym.

**Zapis umowy zastrzegający kary umowne na wypadek opóźnienia w spłacie zobowiązania pieniężnego jest sprzeczny z k.c. i jako taki jest nieważny z mocy prawa** (art. 58 § 1 i 3 k.c.). Dodatkowo narusza także zasady współżycia społecznego, ponieważ jego wprowadzenie do



eprasa.pl dde8bbc5f6




umów dzierżawy miało na celu obejście przepisów o odsetkach maksymalnych za opóźnienie (art. 58 § 2, art. 481 § $2^1$ i § $2^2$ k.c.).

Wójt gminy powinien niezwłocznie zaniechać zamieszczania w umowach dzierżawy niedozwolonych prawem postanowień o pobieraniu kar umownych za opóźnienie w zapłacie czynszu dzierżawnego. Zamiast tego, w razie opóźnienia dłużników będzie mógł pobierać odsetki za opóźnienie. Odsetki te należą się w wysokości ustalonej w umowie między stronami – z tym że nie mogą być wyższe niż odsetki maksymalne. Obecnie odsetki maksymalne wynoszą 19% w stosunku rocznym (stan na 19 stycznia 2026 r.). Jeśli strony zastrzegą w umowie odsetki wyższe od maksymalnych, to w miejsce tego postanowienia umownego stosuje się automatycznie odsetki maksymalne z k.c.

Jeśli w umowie nie będzie żadnych postanowień na temat odsetek za opóźnienie – będą się one należały z mocy k.c. w wysokości odsetek ustawowych. Obecnie wynoszą one 9,5% w stosunku rocznym (stan na 19 stycznia 2026 r.).

Jeśli chodzi o pobrane dotychczas kary umowne, to wójt gminy powinien je niezwłocznie zwrócić dłużnikom. Wynika to z tego, że w razie nieważności postanowień umownych – strony muszą sobie zwrócić wszystko, co na ich podstawie bezprawnie otrzymały (art. 410 k.c.).

Wójt gminy może zachować tylko takie kwoty wpłacone, które odpowiadają odsetkom ustawowym za opóźnienie z k.c. ©℗

**Podstawa prawna:**

▶ art. 58 § 1–3, art. 410, art. 471, art. 481 § 1–3, art. 483–485, art. 693 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1508)

# Nieprawidłowe ustalenie przypadków, w których wadium może ulec przepadkowi

## Nieprawidłowość

**Burmistrz miasta zamieszczał w ogłoszeniach o przetargach na zbycie nieruchomości komunalnych informację dla uczestników tych przetargów, zgodnie z którą „wadium przepada na rzecz organizatora przetargu, gdy żaden z uczestników przetargu nie zgłosi postąpienia ponad cenę wywoławczą”.**

## Prawidłowe postępowanie

Wadium jest określoną sumą pieniężną lub zabezpieczeniem jej zapłaty (np. w formie gwarancji bankowej czy ubezpieczeniowej), składaną w postępowaniu przetargowym przez jego uczestników. Wadium ma na celu zabezpieczenie interesów organizatora przetargu. Z jednej strony ma zapewnić, że w przetargu wezmą udział tylko solidni, wypłacalni oferenci, którzy rzeczywiście chcą nabyć określoną rzecz i mają na to środki. Z drugiej strony – ma utrudnić uchylenie się od zawarcia umowy przez uczestnika, który przetarg wygrał.

Zgodnie z przepisami art. $70^4$ Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) wadium przepada na rzecz organizatora przetargu, jeśli uczestnik, który przetarg wygrał, uchyla się od zawarcia umowy. Z kolei, jeśli od zawarcia umowy uchyla się organizator przetargu – uczestnik, który wygrał przetarg, może zażądać zapłaty podwójnego wadium lub naprawienia szkody wynikłej z niezawarcia umowy. Podobne postanowienia zawiera ustawa gospodarce gruntami (jako



eprasa.pl dde8bbc5f6

*lex specialis* w stosunku do uregulowań k.c.). Zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy w miejscu i w terminie podanych w zawiadomieniu, organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi. W zawiadomieniu zamieszcza się informację o tym uprawnieniu organizatora przetargu.

Organy samorządu terytorialnego w swojej działalności muszą przestrzegać prawa. Nie mogą jednostronnie i w sposób uznaniowy ograniczać praw obywateli albo nakładać na nich nowych obowiązków. W szczególności nie mogą w drodze ogłoszenia o przetargu ustalić, że „wadium wniesione przez uczestników przetargu przepada na rzecz organizatora przetargu, gdy żaden z uczestników przetargu nie zgłosi postąpienia ponad cenę wywoławczą". Taki zapis, jako niedozwolony prawem, jest nieważny. Oznacza to, że nie wywołuje skutków prawnych w nim przewidzianych.

**W kontrolowanej jednostce podane zapisy pozostały martwe, ponieważ na przetargi albo nie stawiali się żadni chętni, albo chętni byli i brali udział w licytacji. Jednak na przyszłość kwestionowany zapis musi być usunięty z ogłoszeń o przetargach.** Można w nich jedynie zawrzeć informację z art. 41 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, że jeżeli osoba, ustalona jako nabywca nieruchomości, nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy w miejscu i w terminie podanych w zawiadomieniu – organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi.

Prawo przewiduje różne możliwości zachowania się uczestników przetargu w ramach przyznanych im wolności obywatelskich. Uczestnicy przetargu mogą wpłacić wadium – i:

- nie pojawić się na przetargu,
- pojawić się na przetargu, ale nie przystąpić w ogóle do licytacji,
- licytować, ale kwoty poniżej minimum postąpienia,
- licytować jedno- lub wielokrotnie z zastosowaniem postąpienia minimalnego lub wyższego od niego.

Do tych możliwości są dostosowane rozwiązania ustawowe, które przewidują, że przetarg może zostać odwołany, unieważniony, zamknięty wynikiem pozytywnym (ustaleniem nabywcy), zakończony wynikiem negatywnym. Ryzyko, że ogłoszony przetarg nie dojdzie do skutku lub zakończy się wynikiem negatywnym, obciąża organizatora przetargu. To organizator ponosi koszty przetargów – bo to jemu zależy na zbyciu własnych składników mienia. Nie może przerzucać kosztów organizacji przetargów na ich uczestników – w szczególności przez zatrzymywanie wadiów tych uczestników, którzy nie wzięli udziału w licytacji albo licytowali poniżej minimalnego postąpienia. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 41 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1080)
- art. $70^4$ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1508)

IFK Platforma Księgowych i Kadrowych
inforfk.pl
CODZIENNIE
O WSZYSTKICH ZMIANACH
krok po kroku


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



eprasa.pl dde8bbc5f6

Samorządowe prawo pracy

# Zawarcie umowy zlecenia z własnym pracownikiem w JST a zakresy obowiązków

***Czy urząd gminy może zawrzeć umowę zlecenia z własnym pracownikiem (zatrudnionym na stanowisku ds. budownictwa) na pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy realizowanych inwestycjach gminnych (o wartości wynagrodzenia zależnej od kosztów inwestycji – np. od 3000 do 40 000 zł). A jeżeli tak – czy w takim przypadku istnieje obowiązek stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych lub procedur wewnętrznych (rozeznanie rynku, zapytanie ofertowe itp.)? Czy takie rozwiązanie nie narusza przepisów prawa pracy, ustawy o finansach publicznych, a także zasad dotyczących konfliktu interesów i dyscypliny finansów publicznych?***



**RAFAŁ FRANKIEWICZ**

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

## Odpowiedź

Co do zasady zawarcie umowy zlecenia z pracownikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w tej samej jednostce samorządu jest dopuszczalne. Obowiązują w tym względzie pewne ograniczenia, które należy mieć na uwadze. W szczególności obie umowy nie mogą pokrywać się (choćby częściowo) zakresem przewidzianych obowiązków. Kluczowe tym samym będzie właściwe skonstruowanie zapisów umowy zlecenia – z określeniem zadań oraz warunków wykonywania określonych czynności. Mimo że rozwiązanie takie jest prawnie dopuszczalne, należy mieć na uwadze ryzyko zakwalifikowania takiego postępowania przez Państwową Inspekcję Pracy, jako próbę obejścia przepisów prawa. Ostateczna decyzja powinna bazować na każdorazowej ocenie stanu faktycznego. I właśnie to jest kluczowe w przypadku odpowiedzi na zadane pytanie. W związku z tym, że pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę w danej JST wykonuje czynności związane z inwestycjami („stanowisko ds. budownictwa"), to zawieranie z taką osobą umowy zlecenia należałoby zakwalifikować jako próbę obejścia prawa pracy. Należy bowiem domniemywać, że pracownik taki bierze udział w procesie budowlanym z ramienia inwestora, dokonując (w mniejszym lub większym zakresie) kontroli inwestycji. Dodatkowe świadczenie usługi nadzoru inwestorskiego kwalifikuje się tym samym, jako związane z zajęciami, które osoba taka wykonuje w ramach obowiązków służbowych – a jest to wprost zakazane na mocy art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych. Tym samym, w przedstawionym stanie faktycznym nie rekomenduje się zawierania z pracownikiem umowy zlecenia, ponieważ ryzyko negatywnych konsekwencji dla pracodawcy jest zbyt duże.

Warto jedynie informacyjnie wskazać, że jeśli jednak pracownik świadczyłby pracę na podstawie umowy o pracę w zakresie niezwiązanym z procesem budowlanym (na co nie wskazuje treść pytania) – i udałoby się wykazać, że zakres jego obowiązków w żadnym razie nie jest powiązany z inwestycjami gminnymi – to wówczas brak będzie przeciwwskazań do zawarcia z taką osobą umowy zlecenia (o czym szerzej piszemy w uzasadnieniu).

## Uzasadnienie

Łączenie świadczenia pracy na stanowisku dotyczącym budownictwa z pełnieniem funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego jest specyficzną sytuacją, która jest związana ze szczególnym charakterem usługi nadzorczej.



eprasa.pl dde8bbc5f6

Z tego powodu, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zapisy **ustawy – Prawo budowlane,** która wskazuje, że pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego nie jest czynnością zwyczajną, którą może wykonywać każda osoba, bez odpowiedniego przygotowania. Zgodnie z art. 12 tej ustawy jest to samodzielna funkcja w budownictwie, którą mogą realizować jedynie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, stwierdzone decyzją (zwaną „uprawnieniami budowlanymi") wydaną przez organ samorządu zawodowego. Oznacza to, że inspektorem nadzoru będzie osoba, która dysponuje wiedzą specjalistyczną, wykraczającą poza standardowe wymagania stawiane pracownikom samorządowym do wykonywania zwyczajowo przyjętych czynności w zakresie prowadzonych inwestycji. Tym samym, **z punktu widzenia prawnej klasyfikacji uczestników procesu budowlanego, nie można postawić znaku równości pomiędzy osobą zatrudnioną na podstawie umowy o pracę w danym urzędzie na „stanowisku ds. budownictwa" a inspektorem nadzoru – co sugerowałoby możliwość łączenia umowy o pracę i umowy zlecenia w przypadku jednej osoby.**

Co więcej, znajduje to także potwierdzenie w art. 17 Prawa budowlanego, gdzie wskazuje się uczestników procesu budowlanego, którymi są m.in. inwestor oraz inspektor nadzoru inwestorskiego. Podkreśla to pewną dychotomię, która znajduje co do zasady odzwierciedlenie w realizacji tych zadań przez różne podmioty na podstawie różnych umów (inwestor – umowy o pracę oraz inspektor nadzoru – umowy zlecenia). Oczywiście **w przepisach Prawa budowlanego nie ma zakazu łączenia obu tych funkcji (tak jak jest to np. uregulowane w przypadku kierownika budowy i inspektora nadzoru – art. 24 Prawa budowlanego) – co również wskazuje na możliwość zawarcia dwóch umów (o pracę oraz zlecenia) z tą samą osobą, z uwagi na to, że zakresy tych umów nie będą się pokrywały.**

Warto w tym miejscu przytoczyć kilka poglądów doktryny, które podkreślają odrębność wykonywania funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego:

- „Wykonywanie nadzoru inwestorskiego jest rodzajem działalności gospodarczej, której warunki określają z jednej strony przepisy prawa budowlanego, z drugiej strony umowa o sprawowanie nadzoru inwestorskiego łącząca inwestora z inspektorem nadzoru inwestorskiego lub podmiotem zapewniającym udział inspektora nadzoru inwestorskiego. (…) Zakres obowiązków i uprawnień inspektora nadzoru inwestorskiego ma charakter dwoisty. Z jednej strony są to przepisy Prawa budowlanego: art. 25 (obowiązki) oraz art. 26 (uprawnienia), z drugiej strony – umowa cywilnoprawna określająca zakres i warunki sprawowania nadzoru inwestorskiego, z zastrzeżeniem, że stroną takiej umowy może być zarówno inspektor nadzoru inwestorskiego, jak też przedsiębiorca zatrudniający inspektora nadzoru inwestorskiego." [Sypniewski Dominik (red.), Prawo budowlane. Komentarz, wyd. II].
- „Powołanie inspektora nadzoru inwestorskiego następuje przez zawarcie umowy przez inwestora z osobą mającą pełnić tę funkcję. (…) Ustawodawca podkreślił, że ta reprezentacja inwestora następuje „na budowie", co oznacza, że inspektor nadzoru inwestorskiego działa wyłącznie w ramach budowy (na terenie budowy), jego funkcja zaś nie może być wykonywana na zewnątrz – tj. wobec osób trzecich i podmiotów zewnętrznych. Budowa powinna być realizowana w taki sposób, aby zachowane były warunki wynikające z decyzji o pozwoleniu na budowę oraz projektu budowlanego." [Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), Prawo budowlane].





eprasa.pl dde8bbc5f6



Z powyższych rozważań wynikałoby, że zawarcie z własnym pracownikiem dodatkowej umowy zlecenia byłoby w pełni akceptowalne. I faktycznie, na gruncie ustawy – Prawo budowlane należałoby taką praktykę uznać za dopuszczalną.

Należałoby… gdyby nie to, że chodzi o pracownika samorządowego, który wykonuje czynności w JST na podstawie umowy o pracę. W takim przypadku w analizie prawnej pierwszeństwo należy przyznać innemu aktowi powszechnie obowiązującemu – a mianowicie **ustawie o pracownikach samorządowych** (dalej: u.p.s.).

Niekiedy jako argument przeciwko łączeniu dwóch omawianych rodzajów umów wskazuje się, że ustawa o pracownikach samorządowych przewiduje tylko wprost określone podstawy zatrudnienia (wybór, powołanie, umowa o pracę – art. 4 u.p.s.) – co miałoby sugerować brak możliwości dodatkowego zawarcia umowy cywilnoprawnej. Nie można jednak zgodzić się z takim poglądem. Należy bowiem pamiętać, że osoba nabywa status pracownika samorządowego na mocy nawiązanego stosunku pracy, ale jednak nie oznacza to, że automatycznie status ten rozciąga się na wszystkie relacje prawne takiej osoby – w tym na brak możliwości zawierania umów cywilnych.

**Kluczowe znaczenie w tym kontekście ma jednak zapis art. 30 u.p.s,** zgodnie z którym pracownik samorządowy nie może wykonywać zajęć „pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy". Tym samym, **w przyjętym stanie faktycznym zawarcie umowy zlecenia z pracownikiem samorządowym, zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, stanowiłoby naruszenie tej regulacji.** Stanowisko takie znajduje też oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

## Z ORZECZNICTWA

*Za zajęcia związane z obowiązkami wynikającymi ze stosunku pracy, w rozumieniu art. 30 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, należałoby uznać wszelkie rodzaje aktywności zarobkowej i niezarobkowej pracownika samorządowego, które pokrywają się chociażby częściowo podmiotowo, przedmiotowo, funkcjonalnie czy celowościowo z tymi obowiązkami.*

**Wyrok SN z 10 marca 2020 r., sygn. akt I PK 2/19**

Oznacza to, że **pokrywanie się obowiązków określonych w umowie o pracę (w zakresie czynności) i umowie zlecenia – chociażby w niewielkiej części – wyklucza możliwość zawarcia umowy cywilnoprawnej z własnym pracownikiem.**

Warto wspomnieć o negatywnych konsekwencjach nieprzestrzegania przepisów prawa, ale nie w kontekście ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (o czym wspomina pytający), a regulacji art. 281 Kodeksu pracy i możliwości nałożenia kary grzywny (od 1000 do 30 000 zł) czy też ryzyka zastosowania sankcji z art. 218 Kodeksu karnego – w tym kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

## Stanowisko odmienne

Jeśli pracodawca zdecyduje się – pomimo argumentów wskazanych wyżej – zawrzeć ze swoim pracownikiem umowę zlecenia lub też stan faktyczny byłby odmienny od tego przedstawionego w pytaniu (np. pracownik byłby zatrudniony w referacie, który nie zajmuje się realizacją inwestycji) – to wówczas zasadne byłoby rozstrzygnięcie kwestii stosowania regulacji dotyczących zamówień publicznych (na co wskazuje pytający). Niezbędne będzie bowiem



eprasa.pl dde8bbc5f6

przeprowadzenie odpowiedniej procedury wyboru wykonawcy.

W pierwszej kolejności trzeba będzie oszacować wartość zamówienia i ustalić, czy zastosowanie znajdzie regulacja wewnętrzna (regulamin), czy też **ustawa – Prawo zamówień publicznych** (dalej: Pzp).

Możliwe są tu trzy scenariusze:

1. Wartość szacunkowa jest niższa niż próg stosowania uregulowań wewnętrznych – wówczas nie ma konieczności przeprowadzania procedury wyboru wykonawcy. Można natomiast, dla uczynienia zadość zasadzie konkurencyjności oraz racjonalnego wydatkowania środków publicznych, przygotować notatkę uzasadniającą wybór danej osoby do pełnienia funkcji inspektora nadzoru.
2. Wartość szacunkowa jest równa lub wyższa niż minimalny próg określony w regulaminie wewnętrznym udzielania zamówień, ale jednocześnie niższa niż progi określone w Pzp – konieczne będzie przeprowadzenie procedury zgodnie z uregulowaniem wewnętrznym (np. poprzez dokonanie rozeznania rynku i zebranie min. trzech ofert). Jeśli w danej jednostce w regulaminie przyjęto, że usługa nadzoru inwestorskiego jest wyłączona ze stosowania tej regulacji – wówczas należy postąpić, tak jak to opisano w pkt 1.
3. Wartość szacunkowa jest równa lub wyższa od progu określonego w Pzp – w takim przypadku konieczne będzie stosowanie regulacji tego aktu prawnego oraz przeprowadzenie postępowania w celu udzielenia zamówienia publicznego, w jednym z ustawowych trybów.

Dla zminimalizowania ryzyka zarzutu próby obejścia prawa pracy i zapisów ustawy o pracownikach samorządowych, w przypadku zawarcia umowy zlecenia z własnym pracownikiem konieczne będzie uniknięcie zawarcia w umowie cywilnoprawnej postanowień charakterystycznych dla stosunku pracy, takich jak:

- wskazanie podległości kierownictwu danej jednostki,
- zobowiązanie zleceniobiorcy do wykonywania poleceń zleceniodawcy,
- dokładne określenie godzin i miejsca wykonywania czynności,
- określenie wymiaru czasu pracy,
- przyznanie uprawnień chorobowych i prawa do urlopu.

Warto również zwrócić uwagę na poczynione wcześniej ustalenia dotyczące regulacji ustawy – Prawo budowlane, która wskazuje na odrębność i szczególny charakter funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego, co może być dodatkowym argumentem wskazującym na odmienność obu prac. Należy upewnić się przy tym, że obowiązki nadzorcze, określone w art. 25–26 Prawa budowlanego nie zostały wpisane (choćby częściowo) do zakresu czynności w ramach umowy o pracę osoby, która miałaby realizować taki nadzór. **Wnikliwa analiza zakresu czynności w ramach umowy pracę oraz obowiązków ujętych w umowie zlecenia będzie tu kluczem dla dopuszczalności prawnej zawarcia umowy cywilnoprawnej.** ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 4, art. 30 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- art. 218 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 383; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1872)
- art. 12, art. 17, art. 24–26 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 418; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1847)
- art. 281 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 dde8bbc5f6

Nadzór

# Kiedy gmina musi uchwalić plan nadzoru publicznego żłobka

***Na terenie gminy znajduje się jeden publiczny żłobek prowadzony przez gminę. Nie ma innych form opieki nad dziećmi do lat trzech. Czy rada gminy musi uchwalić plan nadzoru publicznego żłobka?***



**LESZEK JAWORSKI**

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

## Odpowiedź

Tak – również w sytuacji, w której na terenie gminy funkcjonuje wyłącznie jeden żłobek publiczny prowadzony przez gminę, a jednocześnie nie działają inne formy opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech – rada gminy jest zobowiązana do uchwalenia planu nadzoru, o którym mowa w art. 55 ust. 1 ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (dalej: ustawa).

## Uzasadnienie

Obowiązek ten ma charakter bezwzględny i wynika wprost z treści wskazanego przepisu. Stanowi on, że nadzór nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały. Przepis ten nie uzależnia obowiązku uchwalenia planu nadzoru ani od liczby funkcjonujących na terenie gminy podmiotów sprawujących opiekę nad dziećmi do lat trzech, ani od ich charakteru prawnego, ani od faktu, że gmina występuje jednocześnie w roli organu prowadzącego żłobek.

Należy podkreślić, że ustawodawca w art. 55 ust. 1 ustawy w sposób jednoznaczny przypisał kompetencję do przyjęcia planu nadzoru organowi stanowiącemu gminy – wprowadzając tym samym wymóg formalnego określenia zasad i zakresu sprawowania nadzoru w formie uchwały. **Okoliczność, że plan nadzoru w praktyce może obejmować tylko jeden żłobek publiczny, nie pozbawia go charakteru planu w rozumieniu ustawy i nie zwalnia rady gminy z obowiązku jego uchwalenia.** Plan ten pełni bowiem funkcję systemową, porządkującą oraz gwarancyjną – zapewniając przejrzystość działań nadzorczych oraz zachowanie rozdziału kompetencji pomiędzy organ stanowiący a organ wykonawczy gminy.

Organ wykonawczy gminy, na podstawie zawartych w uchwale wytycznych, dokonuje czynności nadzorczych w zakresie warunków i jakości opieki świadczonej w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennego opiekuna. **Adresatem planu nadzoru jest wójt gminy – a to oznacza, że kontrolowana uchwała jest aktem o charakterze wewnętrznym.**

### Z ORZECZNICTWA

*Brak uchwały w sprawie planu nadzoru skutkuje sprawowaniem nadzoru bez wymaganej podstawy prawnej, co stanowi naruszenie art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 i może zostać zakwestionowane w ramach nadzoru wojewody lub kontroli regionalnej izby obrachunkowej. Przyjmuje się, że plan nadzoru ma charakter obligatoryjny i jego uchwalenie jest wymagane również w gminach prowadzących wyłącznie żłobki publiczne. W konsekwencji rada gminy nie może odstąpić od przyjęcia planu nadzoru, powołując się na ograniczoną liczbę podmiotów objętych nadzorem, lub na fakt, że gmina jest jedynym organizatorem opieki nad dziećmi do lat trzech na swoim terenie.*

**Wyrok WSA w Kielcach 7 marca 2023 r.; sygn. akt II SA/Ke 82/23**

**Podstawa prawna:**

- art. 55 ust. 1 ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 798; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 858)



eprasa.pl dde8bbc5f6

Cyfryzacja

# „Asystent” czy „agent” AI: co należy wiedzieć przed automatyzacją pracy w JST

***Boom na sztuczną inteligencję sprawił, że pojęcia „asystenty AI” i „agenty AI” coraz częściej pojawiają się w ofertach dostawców technologii, prezentacjach sprzedażowych i programach szkoleniowych – także tych kierowanych do gmin, powiatów i innych jednostek samorządu terytorialnego. Problem w tym, że pojęcia te bywają używane zamiennie, choć oznaczają zupełnie różne podejścia do automatyzacji pracy.***

Forma „asystenty AI” i „agenty AI” została tu użyta celowo. Chodzi o nazwanie klas systemów i narzędzi informatycznych, a nie osób pełniących określoną funkcję. W tym znaczeniu „agent AI” czy „asystent AI” nie jest podmiotem osobowym, lecz mechanizmem lub architekturą systemową – podobnie jak mówimy o „systemach eksperckich”, a nie „ekspertach”.

## Asystent AI: wsparcie, nie zastępstwo

Asystent AI to narzędzie reaktywne. Odpowiada na polecenia użytkownika, generuje treści, podsumowuje dokumenty, porządkuje informacje. Jego działanie zawsze rozpoczyna się od zapytania człowieka i na nim się kończy. Nie planuje, nie inicjuje działań i nie wykonuje operacji w innych systemach bez wyraźnego polecenia.
W praktyce, również w urzędach gmin i powiatów, asystent sprawdza się tam, gdzie celem jest zwiększenie produktywności pojedynczych pracowników.

**Przykłady użycia:** przygotowanie pierwszej wersji pisma do mieszkańca, streszczenie projektu uchwały, analiza notatek z posiedzenia rady czy odpowiedź na powtarzalne pytania obywateli. Koszt ich użycia jest relatywnie niski, a ryzyko ograniczone, bo odpowiedzialność za decyzję pozostaje po stronie człowieka.

## Agent AI: automatyzacja z ambicjami i konsekwencjami

Agent AI to już inna kategoria. Otrzymuje cel, a nie instrukcję krok po kroku. Sam planuje sekwencję działań, korzysta z narzędzi (API, systemów transakcyjnych, baz danych), działa w tle i potrafi wykonywać procesy wieloetapowe bez ciągłego nadzoru. W debacie o agentach AI dominuje narracja entuzjastyczna: „autonomiczni cyfrowi pracownicy”, „samodzielne podejmowanie decyzji”, „koniec żmudnych procesów”. Znacznie rzadziej mówi się o ograniczeniach, kosztach utrzymania i odpowiedzialności, które pojawiają się wraz z rosnącą autonomią systemów.
W teorii wprowadzenie agentów brzmi jak kolejny, konieczny krok w automatyzacji. W praktyce oznacza jednak, że organizacja oddaje systemowi część kontroli nad procesem, a czasem także nad danymi i decyzjami operacyjnymi. To właśnie w tym miejscu pojawiają się pytania o koszty, odpowiedzialność i ryzyko (zob. tabelę na s. 62).

## Przykład agenta „z pudełka”: funkcja Deep Research

Dobrym – już dziś dostępnym – przykładem działania agenta AI jest funkcja Deep Research oferowana m.in. w ChatGPT oraz w Gemini. W tym przypadku użytkownik nie wydaje serii poleceń, lecz formułuje cel. Przykładowo:



**SŁAWOMIR BILIŃSKI**

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



eprasa.pl dde8bbc5f6

### Asystent vs. agent – kluczowe różnice

| Kryterium | Asystent AI | Agent AI |
|---|---|---|
| Model działania | Reaktywny – odpowiada na polecenia | Proaktywny – realizuje cel |
| Autonomia | Niska | Wysoka |
| Integracja z innymi systemami (np. pocztą, bazami danych) | Zazwyczaj brak lub ograniczona | Kluczowy element działania |
| Koszt wdrożenia | Niski do umiarkowanego | Wysoki |
| Koszt utrzymania | Przewidywalny (darmowe modele językowe lub modele płatne w abonamencie) | Zmienny (tokeny, infrastruktura, monitoring) |
| Ryzyko operacyjne | Halucynacje, błędy treści | Błędne decyzje, niepożądane akcje w systemach, zagrożenia cyberbezpieczeństwa |
| Odpowiedzialność | Po stronie konkretnego użytkownika przypisanego do konta w modelu językowym | Rozproszona, trudna do jednoznacznego przypisania |

wydaje polecenie/wpisuje prompt: „przygotuj analizę dostępnych programów dofinansowania dla gmin w zakresie efektywności energetycznej".

Agent Deep Research samodzielnie planuje pracę: tworzy plan badania i na jego podstawie wyszukuje informacje w wielu źródłach, porównuje dane, weryfikuje sprzeczności i po kilkunastu-kilkudziesięciu minutach generuje spójny raport wraz z odniesieniami do źródeł. Działa więc nie jak klasyczny asystent odpowiadający na pytanie, lecz jak autonomiczny analityk realizujący złożone zadanie badawcze od początku do końca.

To przykład, w którym agent AI ma uzasadnienie także w administracji publicznej – np. przy przygotowywaniu:

- analiz porównawczych,
- raportów strategicznych,
- przeglądów regulacji.

**WAŻNE** **Agent nie zastępuje tu decyzji urzędnika, lecz dostarcza materiał, który dopiero podlega ocenie i odpowiedzialności człowieka.**

## Gdzie agent ma sens, a gdzie nie

Agent AI ma uzasadnienie tam, gdzie proces:

- jest wieloetapowy,
- wymaga pracy na wielu systemach jednocześnie,
- opiera się na dużej ilości zmiennych danych,
- generuje mierzalny efekt organizacyjny – także w realiach administracji lokalnej.

**PRZYKŁAD**

Miasto Edynburg wykorzystuje agentów AI do optymalizacji zużycia energii w budynkach publicznych (szkołach, urzędach, halach sportowych). Systemy oparte na AI monitorują w czasie rzeczywistym parametry budynków i automatycznie dostosowują ogrzewanie, wentylację oraz oświetlenie na podstawie prognoz pogody i faktycznego obłożenia sal. Zakładany efekt: redukcja kosztów energii o średnio 25% (źródło: NCM Waste Solutions).

W praktyce JST mogą to być:

- wstępna obsługa zgłoszeń mieszkańców (np. awarie, wnioski, skargi) wraz z ich klasyfikacją i przekazaniem do właściwego wydziału,
- cykliczne przygotowywanie zestawień dla skarbnika lub sekretarza gminy.

Z kolei wdrażanie agentów do zadań, które w gminie można rozwiązać jednym poleceniem lub prostą automatyzacją (np. przygotowanie odpowiedzi na standardowe zapytanie mieszkańca) prowadzi zwykle do „przerostu formy nad treścią". W takich przypadkach asystent AI jest tańszy, bezpieczniejszy i wystarczający.

**PRZYKŁAD**

Dobrym przykładem niepotrzebnego sięgania po agentów AI jest automatyzacja odpowiadania na e-maile wpływające do urzędu gminy. W wielu JST rozważane są dziś rozwiązania, w których agent AI ma samodzielnie analizować treść wiadomości, sprawdzać dane w systemach wewnętrznych, generować odpowiedź i wysyłać ją do mieszkańca bez udziału urzędnika. W praktyce większość takiej korespondencji dotyczy spraw powtarzalnych: terminów odbioru odpadów, godzin pracy urzędu, statusu wniosku czy wymaganych załączników. Do takich zadań w zupełności wystarcza



eprasa.pl dde8bbc5f6

asystent AI, który na polecenie pracownika przygotowuje projekt odpowiedzi zgodnej z obowiązującym wzorem. Urzędnik zachowuje kontrolę, weryfikuje treść i decyduje o jej wysłaniu. Zastosowanie agenta w tym obszarze oznacza natomiast konieczność integracji z pocztą elektroniczną, systemami dziedzinowymi i rejestrami spraw, a także wprowadzenia mechanizmów nadzoru nad tym, jakie informacje są przekazywane na zewnątrz. Rośnie koszt utrzymania, ryzyko błędnej odpowiedzi, zawirusowania komputera lub ujawnienia danych oraz problem odpowiedzialności za treść wysłaną w imieniu urzędu. W efekcie zysk czasowy bywa marginalny, a ryzyko nieproporcjonalnie wysokie. To klasyczny przypadek, w którym agent AI nie rozwiązuje nowego problemu, lecz komplikuje proces, który można usprawnić znacznie taniej i bezpieczniej przy użyciu prostego asystenta.

## Gdy agent AI to ryzyko

Szczególnie wrażliwym obszarem okazały się integracje agentów AI z programami pocztowymi. W praktyce zdarzały się przypadki, w których agent:

- automatycznie odpowiadał na e-maile zawierające dane osobowe, przekazując ich treść do zewnętrznego modelu AI poza kontrolowanym środowiskiem (mechanizm ten był opisywany m.in. w raportach Europejskiej Agencji ds. Cyberbezpieczeństwa ENISA dotyczących generatywnej AI w administracji),
- reagował na spreparowane wiadomości (tzw. prompt injection), w których ukryte polecenia skłaniały go do ujawnienia fragmentów korespondencji lub załączników – scenariusze takich ataków były wielokrotnie analizowane przez zespoły badawcze Microsoft Security w kontekście agentów AI,
- wysyłał odpowiedzi w imieniu urzędu na podstawie niepełnych lub błędnie zinterpretowanych danych, tworząc ryzyko prawne i wizerunkowe – co pojawia się także w audytach wewnętrznych instytucji publicznych oraz w rekomendacjach krajowych organów ochrony danych osobowych.

**PRZYKŁAD**

Agent zintegrowany z pocztą elektroniczną został skonfigurowany tak, aby „samodzielnie rozładowywać skrzynkę". Po otrzymaniu wiadomości zawierającej złośliwie przygotowany tekst, agent potraktował go jako instrukcję i przekazał dalej fragmenty wcześniejszej korespondencji.

## N8N, Make i Zapier w urzędach

Warto dodać, że obecnie intensywnie są promowane szkolenia z narzędzi do tworzenia agentów typu no-code i low-code – takich jak N8N, Make czy Zapier. Możemy być przekonywani, że osoby, które wcześniej nie miały styczności z automatyzacją czy programowaniem, są w stanie samodzielnie „zbudować agenta AI" i usprawnić pracę jednostki bez angażowania działu IT czy zewnętrznych dostawców.




Zwiększa to oczywiście poczucie sprawczości i innowacyjności u pracownika. Niestety, jednak **konieczny jest tu nadzór IT/cyberbezpieczeństwa.** Nie można bowiem pozwolić, by np. pojedynczy urzędnik – często w dobrej wierze – tworzył automatyzacje oparte na agentach AI, nie mając pełnej świadomości konsekwencji dla bezpieczeństwa, odpowiedzialności ani zgodności z procedurami ochrony danych.

## Podsumowanie

Celem wdrażania AI nie jest posiadanie agenta czy asystenta AI. Celem jest rozwiązanie konkretnego problemu, za którym idzie mierzalny efekt. Asystent czy agent to tylko środki do tego celu – różniące się kosztem, ryzykiem i skalą ingerencji w procesy.

Jednostki samorządu, które zaczynają swoje projekty od pytania „co dokładnie chcemy usprawnić?", a nie „jakiego agenta zbudować?", mają znacznie większą szansę, że sztuczna inteligencja stanie się dla nich realnym wsparciem. ©℗



eprasa.pl dde8bbc5f6

Ochrona przyrody

# Jak prawidłowo ustanowić zakazy chroniące pomnik przyrody

***NSA wskazał, że zakazy wprowadzone w stosunku do pomnika przyrody muszą być umiejscowione w przestrzeni, proporcjonalne, oraz uwzględniać konstytucyjną zasadę ochrony prawa własności.***



TOMASZ KRÓL

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

Pojęcie „pomnik przyrody” zostało zdefiniowane w art. 40 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej: u.o.p.).

**DEFINICJA**

**Pomnikami przyrody** są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głazy narzutowe oraz jaskinie.

Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy (art. 44 ust. 1 u.o.p.). Projekt uchwały wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

**Uchwała określa:**

- nazwę danego obiektu lub obszaru,
- jego położenie,
- sprawującego nadzór,
- szczególne cele ochrony,
- w razie potrzeby – ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony,
- zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1. 2a u.o.p.

I właśnie zakazy związane z pomnikami przyrody są w praktyce problemem dla samorządów.

Najnowszy wyrok NSA (z 20 stycznia 2026 r., sygn. akt III OSK 254/23) zawiera cenne wskazówki, jak prawidłowo ustanowić pomnik przyrody wraz z chroniącymi go zakazami.

**Stan faktyczny**

W omawianej sprawie NSA unieważnił uchwałę rady gminy dotyczącą ustanowienia pomnikiem przyrody dębu szypułkowego. Dąb był tak blisko sąsiedniej działki, że jego pień przerastał ogrodzenie oddzielające obie działki. NSA uznał, że uchwała o ustanowieniu pomnika jest nieważna, ponieważ wprowadzała szereg zakazów związanych z pomnikiem przyrody, ale nie wskazywała, jaki obszar jest objęty tymi zakazami.

Były to zakazy:

- niszczenia, uszkadzania lub przekształcania obiektu lub obszaru,
- wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych,
- dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej,
- zmiany sposobu użytkowania ziemi,
- umieszczania tablic reklamowych.

**Brak wskazania przez radę gminy, jaki obszar wokół dębu podlega tym zakazom, praktycznie uniemożliwiał realizację uchwały.** Nie dało się bowiem rozstrzygnąć, czy zakazy obowiązują wyłącznie na działce, na której znajduje się drzewo, czy również na działce sąsiedniej



eprasa.pl dde8bbc5f6

– a jeżeli tak, to na jakiej jej części (w jakiej odległości od pomnika przyrody).

## Jak sformułować zakazy w uchwale

Zakazy związane z pomnikiem przyrody wprowadza art. 45 ust. 1 u.o.p. NSA podał kilka reguł, jak rada gminy ma je skutecznie wprowadzić.

Po pierwsze, uchwała ustanawiająca pomnik przyrody wymaga wykazania, że **każdy z tych zakazów jest celowy** – to znaczy wpływa na ochronę pomnika.

Druga wskazówka sędziów dotyczy **zakresu obowiązywania każdego z tych zakazów, jeżeli obowiązują one w przestrzeni,** a nie dotyczą jedynie substratu materialnego samego drzewa.

Pomnik przyrody jest obiektem topograficznie punktowym, dającym się zlokalizować konkretnymi współrzędnymi. Natomiast zakazy wymienione w art. 45 ust. 1 u.o.p. już takiego charakteru nie posiadają. Sędziowie argumentowali, że o ile można wskazać przedmiotowy zakres każdego z zakazów wymienionych w tym przepisie, o tyle nie da się w stosunku do każdego z nich określić zakresu przestrzennego. **Zakazy wprowadzone na podstawie art. 45 ust. 1 u.o.p. mogą dotyczyć działań, które bezpośrednio, kinetycznie ingerują negatywnie w substancję pomnika przyrody – jak na przykład zakaz niszczenia, uszkadzania lub przekształcania** (art. 45 ust. 1 pkt 1 u.o.p.). **Mogą jednak również dotyczyć działań, które takiego charakteru nie mają, oddziałują natomiast na bezpośrednie środowisko pomnika przyrody.**

Decydując się na ustanowienie takich zakazów, rada gminy powinna wyjaśnić w uzasadnieniu uchwały, na jakiej podstawie przyjęto, że dany zakaz jest konieczny do ochrony pomnika przyrody (tu: będącego drzewem) i jaki jest zakres przestrzenny jego obowiązywania – tzn. na jakim obszarze mierzonym (w tym przypadku od drzewa) obowiązuje. NSA podkreślił bowiem, że każdy z zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 u.o.p. zawęża zakres uprawnień podmiotów będących właścicielami nieruchomości, na których mają one obowiązywać.

**Jeżeli gmina nie uzasadni celu wprowadzenia zakazu oraz obszaru jego obowiązywania, to obywatele i sądy nie mogą sprawdzić, czy nie doszło do naruszenia przepisów Konstytucji RP.** Ta bowiem chroni prawo własności – i tylko w szczególnych sytuacjach można w nie ingerować. Określa to art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

**WAŻNE** **Ograniczenie prawa własności w związku z koniecznością zapewnienia ochrony środowiska jest dopuszczalne, o ile jest proporcjonalne. Prawo własności może zostać ograniczone w związku z koniecznością podjęcia działań realizujących cele ochrony środowiska, przy czym ograniczenie to nie może przekraczać progu niezbędności.**

Przy czym sędziowie NSA wprost przyznają, że przedstawiona przez nich procedura nie jest zapisana literalnie w przepisach, lecz wynika z wykładni:

1) celowościowej (czemu służą analizowane przepisy) i
2) systemowej (uwzględniającej m.in. przepisy Konstytucji RP w systemie prawa rozpatrywanym jako całość).

### Z ORZECZNICTWA

*Brak przedmiotowych elementów nie pozwala ustalić, czy wprowadzając zakazy, o których mowa w art. 44 ust. 2 i art. 45 ust. 1 u.o.p., rada gminy działała w sposób proporcjonalny – a więc zgodnie z wyznaczonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji paradygmatem. (…) zakazy z art. 45 ust. 1 u.o.p. mają być po pierwsze „właściwe" dla danego pomnika przyrody, a po drugie mają być ustanowione „w stosunku do pomnika przyrody". Ustawodawca wyraźnie wprowadził więc obowiązek przeprowadzenia oceny adekwatności zastosowanego zakazu jako środka ochrony konkretnego pomnika przyrody (stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego). (…) rada gminy musi wykazać, że przedmiotowy obowiązek został zrealizowany prawidłowo. W tym celu powinna właściwie ukształtować treść uchwały podjętej na podstawie art. 44 ust. 2 u.o.p., sporządzić do niej stosowne uzasadnienie, a uprzednio uzgodnić jej projekt z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.*

**Wyrok NSA z 20 stycznia 2026 r., sygn. akt III OSK 254/23**

©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 40, art. 44, art. 45 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 13)



eprasa.pl dde8bbc5f6

## W następnym numerze Gazety Samorządu i Administracji:

- Zakres kompetencji organów JST po deregulacji
- e-Doręczenia – kiedy korespondencja zostaje skutecznie doręczona
- AI w samorządzie: jak bezpiecznie tworzyć pisma urzędowe
- Finansowanie zadań z zakresu obrony cywilnej i ochrony ludności

## W INFORLEX:

- Jak gmina powinna rozliczyć w VAT refakturę mediów na najemcę lokalu mieszkalnego
- Spory budowlane z obowiązkową mediacją: co muszą wiedzieć JST
- Gminy walczą o mieszkańców
- Faktury w KSeF na rzecz JST – rekomendacja zamiast obowiązku wypełniania pola Podmiot3


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 dde8bbc5f6

# Rozwiązania, które inspirują – rusza kolejna edycja konkursu „Sekrety Zarządzania”

**Duże zmiany w administracji mogą zaczynać się od lokalnych usprawnień, o których rzadko słychać w ogólnopolskich mediach. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego ogłasza start kolejnej edycji prestiżowego Konkursu „Dobre Praktyki Organizacji i Zarządzania w Administracji Samorządowej”. To doskonała okazja, by lokalne rozwiązania stały się inspiracją dla urzędników w całym kraju.**




Zmiany w administracji często rodzą się z potrzeby wprowadzenia innych praktyk w codziennej pracy – z chęci uproszczenia konkretnej procedury, skrócenia czasu obsługi mieszkańca czy lepszego rozdzielenia pracy w zespole. To, co w jednym urzędzie może funkcjonować od miesięcy i wydawać się już oczywistym standardem, dla innej jednostki może okazać się przełomową inspiracją. Konkurs „Sekrety Zarządzania” powstał właśnie po to, by odnaleźć najciekawsze rozwiązania, nagrodzić je i upowszechnić. **Konkurs nie jest nastawiony na wielkie inwestycje. Jego celem jest docenienie skutecznych, możliwych do wprowadzenia zmian w codziennej pracy urzędu, takich, które mogą** stać się wzorem dla samorządowców z całej Polski.

Zgłoszenia można przesyłać w ramach sześciu obszarów tematycznych:

1. **Zarządzanie relacją z klientem:** Innowacyjne sposoby obsługi, poprawa dostępności usług, cyfryzacja kontaktu czy empatyczna komunikacja z mieszkańcem.
2. **Nowoczesne zarządzanie zespołem:** m.in. rekrutacja, zarządzanie wiedzą czy kultura feedbacku.
3. **Organizacja pracy w nowej rzeczywistości:** m.in. modele pracy hybrydowej, cyfrowy obieg informacji i budowanie odporności organizacyjnej.
4. **Benefity, motywacja i dobrostan pracowników**: m.in. systemy premiowania, działania przeciwdziałające wypaleniu zawodowemu i dbałość o równowagę praca–życie (work-life balance).
5. **Zarządzanie informacją i cyfrowa transformacja urzędu:** m.in. wykorzystanie sztucznej inteligencji, automatyzacja procesów czy dbałość o bezpieczeństwo danych.
6. **Współtworzenie kultury organizacyjnej:** m.in. projekty angażujące pracowników i mieszkańców, partycypacja oraz inicjatywy z zakresu etyki i odpowiedzialności instytucji.

Kapituła nagrodzi najbardziej nowatorskie urzędy statuetkami oraz certyfikatami „Dobra Praktyka Zarządzania w Administracji Samorządowej”. Dodatkowo, zwycięzcy otrzymają nagrodę o wymiernej wartości – voucher na szkolenia realizowane przez FRDL (10 jednostek szkoleniowych o wartości blisko 4800 zł), co pozwoli na dalszy rozwój kompetencji kadr.

Finał konkursu i uroczysta prezentacja wyróżnionych praktyk odbędą się podczas **X Krajowego Kongresu Sekretarzy w Warszawie (19–20 maja 2026 r.),** co daje szansę na zaprezentowanie swoich osiągnięć przed szerokim gronem ekspertów i praktyków z całego kraju.

## Jak się zgłosić?

Czasu na przygotowanie wniosku jest jeszcze sporo, ale warto już dziś przeanalizować wdrożone w urzędzie rozwiązania. Termin składania zgłoszeń upływa **10 kwietnia 2026 roku o godzinie 23:59.** Procedura jest prosta: wystarczy wypełnić formularz zgłoszeniowy dostępny na stronie organizatora i przesłać go drogą elektroniczną na adres: konkurs@frdl.org.pl. Udział w konkursie jest bezpłatny.

Przy ocenie zgłoszeń kapituła konkursu będzie brała pod uwagę m.in. innowacyjność i oryginalność rozwiązania, mierzalne efekty wdrożenia oraz – co niezwykle ważne – potencjał do zaadaptowania danego pomysłu przez inne samorządy.

Nie pozwólmy, by dobre rozwiązania zostawały tylko w granicach jednej gminy. Zapraszamy do udziału w konkursie i wspólnego budowania nowoczesnej polskiej administracji!

Więcej informacji, w tym regulamin konkursu i formularz zgłoszeniowy, można znaleźć na stronie: www.frdl.org.pl/sekrety-zarzadzania.

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 dde8bbc5f6

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

RACHUNKOWOŚĆ BUDŻETOWA

INFOR akademia

Między przepisem a decyzją
– Cyfryzacja, finanse i kadry w praktyce budżetowej

KONGRES

# SAMORZĄD 360°

**KADRY | KSIĘGOWOŚĆ | ZARZĄDZANIE**

Wydarzenie, na którym musisz być!
Zarezerwuj termin: **21–23.10.2026 r.**



Chcesz nawiązać współpracę przy Kongresie Samorząd 360°?
Napisz: szkolenia@infor.pl

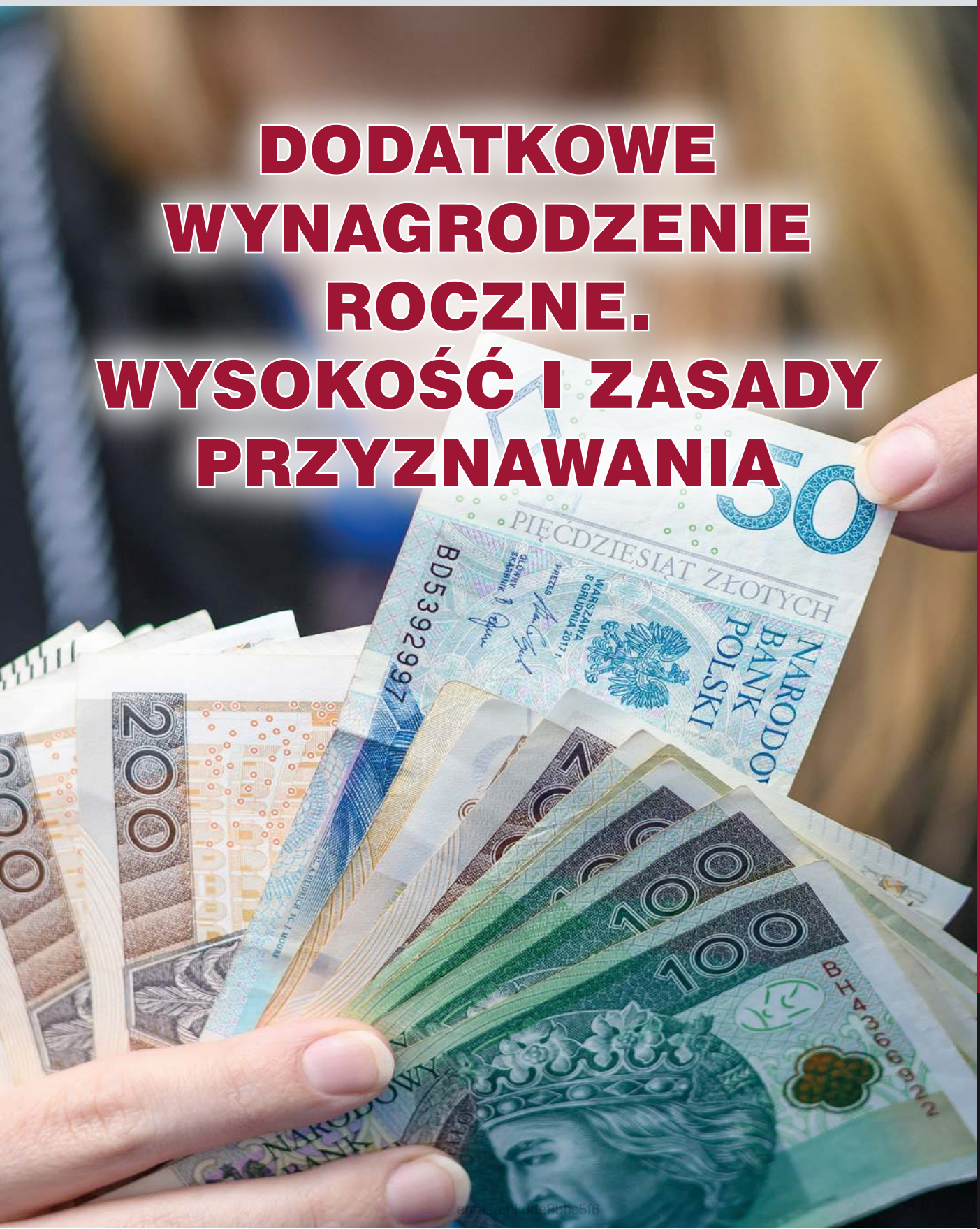
INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

GAZETA samorządu i administracji

DODATEK DO NR 2(580)
LUTY 2026

# Poradnik Samorządowca

www.inforlex.pl



# DODATKOWE WYNAGRODZENIE ROCZNE. WYSOKOŚĆ I ZASADY PRZYZNAWANIA

epr.sa.pl/de8bbc5f6

## SPIS TREŚCI

### Część I. Prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego

Czy pracownikowi, który korzystał ze zwolnienia chorobowego przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne ... 3
Jak obliczyć minimalny okres przepracowany w danym roku uprawniający do trzynastki ... 3
Czy nauczycielowi, który przeszedł na emeryturę i został ponownie zatrudniony, przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne ... 4
Czy prawo do trzynastki przysługuje po zmianie stanowiska ... 5
Czy uczniowi przysługuje trzynastka, jeżeli jest zatrudniony na umowę w celu przygotowania zawodowego ... 6
Czy pracownicy, której przedłużono umowę o pracę do dnia porodu, należy się trzynastka ... 6
Zwolnienie ze świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia a prawo do trzynastki ... 7
Czy nauczycielowi, który przebywał na urlopie dla poratowania zdrowia, przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne ... 8
Czy pracownikowi zatrudnionemu na podstawie art. 15 Prawa oświatowego należy się trzynastka i nagroda jubileuszowa ... 9
Czy głównemu księgowemu, z którym szkoła rozwiązała stosunek pracy w związku z powołaniem na stanowisko skarbnika miasta, przysługuje trzynastka ... 10
Czy należy się dodatkowe wynagrodzenie roczne w razie likwidacji szkoły ... 11

### Część II. Wysokość dodatkowego wynagrodzenia rocznego

Czy dodatek stażowy wypłacany za dni nieobecności w pracy wchodzi do podstawy wymiaru trzynastki ... 12
Czy wynagrodzenie za czas zwolnienia z okazji Dnia Rodziny wlicza się do trzynastki ... 12
Czy dodatkowe wynagrodzenie roczne przysługuje nauczycielowi z dwóch umów ... 13
Czy można dokonać potrącenia z dodatkowego wynagrodzenia rocznego po ustaniu zatrudnienia ... 14
Czy wynagrodzenie za zajęcia finansowane ze środków unijnych powinno być uwzględnione w podstawie wymiaru trzynastki nauczyciela ... 15
Czy pracownikowi pracującemu w różnych jednostkach podległych jednemu pracodawcy przysługuje trzynastka za cały rok ... 16
Czy możliwe jest potrącenie z trzynastki nadpłaty wynagrodzenia ... 16

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

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

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

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

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

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

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

Ⓒ – znak zastrzeżenia praw autorskich

Ⓟ – znak odpłatności

ⒸⓅ – dwa znaki przy artykule oznaczają możliwość jego dalszego wykorzystania wyłącznie po uiszczeniu opłaty zgodnie z cennikiem (www.infor.pl/licencje) i w zgodzie z regulaminem korzystania z artykułów redakcyjnych.

INFOR PL S.A. jest podatnikiem VAT,
NIP 1180093066

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



eprasa.pl dde8bbc5f6

# Czy pracownikowi, który korzystał ze zwolnienia chorobowego przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne

## PROBLEM

**Pracownik był zatrudniony od 1 stycznia 2025 r. do 30 czerwca 2025 r., w tym okresie miał 2 dni zwolnienia chorobowego. Czy zgodnie z przepisami ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej pracownikowi przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2025 rok?**

## RADA

Pracownik nie przepracował wymaganego okresu minimalnego.

## UZASADNIENIE

Pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego. Jeżeli pracownik nie przepracował u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego. Warunkiem nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej jest jednak to, aby okres ten wynosił co najmniej 6 miesięcy.

„Przepracowanie" w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej znaczy faktyczne (efektywne) wykonywanie pracy, a nie tylko pozostawanie w stosunku pracy. Okresy pobierania przez pracownika niezdolnego do pracy wynagrodzenia i zasiłku chorobowego nie podlegają wliczeniu do 6-miesięcznego okresu przepracowanego w danym roku kalendarzowym, wymaganego do nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego na podstawie art. 2 ust. 2 tej ustawy (uchwała SN z 7 lipca 2011 r., sygn. akt III PZP 3/11).

Okres choroby jest okresem nieprzepracowanym, a zatem powinien podlegać odliczeniu od okresu zaliczanego do prawa do trzynastki.

Minimalny 6-miesięczny okres przepracowany nie musi być okresem ciągłym, a ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu nie wskazuje na sposób liczenia terminu. Uzasadnione jest więc przyjęcie, że przez 6 miesięcy należy rozumieć łącznie 180 dni przepracowanych (art. 114 Kodeksu cywilnego: *Jeżeli termin jest oznaczony w miesiącach lub latach, a ciągłość terminu nie jest wymagana, miesiąc liczy się za dni trzydzieści, a rok za dni trzysta sześćdziesiąt pięć*). Wskazana osoba ma przepracowane w 2025 roku 179 dni, a zatem nie ma minimalnego okresu przepracowanego dla nabycia trzynastki. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 2, art. 4 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)

**Powołane orzecznictwo:**

- uchwała SN z 7 lipca 2011 r. (sygn. akt III PZP 3/11)

# Jak obliczyć minimalny okres przepracowany w danym roku uprawniający do trzynastki

## PROBLEM

**Zwracam się z pytaniem, jak obliczać 6-miesięczny minimalny okres przepracowany w danym roku u danego pracodawcy uprawniający do trzynastki. Pracownik zatrudniony w przedszkolu publicznym był nieobecny w pracy w 2024 roku. Licząc efektywnie przepracowany czas pracy wg wzoru 6×30 dni, to przepracował 178 dni i nie nabyłby prawa do trzynastej pensji. Przyjmując dni kalendarzowe (miesiące 31 dni) pracownik nabyłby prawo do trzynastki, gdyż przepracowałby 181 dni. Która metoda liczenia minimalnego okresu przepracowanego okresu jest prawidłowa?**

## RADA

Przyjmujemy nie tylko dni pracy wynikające z rozkładu, ale wszystkie dni kalendarzowe przypadające w okresie zatrudnienia, z pominięciem nieobecności w pracy, zwolnień od pracy itp. Minimalny okres przepracowany wynosić powinien 180 dni.



eprasa.pl dde8bbc5f6

## UZASADNIENIE

Pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego. Pracownik, który nie przepracował u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego. Warunkiem nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej jest jednak to, aby okres ten wynosił co najmniej 6 miesięcy (ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym wymienia także sytuacje, w razie wystąpienia których przepracowanie takiego minimalnego okresu nie jest wymagane – art. 2 ust. 3 ustawy).

„Przepracowanie" w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej znaczy faktyczne (efektywne) wykonywanie pracy, a nie tylko pozostawanie w stosunku pracy. Okresy pobierania przez pracownika niezdolnego do pracy wynagrodzenia i zasiłku chorobowego nie podlegają wliczeniu do 6-miesięcznego okresu przepracowanego w danym roku kalendarzowym, wymaganego do nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego na podstawie art. 2 ust. 2 tej ustawy (uchwała SN z 7 lipca 2011 r., sygn. akt III PZP 3/11). Okres przepracowany nie obejmuje zatem nieobecności.

Minimalny 6-miesięczny okres przepracowany nie musi być okresem ciągłym. Przez 6 miesięcy należy zatem rozumieć łącznie 180 dni przepracowanych (art. 114 Kodeksu cywilnego).

Przyjmujemy okres przepracowany jako nie tylko same dni pracy, ale dni kalendarzowe (z pominięciem nieobecności). ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 2, art. 4 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)
- art. 114 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)

**Powołane orzecznictwo:**

- uchwała SN z 7 lipca 2011 r. (sygn. akt III PZP 3/11)

# Czy nauczycielowi, który przeszedł na emeryturę i został ponownie zatrudniony, przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne

## PROBLEM

**Nauczyciel w szkole feryjnej zatrudniony na czas określony od 1 września 2024 r. pobierał świadczenie kompensacyjne. Po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego nauczyciel rozwiązał umowę o pracę z dniem 27 lutego 2025 r. w związku z przejściem na emeryturę. Nauczyciel został ponownie zatrudniony na czas określony od 1 marca 2025 r. do 30 czerwca 2025 r. W trakcie zatrudnienia w 2025 roku, tj. w okresie 1 stycznia 2025 r. do 27 lutego 2025 r. i od 1 marca 2025 r. do 30 czerwca 2025 r. nauczyciel przebywał na zwolnieniu lekarskim łącznie przez 36 dni. Czy w wyżej opisanej sytuacji nauczycielowi należy wypłacić dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2025 rok? Jeżeli tak, to czy dodatkowe wynagrodzenie roczne należy naliczyć z wypłaconego wynagrodzenia z obu umów obowiązujących tego nauczyciela w 2025 roku, tj. w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 30 czerwca 2025 r.?**

## RADA

Dodatkowe wynagrodzenie roczne oblicza się ze wszystkich umów, jakie wiązały pracownika w danym roku z danym pracodawcą.

## UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 2 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (dalej: u.d.w.r.) pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego. Pracownik, który nie przepracował u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, pod warunkiem że okres ten wynosi co najmniej 6 miesięcy.

W opisanej sytuacji nauczyciel w szkole feryjnej zatrudniony na czas określony od 1 września 2024 r. pobierał świadczenie kompensacyjne. Po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego nauczyciel rozwiązał umowę o pracę z dniem 27 lutego 2025 r. w związku z przejściem na emeryturę. Nauczyciel został ponownie zatrudniony na czas określony od 1 marca 2025 r. do 30 czerwca 2025 r. W trakcie zatrudnienia w 2025 roku, tj. w okresie 1 stycznia 2025 r. do 27 lutego 2025 r. i od 1 marca 2025 r. do 30 czerwca 2025 r. nauczyciel przebywał na zwolnieniu lekarskim łącznie przez 36 dni.



eprasa.pl dde8bbc5f6

Przepracowanie co najmniej 6 miesięcy warunkujących nabycie prawa do wynagrodzenia rocznego nie jest wymagane m.in. w przypadku rozwiązania stosunku pracy w związku z przejściem na emeryturę, rentę szkoleniową albo rentę z tytułu niezdolności do pracy lub świadczenie rehabilitacyjne (art. 2 ust. 3 pkt 4 lit. a u.d.w.r.). W analizowanym przypadku nauczyciel w 2025 roku rozwiązał stosunek pracy w związku z przejściem na emeryturę. Oznacza to, że nabył prawo do wynagrodzenia rocznego bez względu na przepracowany w tym roku czas.

Przy ustalaniu prawa do wynagrodzenia rocznego należy zsumować te okresy pracy, które przypadają w danej szkole w danym roku kalendarzowym. Podstawę wymiaru dodatkowego wynagrodzenia rocznego w analizowanym przypadku będzie stanowiło wynagrodzenie osiągnięte w danym roku w danej szkole, a więc należy zsumować wynagrodzenia z obu umów o pracę.

W myśl art. 4 u.d.w.r. wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy. W przypadkach, o których mowa w art. 2 ust. 3 u.d.w.r., wysokość wynagrodzenia rocznego ustala się proporcjonalnie do okresu przepracowanego u danego pracodawcy. Oznacza to, że jeśli pracownik nabył prawo do wynagrodzenia rocznego u danego pracodawcy, to wysokość tego wynagrodzenia oblicza się proporcjonalnie do okresu przepracowanego u danego pracodawcy. Należy zatem uwzględnić wynagrodzenie otrzymane ze wszystkich umów o pracę, gdyż jest to wynagrodzenie otrzymane od danego pracodawcy w tym roku. Przepis nie wymaga, aby było to wynagrodzenie otrzymane tylko z tego jednego stosunku pracy, w ramach którego pracownik nabył uprawnienie. ©℗

**Dariusz Dwojewski**

**Podstawa prawna:**

- art. 2 ust. 2–3, art. 4 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)

# Czy prawo do trzynastki przysługuje po zmianie stanowiska

## PROBLEM

**Mam pytanie dotyczące dodatkowego wynagrodzenia rocznego (DWR) dla głównej księgowej (podlega ustawie kominowej). W zeszłym roku doszło do zmiany na stanowisku głównej księgowej. Obie panie od lat są pracownikami naszej szkoły. Z tego, co wiem, głównej księgowej nie przysługuje DWR, ale co w sytuacji, gdy zmiana stanowisk dokonała się w grudniu? Któremu pracownikowi przysługuje trzynastka?**

## RADA

Eksperci prezentują różne podejście do tego zagadnienia. Według mnie, przez okres przepracowany należy rozumieć także okres przepracowany na stanowisku niepołączonym z prawem do trzynastki. Obie osoby w tym ujęciu miałyby prawo do trzynastki, jednak w wysokości opartej na zarobkach ze stanowiska, na którym trzynastka przysługuje.

## UZASADNIENIE

Pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego. Jeśli pracownik nie przepracował u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego. Warunkiem nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej jest jednak to, aby okres ten wynosił co najmniej 6 miesięcy.

„Przepracowanie" w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oznacza faktyczne (efektywne) wykonywanie pracy, a nie tylko pozostawanie w stosunku pracy. Okresy pobierania przez pracownika niezdolnego do pracy wynagrodzenia i zasiłku chorobowego nie są wliczane do 6-miesięcznego okresu przepracowanego w danym roku kalendarzowym, wymaganego do nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego na podstawie art. 2 ust. 2 tej ustawy (uchwała SN z 7 lipca 2011 r., sygn. akt III PZP 3/11).

Osoby objęte tzw. ustawą kominową nie mają prawa do trzynastki (w odpowiedzi nie rozstrzygam, czy osoby wskazane w pytaniu są, czy nie są objęte tą ustawą – jeżeli szkoła jest prowadzona przez samorząd, to nie ma osobowości prawnej, a zatem główny księgowy nie podlega ustawie kominowej; pytanie tego jednak nie



eprasa.pl dde8bbc5f6

dotyczy). Ocenie należy poddać to, w jaki sposób ustalić okres przepracowany. Moim zdaniem powinny być do niego zaliczone wszystkie okresy przepracowane na rzecz danego pracodawcy, w tym także ten, który nie jest związany z prawem do trzynastki (występują w tym zakresie odmienne opinie). Jednak dodatkowe wynagrodzenie roczne może być naliczone tylko na podstawie zarobków z okresu zatrudnienia innego niż ten, który objęty jest ustawą kominową. Osoba, która obecnie jest głównym księgowym, ma prawo do trzynastki z tytułu pracy na innym stanowisku – otrzyma świadczenie w czasie, w którym jest na stanowisku głównej księgowej, ale nie jako główna księgowa (trzynastka została wypracowana wcześniej). ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 2 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)

# Czy uczniowi przysługuje trzynastka, jeżeli jest zatrudniony na umowę w celu przygotowania zawodowego

## PROBLEM

**Czy uczniowi przysługuje trzynastka za 2025 rok, jeżeli jest zatrudniony na umowę w celu przygotowania zawodowego od 14 stycznia 2025 r.?**

## RADA

O prawie do dodatkowego wynagrodzenia rocznego decyduje stosunek pracy, zatrudnienie u pracodawcy objętego przepisami ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym i posiadanie minimalnego okresu przepracowanego. Fakt zatrudnienia na podstawie umowy w celu przygotowania zawodowego nie wyłącza prawa do trzynastki.

## UZASADNIENIE

Młodociany zatrudniony w celu przygotowania zawodowego jest pracownikiem, do którego stosowane są pewne regulacje odrębne od „standardowych" (m.in. odnoszące się do wynagrodzenia zasadniczego). Jako pracownik ma wszystkie pozostałe uprawnienia i zobowiązania odnoszące się do innych pracowników, poza tymi, które zostały uregulowane odrębnie. Żaden przepis zaś nie wyłącza w stosunku do tych osób prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Jeżeli wskazana osoba pracuje u pracodawcy objętego przepisami ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, to spełnia warunek przepracowania co najmniej 6 miesięcy w 2025 roku, a zatem przysługuje jej trzynastka. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 1 i nast. ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)

# Czy pracownicy, której przedłużono umowę o pracę do dnia porodu, należy się trzynastka

## PROBLEM

**Pracownica była zatrudniona w ośrodku pomocy społecznej (OPS) od 1 marca 2024 r. do 30 listopada 2024 r. Umowa została przedłużona do dnia porodu, czyli do 14 maja 2025 r. Od 5 marca 2025 r. pracownica przebywała na zwolnieniu lekarskim. Czy za 2025 rok będzie jej się należało dodatkowe wynagrodzenie roczne i za jaki okres?**

## RADA

Tak, pracownicy będzie przysługiwało dodatkowe wynagrodzenie roczne za czas przepracowany w 2025 roku.

## UZASADNIENIE

Pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego. Pracownik, który nie przepracował u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, pod warunkiem że okres ten wynosi co najmniej 6 miesięcy.

Przepracowanie co najmniej 6 miesięcy warunkujących nabycie prawa do wynagrodzenia rocznego nie jest wymagane w przypadkach m.in. korzystania z urlopu macierzyńskiego. Przy czym przepisy nie



eprasa.pl dde8bbc5f6

wskazują, przez jaki okres pracownik ma korzystać z tego uprawnienia.

Jak wynika z art. $183^1$ § 2 Kodeksu pracy, jeżeli pracownica nie korzysta z urlopu macierzyńskiego przed przewidywaną datą porodu, pierwszym dniem urlopu macierzyńskiego jest dzień porodu.

Zatem, skoro spełniony został warunek korzystania z urlopu macierzyńskiego (przez jeden dzień), to do nabycia prawa do trzynastki nie jest konieczne przepracowanie minimum 6 miesięcy (180 dni).

A to oznacza, że będzie jej przysługiwało dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2025 rok z okresu przepracowanego, czyli z wynagrodzeń uwzględnianych przy obliczaniu ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy. Nie należy więc wliczać tu wynagrodzenia chorobowego za okres od 5 marca, w tym dodatku stażowego (jeśli taki przysługiwał) za okres przypadający na zwolnienie lekarskie. ©℗

**Izabela Nowacka**

**Podstawa prawna:**

- art. 2, art. 4 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)

# Zwolnienie ze świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia a prawo do trzynastki

## PROBLEM

**Zgodnie z przepisami, przy ustalaniu prawa do trzynastki do okresu przepracowanego nie wlicza się okresów nieświadczenia pracy (poza urlopem wypoczynkowym) ani nie uwzględnia się wynagrodzeń za czas usprawiedliwionych nieobecności w pracy (z wyjątkiem wynagrodzenia urlopowego). Jak zatem traktować nieobecność pracownika spowodowaną zwolnieniem go z obowiązków pracowniczych podczas okresu wypowiedzenia?**

## RADA

Pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego. Natomiast pracownik, który nie przepracował u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, pod warunkiem że okres ten wynosi co najmniej 6 miesięcy.

Przepracowanie co najmniej 6 miesięcy warunkujących nabycie prawa do wynagrodzenia rocznego nie jest wymagane w przypadkach wymienionych w art. 2 ust. 3 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym (dalej: u.d.w.r.) – np. przejście w trakcie roku na emeryturę, korzystanie z urlopu wychowawczego czy rodzicielskiego.

Przez okres przepracowany należy rozumieć okres faktycznie przepracowany, a nie okres pozostawania pracownika w stosunku pracy. Z orzecznictwa sądowego wynika, że okres przepracowany to czas tylko rzeczywistej pracy i realizowania zakresu obowiązków. Ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym wymienia rodzaje absencji, które traktuje się na równi z okresem pracy i jest to katalog zamknięty. Pozostałe usprawiedliwione nieobecności nie są wliczane do minimalnego 6-miesięcznego okresu (uchwały SN: z 25 lipca 2003 r., sygn. akt III PZP 7/03; i z 7 lipca 2011 r., sygn. akt III PZP3/11).

**WAŻNE Okres przepracowany to okres faktycznie przepracowany, a nie okres pozostawania pracownika w stosunku pracy.**

Wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy.

Zatem skoro przy ustalaniu prawa do trzynastki do okresu przepracowanego nie wlicza się okresów nieświadczenia pracy (poza urlopem wypoczynkowym), to też konsekwentnie przy jej obliczaniu nie uwzględnia się wynagrodzeń za czas usprawiedliwionych nieobecności w pracy (z wyjątkiem wynagrodzenia urlopowego). Zwolnienie pracownika z obowiązku świadczenia pracy do upływu okresu wypowiedzenia można zakwalifikować jako rodzaj takiej absencji. Zgodnie bowiem z art. $36^2$ ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, w związku z wypowiedzeniem umowy o pracę pracodawca może zwolnić pracownika z obowiązku świadczenia pracy do upływu okresu wypowiedzenia. W okresie tego zwolnienia pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia.

Zatem pracodawca jednostronnie może zwolnić pracownika ze świadczenia pracy w związku



eprasa.pl dde8bbc5f6

z wypowiedzeniem umowy o pracę, bez uzyskiwania jego zgody.

Odnosząc się do przepisów ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, skoro do okresu przepracowanego zalicza się wyłącznie okresy pracy świadczonej, a jednocześnie nie wymieniono zwolnienia pracownika z obowiązku wykonywania pracy w okresie wypowiedzenia jako rodzaju nieobecności, przy której nie jest wymagane przepracowanie co najmniej 6 miesięcy, to wniosek jest taki, że jednak tego zwolnienia ani wynagrodzenia nie przyjmuje się odpowiednio przy ustalaniu prawa do trzynastki oraz przy jej obliczaniu.

Wątpliwość, jaka może się nasunąć w tym temacie, wynika stąd, że skoro pracodawca jednostronnie pozbawia pracownika przywileju wykonywania pracy w okresie wypowiedzenia umowy o pracę, to tym samym przyczynia się do tego, że pracownik być może nie nabędzie prawa do trzynastki.

Ewentualny spór w tym zakresie może rozstrzygnąć sąd i wcale nie jest wykluczone, że wyrazi podejście korzystne dla pracownika (por. wyrok Sądu Okręgowego w Płocku, VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 26 października 2018 r., sygn. akt VI Pa 61/18). Pracownik bowiem nie ma możliwości ustosunkowania się do decyzji pracodawcy.

Z kolei z drugiej strony, zwykle stanowisko pracodawcy co do odsunięcia pracownika od pracy w okresie wypowiedzenia ma swoje uzasadnienie. I tak wynagrodzenie musi wypłacić za okres tego zwolnienia, a z pracy pracownika nie korzysta. Niemniej jednak, ważąc dobro i interes zakładu oraz współpracowników i dotychczasowe zachowanie, działanie pracownika, wybiera zwolnienie go ze świadczenia pracy. Dlatego okres zwolnienia od obowiązku świadczenia pracy nie powinien być jednak kwalifikowany do okresu przepracowanego w świetle prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. ©℗

**Izabela Nowacka**

**Podstawa prawna:**

- art. 2, art. 4 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)
- art. $36^2$ ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277)
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz.U. z 1997 r. Nr 2, poz. 14; ost.zm. Dz.U. z 2009 r. Nr 174, poz. 1353)

**Powołane orzecznictwo:**

- wyrok SO w Płocku z 26 października 2018 r. (sygn. akt VI Pa 61/18)
- wyrok SN z 7 lipca 2011 r. (sygn. akt III PZP3/11)
- wyrok SN z 25 lipca 2003 r. (sygn. akt III PZP 7/03)

# Czy nauczycielowi, który przebywał na urlopie dla poratowania zdrowia, przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne

## PROBLEM

**Proszę o konsultację dotyczącą wypłacania dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2025 rok. Nauczyciel przedszkola zatrudniony od 1 września 2016 r., od 13 listopada 2024 r. do 7 listopada 2025 r. przebywał na świadczeniu rehabilitacyjnym, od 8 listopada 2025 r. do 23 listopada 2025 r. nie pracował (nieobecność usprawiedliwiona bez prawa do wynagrodzenia), od 4 listopada 2025 r. do 31 maja 2026 r. przebywa na urlopie dla poratowania zdrowia. Czy w tym przypadku należy wypłacić dodatkowe wynagrodzenie roczne?**

## RADA

Nauczycielowi, który w danym roku kalendarzowym przebywał na urlopie dla poratowania zdrowia przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne bez względu na przepracowany okres.

## UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 6 lit. b ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, przepracowanie co najmniej 6 miesięcy warunkujących nabycie prawa do wynagrodzenia rocznego nie jest wymagane m.in. w przypadku korzystania z urlopu dla poratowania zdrowia przez nauczyciela. Oznacza to, że nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego za rok, w którym korzystał z urlopu dla poratowania zdrowia bez względu na okres przepracowany w tym roku.

W opisanej sytuacji nauczyciel w 2025 roku, w okresie do 7 listopada 2025 r. przebywał na świadczeniu rehabilitacyjnym, od 8 listopada 2025 r. do 23 listopada 2025 r. nie pracował (nieobecność usprawiedliwiona bez prawa do wynagrodzenia). Od 4 listopada 2025 r. do 31 maja 2026 r. przebywa na urlopie dla poratowania zdrowia. Nauczyciel ten nabywa więc



eprasa.pl dde8bbc5f6

prawo do wynagrodzenia rocznego za ten rok, gdyż ze względu na to, że przebywał w tym roku na urlopie dla poratowania zdrowia, zwolniony jest z wymogu przepracowania okresu co najmniej 6 miesięcy.

Należy jednak zaznaczyć, że wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). W wynagrodzeniu za urlop nauczyciela nie uwzględnia się jednak m.in. wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego oraz wynagrodzenia za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy (§ 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia MEN z 26 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli).

Oznacza to, że nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego, ale świadczenie rehabilitacyjne oraz wynagrodzenie wypłacone za czas urlopu dla poratowania zdrowia, jako wynagrodzenie za czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy nie jest wliczane do podstawy wymiaru tego świadczenia. Tym samym nauczyciel formalnie ma prawo do wynagrodzenia rocznego, natomiast podstawa jego wymiaru wynosi 0 zł. ©℗

**Dariusz Dwojewski**

**Podstawa prawna:**

- art. 2 ust. 3 pkt 6 lit. b, art. 4 ust. 1 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)
- § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 26 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli (j.t. Dz.U. z 2020 r. poz. 1455)

# Czy pracownikowi zatrudnionemu na podstawie art. 15 Prawa oświatowego należy się trzynastka i nagroda jubileuszowa

## PROBLEM

**Czy pracownikowi zatrudnionemu na podstawie art. 15 ust. 6 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe należy się trzynastka i nagroda jubileuszowa?**

## RADA

Osoby zatrudnione na podstawie art. 15 Prawa oświatowego mają prawo do wynagrodzenia jednoskładnikowego w wysokości nieprzekraczającej 184% kwoty bazowej określanej dla nauczycieli w ustawie budżetowej. Nie są uprawnione do nagrody jubileuszowej, ale mają prawo do trzynastki.

## UZASADNIENIE

### Zatrudnienie osoby niebędącej nauczycielem

Na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe w uzasadnionych przypadkach w szkole publicznej może być, za zgodą kuratora oświaty, a w przypadku szkoły artystycznej – ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zatrudniona osoba niebędąca nauczycielem, posiadająca przygotowanie uznane przez dyrektora szkoły za odpowiednie do prowadzenia danych zajęć.

### Podstawa zatrudnienia i zasady wynagradzania

Osobę taką zatrudnia się na zasadach określonych w ustawie z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, z tym że **do tej osoby stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć edukacyjnych nauczycieli oraz ustala się jej wynagrodzenie nie wyższe niż 184% kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej.** Organy prowadzące szkoły mogą upoważniać dyrektorów szkół, w indywidualnych przypadkach, do przyznawania wynagrodzenia w wyższej wysokości.

### Brak statusu nauczyciela i brak statusu pracownika samorządowego – konsekwencje

Oznacza to, że osoba ta nie jest nauczycielem i w związku z tym nie obejmują jej przepisy dotyczące wynagradzania nauczycieli. Nie jest również pracownikiem samorządowym (art. 7 ustawy – Prawo oświatowe). Nie dotyczą jej więc przepisy o wynagradzaniu pracowników samorządowych.

### Wynagrodzenie jednoskładnikowe i limit ustawowy

W konsekwencji pracownik ten ma prawo do wynagrodzenia jednoskładnikowego, które nie może



eprasa.pl dde8bbc5f6

przekraczać 184% kwoty bazowej określanej dla nauczycieli w ustawie budżetowej.

### Granice wynagrodzenia i brak prawa do nagrody jubileuszowej

Powyższe oznacza, że wynagrodzenie pracownika zatrudnionego na podstawie art. 15 ustawy – Prawo oświatowe nie może być niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę i wyższe od 184% kwoty bazowej określonej dla nauczycieli. Nagroda jubileuszowa **nie jest świadczeniem przewidzianym w przepisach powszechnego prawa pracy.** W szkołach przysługuje ona nauczycielom (art. 47 ust. 1 Karty Nauczyciela) oraz pracownikom samorządowym (art. 38 ust. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych).

### Brak uprawnień z pragmatyk zawodowych

Osoby zatrudniane w trybie art. 15 ustawy – Prawo oświatowe nie są objęte tymi przepisami, co oznacza, że **nie są uprawnione do nagrody jubileuszowej** ani innych świadczeń ze stosunku pracy wynikających z pragmatyk zawodowych.

### Prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego (trzynastki)

Zgodnie z art. 2 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego. Pracownik, który nie przepracował u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, pod warunkiem że okres ten wynosi co najmniej 6 miesięcy.

### Znaczenie miejsca zatrudnienia

Prawo do tego świadczenia jest więc **uzależnione od miejsca zatrudnienia** (jednostka sfery budżetowej), a nie zajmowanego stanowiska. Pracownik zatrudniony w szkole (jednostka budżetowa) na podstawie art. 15 ustawy – Prawo oświatowe **będzie więc uprawniony do dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. trzynastka), jeżeli przepracuje wymagany okres w danym roku kalendarzowym.**

### Brak zastosowania wyjątku dla nauczycieli

Należy jednak zaznaczyć, że pracownik zatrudniony na tej podstawie, mimo że realizuje zajęcia z uczniami, nie jest nauczycielem. Nie dotyczy go więc wyjątek przewidziany w art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, zgodnie z którym przepracowanie okresu co najmniej 6 miesięcy w danym roku kalendarzowym nie jest wymagane w przypadku nawiązania stosunku pracy w trakcie roku kalendarzowego z nauczycielem i nauczycielem akademickim zgodnie z organizacją pracy szkoły (szkoły wyższej). ©℗

**Dariusz Dwojewski**

**Podstawa prawna:**

- art. 7, art. 15 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1043 ze zm.)
- art. 38 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- art. 2 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)
- art. 47 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.)

# Czy głównemu księgowemu, z którym szkoła rozwiązała stosunek pracy w związku z powołaniem na stanowisko skarbnika miasta, przysługuje trzynastka

## PROBLEM

**Szkoła zatrudniała głównego księgowego. W dniu 31 maja 2025 r. został rozwiązany stosunek pracy na podstawie porozumienia stron. W dniu 1 czerwca 2025 r. ten były już pracownik został powołany na skarbnika miasta w tej samej gminie (co było powodem odejścia ze szkoły). Czy szkoła powinna wypłacić w 2026 roku dodatkowe wynagrodzenie roczne za 5 miesięcy pracy w 2025 roku?**

## RADA

Wskazana osoba ma prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w szkole.

## UZASADNIENIE

Pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego. Pracownik, który nie przepracował u danego pracodawcy



eprasa.pl dde8bbc5f6

całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego. Warunkiem nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej jest jednak to, aby okres ten wynosił co najmniej 6 miesięcy.

Artykuł 2 ust. 3 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej wymienia sytuacje, w których przepracowanie 6 miesięcy nie jest wymagane. To m.in. rozwiązanie stosunku pracy w związku z przeniesieniem służbowym, powołaniem lub wyborem.

W przedstawionej sytuacji istnieje bezpośredni związek czasowy rozwiązania umowy z powstaniem stosunku pracy na podstawie powołania. Przepisy nie wymagają, aby w porozumieniu stron rozwiązującym umowę wprost wskazany został powód (powołanie), jednak takie działanie byłoby najbardziej trafne. Nie można jednak przyjąć wyłączenia prawa do trzynastki tylko z powodu braku wskazania powodu w porozumieniu stron.

Trafnym działaniem byłoby uzyskanie od pracownika oświadczenia o powodach wystąpienia z propozycją rozwiązania umowy za porozumieniem stron (jeżeli w samym porozumieniu na powody takie nie wskazano). ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 2 ust. 3 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)

# Czy należy się dodatkowe wynagrodzenie roczne w razie likwidacji szkoły

## PROBLEM

**31 sierpnia 2025 r. została zlikwidowana szkoła. Na stanowisku dyrektora zatrudniono osobę od 23 kwietnia 2025 r. do 31 sierpnia 2025 r. Czy tej osobie należała się trzynastka?**

## RADA

Jeżeli rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło z powodu likwidacji pracodawcy, pracownik nabywa prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego za ten rok bez względu na przepracowany okres.

## UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 2 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego. Pracownik, który nie przepracował u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, pod warunkiem że okres ten wynosi co najmniej 6 miesięcy.

W opisanej sytuacji pracownik był zatrudniony w szkole od 23 kwietnia 2025 r. do 31 sierpnia 2025 r. Stosunek pracy został rozwiązany z powodu likwidacji szkoły.

Przepracowanie co najmniej 6 miesięcy warunkujących nabycie prawa do wynagrodzenia rocznego nie jest wymagane m.in. w przypadku rozwiązania stosunku pracy w związku z likwidacją pracodawcy albo zmniejszeniem zatrudnienia z przyczyn dotyczących pracodawcy (art. 2 ust. 3 pkt 4 lit. c ww. ustawy). W analizowanym przypadku stosunek pracy został rozwiązany z dniem 31 sierpnia 2025 r. w związku z likwidacją szkoły. Oznacza to, że pracownik nabył prawo do wynagrodzenia rocznego bez względu na przepracowany w tym roku czas. ©℗

**Dariusz Dwojewski**

**Podstawa prawna:**

- art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)



# Czy dodatek stażowy wypłacany za dni nieobecności w pracy wchodzi do podstawy wymiaru trzynastki

## PROBLEM

**Czy dla pracownika samorządowego otrzymującego wynagrodzenie zasadnicze i dodatek stażowy, ustalając podstawę dodatkowego wynagrodzenia rocznego, pomniejszamy ją o wysokość dodatku stażowego za dni, w których pracownik korzystał z urlopu okolicznościowego – opieki nad zdrowym dzieckiem z art. 188 Kodeksu pracy? Czy może przyjmujemy dodatek stażowy w pełnej wysokości? Jak postępujemy w przypadku zwolnienia z powodu siły wyższej?**

## RADA

Dodatek za wieloletnią pracę wypłacany za nieobecności w pracy (czas niezdolności do pracy, zwolnień na opiekę itp.) nie wchodzi do podstawy wymiaru dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Szczegóły w uzasadnieniu.

## UZASADNIENIE

Trzynastka naliczana jest w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy.

Z przepisów o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym i zawartym w nich odniesieniu do zasad ustalania ekwiwalentu pieniężnego za urlop wynika, że świadczenia niepomniejszane za czas pobierania zasiłków powinny być zaliczane do podstawy wymiaru dodatkowego wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu faktycznie przepracowanego. Dodatek wypłacony za okres niezdolności do pracy nie wejdzie zatem do podstawy wymiaru trzynastki.

Taki też pogląd wyraził resort pracy po zmianie swojego wcześniejszego stanowiska (z 2010 r. – krytykowanego przez wielu ekspertów). MRPiT w lutym 2021 r. (odpowiadając na pytanie DGP w tej sprawie) zmieniło poprzednie stanowisko z 2011 roku i wskazało, że świadczenia wypłacane za okres niezdolności do pracy nie wchodzą do podstawy wymiaru trzynastki.

Przy ustalaniu podstawy trzynastki wyłączamy składniki wynagrodzenia i inne świadczenia wymienione w § 6 rozporządzenia MPiPS z 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop. W katalogu wyłączeń wskazuje się wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego, a także za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy. O ile wliczamy wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy (art. 4 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym), o tyle wprost należy wyłączyć wynagrodzenie za czas innych nieobecności, w tym opieki nad dzieckiem czy zwolnienia z powodu siły wyższej. Obejmuje to wszystkie składniki wynagrodzenia przysługujące za czas tych zwolnień. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 2 i 4 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)
- § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz.U. z 1997 r. Nr 2, poz. 14 ze zm.)

# Czy wynagrodzenie za czas zwolnienia z okazji Dnia Rodziny wlicza się do trzynastki

## PROBLEM

**Kierownik jednostki budżetowej podjął decyzję o udziale w organizowanej cyklicznie akcji „Dwie Godziny dla Rodziny, Dwie Godziny dla Człowieka", związanej z obchodami ustanowionego przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych Dnia Rodziny. Z tego tytułu każdemu pracownikowi udzielono jednorazowo dwóch godzin zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia w terminie wskazanym przez**



eprasa.pl dde8bbc5f6

**pracownika. Czy wynagrodzenie wypłacone za czas tego zwolnienia wlicza się do podstawy wymiaru trzynastki? Czy ww. zwolnienie od pracy stanowi usprawiedliwioną nieobecność?**

## RADA

Wynagrodzenie za czas tego zwolnienia nie jest wliczane do podstawy wymiaru trzynastki jako wynagrodzenie za czas nieprzepracowany. Czas zwolnienia jest czasem usprawiedliwionej nieobecności.

## UZASADNIENIE

Wskazany program jest w pełni dobrowolnym dla pracodawców programem przewidującym – w ogólnym ujęciu – w wsparcie możliwości tworzenia i utrzymywania więzi, budowania relacji z osobami bliskimi itp. poprzez umożliwienie pracownikom skorzystania z dwugodzinnego płatnego zwolnienia od pracy. Za czas zwolnienia pracownicy zachowują wynagrodzenie.

Wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy. Przy ustalaniu ekwiwalentu nie przyjmuje się bowiem wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego, a także za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy. O ile w ustawie o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym wskazano, że wynagrodzenie za urlop jest ujmowane w podstawie trzynastki, to nie przyjmuje się wynagrodzenia za inne zwolnienia od pracy.

W podstawie wymiaru trzynastki nie powinno być uwzględnione wynagrodzenie za czas zwolnień od pracy. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 2, art. 4 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)

# Czy dodatkowe wynagrodzenie roczne przysługuje nauczycielowi z dwóch umów

## PROBLEM

**Pracownik zatrudniony jest na stanowisku nauczyciela bez kwalifikacji za zgodą kuratora oświaty na czas określony (art. 10 ust. 9 KN) od 1 września 2025 r. do 31 sierpnia 2026 r. Dodatkowo od 3 listopada 2025 r. do 31 stycznia 2026 r. została zawarta kolejna umowa, również na stanowisku nauczyciela zgodnie z kwalifikacjami (art. 10 ust. 7 KN). Czy dodatkowe wynagrodzenie roczne przysługuje temu nauczycielowi z dwóch umów, czy tylko z tej zawartej zgodnie z organizacją pracy szkoły, czyli od 1 września 2025 r. do 31 sierpnia 2026 r.?**

## RADA

Dodatkowe wynagrodzenie roczne oblicza się ze wszystkich umów, jakie wiązały pracownika w danym roku z danym pracodawcą.

## UZASADNIENIE

Zgodnie z art. art. 2 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego. Pracownik, który nie przepracował u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, pod warunkiem że okres ten wynosi co najmniej 6 miesięcy.

W opisanej sytuacji nauczyciel jest zatrudniony na podstawie dwóch umów: pierwsza za zgodą kuratora oświaty od 1 września 2025 r., druga – na czas określony od 3 listopada 2025 r. Ze względu na zatrudnienie zgodnie z organizacją pracy w 2025 roku nauczyciel był zwolniony z wymogu przepracowania co najmniej 6 miesięcy (art. 2 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy).

W myśl art. 4 ww. ustawy wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi,



eprasa.pl dde8bbc5f6

który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy. W przypadkach, o których mowa w art. 2 ust. 3, wysokość wynagrodzenia rocznego ustala się proporcjonalnie do okresu przepracowanego u danego pracodawcy. Oznacza to, że jeśli pracownik nabył prawo do wynagrodzenia rocznego u danego pracodawcy, to wysokość tego wynagrodzenia oblicza się proporcjonalnie do okresu przepracowanego u danego pracodawcy. Należy zatem uwzględnić wynagrodzenie otrzymane ze wszystkich umów o pracę, gdyż jest to wynagrodzenie otrzymane od danego pracodawcy w tym roku. Przepis nie wymaga, aby było to wynagrodzenie otrzymane tylko z tego jednego stosunku pracy, w ramach którego pracownik nabył uprawnienie.

©℗

**Dariusz Dwojewski**

**Podstawa prawna:**

- art. 2, art. 4 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)
- art. 10 ust. 7, ust. 9 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.)

# Czy można dokonać potrącenia z dodatkowego wynagrodzenia rocznego po ustaniu zatrudnienia

## PROBLEM

**Nauczyciel był zatrudniony w naszej szkole do 31 sierpnia 2025 r. W okresie zatrudnienia z wynagrodzenia potrącano zajęcie na poczet ZUS. W trakcie zatrudnienia u nas kwota zajęcia nie została spłacona. W chwili obecnej będziemy wypłacać dodatkowe wynagrodzenie roczne. Czy należy dokonać jakiegokolwiek potrącenia z tego wynagrodzenia, jeśli nie mamy wiedzy o aktualnej wysokości zadłużenia?**

## RADA

Pracodawca nie ma podstaw, aby dokonać potrącenia z dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wypłacanego kilka miesięcy po ustaniu zatrudnienia, jeżeli nie ma informacji, czy były pracownik jest nadal zadłużony.

## UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 87 § 1 Kodeksu pracy (dalej: k.p.) z wynagrodzenia za pracę – po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne, zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz wpłat dokonywanych do pracowniczego planu kapitałowego, w rozumieniu ustawy z 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 427), jeżeli pracownik nie zrezygnował z ich dokonywania – podlegają potrąceniu tylko następujące należności:

1) sumy egzekwowane na mocy tytułów wykonawczych na zaspokojenie świadczeń alimentacyjnych,
2) sumy egzekwowane na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie należności innych niż świadczenia alimentacyjne,
3) zaliczki pieniężne udzielone pracownikowi,
4) kary pieniężne przewidziane w art. 108 k.p.

W opisanej sytuacji chodzi o potrącenie należności na pokrycie zobowiązań wobec ZUS nauczyciela, z którym stosunek pracy został rozwiązany 31 sierpnia 2025 r. Obecnie będzie wypłacane temu nauczycielowi dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2025 rok.

W tej chwili pracodawca nie posiada informacji, czy zadłużenie nauczyciela wobec ZUS nadal występuje, czy może zostało już uregulowane. W związku z tym, jeżeli nie otrzymał na bieżąco żadnej informacji z ZUS lub od komornika prowadzącego egzekucję należności, to nie ma przeszkód prawnych, aby wypłacić dodatkowe wynagrodzenie w pełnej wysokości. Pracodawca może również wystąpić do ZUS o udzielenie informacji o zadłużeniu nauczyciela, który uzyskał prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Jeżeli uzyska informację o istniejącym nadal zadłużeniu, będzie zobowiązany dokonać potrącenia zgodnie z zasadami przewidzianymi w Kodeksie pracy, tj. maksymalnie 50% należności, ale nie więcej niż nadwyżkę nad minimalnym wynagrodzeniem za pracę (art. 87 § 3 pkt 2 i art. $87^1$ § 1 pkt 1 Kodeksu pracy).

©℗

**Dariusz Dwojewski**

**Podstawa prawna:**

- art. 87 § 1 i 3, art. $87^1$ § 1 pkt 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)



eprasa.pl dde8bbc5f6

# Czy wynagrodzenie za zajęcia finansowane ze środków unijnych powinno być uwzględnione w podstawie wymiaru trzynastki nauczyciela

## PROBLEM

**Nauczyciel w 2025 roku realizował godziny z projektu unijnego. Czy wynagrodzenie za zajęcia finansowane ze środków unijnych powinno być uwzględnione w podstawie wymiaru trzynastki za 2025 rok?**

## RADA

W opinii resortu edukacji wynagrodzenie za zajęcia finansowane ze środków unijnych powinno być uwzględnione w podstawie wymiaru trzynastki.

## UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 35a ust. 1 Karty Nauczyciela nauczycielom wymienionym w art. 1 ust. 1, którzy w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej prowadzą zajęcia bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, za każdą godzinę prowadzenia tych zajęć przysługuje wynagrodzenie w wysokości ustalonej w sposób określony w art. 35 ust. 3.

W opisanej sytuacji nauczyciel prowadził w szkole, gdzie był zatrudniony, dodatkowe zajęcia finansowane ze środków unijnych. Wątpliwości budzi kwestia, czy wynagrodzenie to powinno być uwzględnione w podstawie trzynastki. Zgodnie bowiem z art. 4 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy.

Jak podaje MEiN (stanowisko z 18 stycznia 2019 r.), przysługujące nauczycielowi wynagrodzenie za prowadzenie zajęć realizowanych w ramach programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej należy traktować tak jak wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe. Dlatego, jeżeli nauczyciel nabył prawo do trzynastki, należy wliczyć je do podstawy trzynastki. *Na podstawie art. 35a Karty Nauczyciela nauczycielowi, któremu przydzielone zostały zajęcia prowadzone bezpośrednio z uczniami w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, za każdą godzinę prowadzenia zajęć przysługuje wynagrodzenie. Jego wysokość jest ustalona w taki sposób jak wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Dlatego należy je uwzględniać w wynagrodzeniu za urlop wypoczynkowy nauczyciela, a jeżeli nauczyciel nabył prawo do trzynastki – wliczać do podstawy wymiaru dodatkowego wynagrodzenia rocznego* – uważa resort edukacji (zob. https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B-9TJRK).

Podstawę wskazującą na zasadność tej interpretacji stanowi również art. 67 ust. 1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym za czas urlopu wypoczynkowego nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie, jakie by otrzymał, gdyby w tym czasie pracował. Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i zajęcia dodatkowe oblicza się na podstawie przeciętnego wynagrodzenia z okresu wszystkich miesięcy danego roku szkolnego poprzedzających miesiąc rozpoczęcia urlopu, a jeżeli okres zatrudnienia jest krótszy od roku szkolnego – z tego okresu. Przepis ten nakazuje więc uwzględniać w wynagrodzeniu urlopowym (a zatem pośrednio również w podstawie trzynastki) także wynagrodzenie za zajęcia dodatkowe (nie tylko za godziny ponadwymiarowe i doraźne zastępstwa). Mimo więc, że rozporządzenie MEN z 26 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli nie wymienia wynagrodzenia z art. 35a Karty Nauczyciela jako składowej wynagrodzenia urlopowego, to pierwszeństwo w wykładni niespójnych przepisów ma zawsze przepis wyższy rangą, w tym wypadku art. 67 Karty Nauczyciela. ©℗

**Dariusz Dwojewski**

**Podstawa prawna:**

- art. 4 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)
- art. 35a ust. 1, art. 67 ust. 1 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.)
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 26 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli (j.t. Dz.U. z 2020 r. poz. 1455)



eprasa.pl dde8bbc5f6

# Czy pracownikowi pracującemu w różnych jednostkach podległych jednemu pracodawcy przysługuje trzynastka za cały rok

## PROBLEM

**Dyrektor prowadzi centrum placówek, jak i 5 odrębnych placówek opiekuńczo-wychowawczych. Tymi sześcioma jednostkami kieruje jeden dyrektor. W ramach organizacji zdarzają się sytuacje, że pracownik zostaje przeniesiony do innej placówki, ale zawierając nową umowę. Czyli jest 6 jednostek z różnymi NIP-ami, którymi kieruje jeden dyrektor, a pracownik wykonuje swoją pracę np. od stycznia do marca w placówce opiekuńczo-wychowawczej nr 1, a od kwietnia do grudnia w placówce opiekuńczo-wychowawczej nr 2. Czy pracownikowi przysługuje trzynastka za cały rok, czy w tym przypadku od kwietnia do grudnia?**

## RADA

Jeżeli mimo odrębnych jednostek jest to jeden pracodawca, to liczy się cały okres zatrudnienia u tego pracodawcy.

## UZASADNIENIE

Pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego.

Pracownik, który nie przepracował u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, pod warunkiem że okres ten wynosi co najmniej 6 miesięcy.

Warunkiem nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego jest zatrudnienie u „danego pracodawcy". Nie ma wymogu ciągłości zatrudnienia ani wykonywania pracy na tym samym stanowisku. Nie ma też znaczenia rodzaj umowy o pracę – na czas określony, nieokreślony, na zastępstwo, na okres próbny.

Jeśli więc pracownik w ciągu roku pracuje w różnych jednostkach, ale podległych jednemu pracodawcy (nie zmienia się strona stosunku pracy) to sumuje się wszystkie okresy zatrudnienia u tego pracodawcy. ©℗

**Izabela Nowacka**

**Podstawa prawna:**

- art. 2 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 560)

# Czy możliwe jest potrącenie z trzynastki nadpłaty wynagrodzenia

## PROBLEM

**Czy przy wypłacie dodatkowego wynagrodzenia rocznego można rozliczyć L4 pracownika z września 2025 r. i października 2025 r.? Od połowy października 2025 r. pracownik przebywa na L4 i już ZUS wypłaca zasiłek chorobowy. Nie ma przesłanek, że pracownik wróci do pracy, aby to L4 rozliczyć z wynagrodzenia.**

## RADA

Tak, można, ale za pisemną zgodą pracownika.

## UZASADNIENIE

Dodatkowe wynagrodzenie roczne jest objęte taką samą ochroną przed potrąceniami, jaką przewidują przepisy Kodeksu pracy (dalej: k.p.) dla wynagrodzenia za pracę.

Należności inne niż wymienione w art. 87 § 1 i 7 k.p. mogą być potrącane z wynagrodzenia pracownika tylko za jego zgodą wyrażoną na piśmie.

W opisanym przypadku mamy do czynienia z potrąceniem na rzecz pracodawcy z tytułu nadpłaconego wynagrodzenia.

W związku z tym, za pisemną zgodą pracownika można potrącić tę nadpłatę z trzynastki (z jej kwoty netto, po odliczeniach podatkowo-składkowych oraz ewentualnej wpłaty na PPK, jeśli pracownik jest uczestnikiem), z zachowaniem kwoty wolnej w wysokości 100% wynagrodzenia minimalnego netto. ©℗

**Izabela Nowacka**

**Podstawa prawna:**

- art. 91 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277ze zm.)



eprasa.pl dde8bbc5f6