INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

10(588)
PAŹDZIERNIK 2026

# GAZETA samorządu i administracji

www.inforlex.pl

INDEKS 353469, ISSN 2545-3378

PRAWO • FINANSE • GOSPODARKA

## Dokumentacja ochrony ludności i obrony cywilnej w gminie

## Budynki użyteczności publicznej bez budowli ochronnej

## Punkty schronienia muszą być oznakowane do końca 2026 roku

## Pierwsza informacja o stanie przygotowań gminy – o co powinna pytać rada gminy

DODATEK: **PORADNIK SAMORZĄDOWCA**
Podatki i opłaty lokalne w praktyce samorządowej

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

eprasa.pl 0cefdc15dc

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

Abonament 2027

# OFERTA DLA CIEBIE

## Przedłuż abonament na 2027 rok i wybierz prezent!

Wybierz swój prezent na:

**oferta2027.infor.pl**

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

eprasa.pl 0cefdc15dc

# SPIS TREŚCI


## AKTUALNOŚCI

### NOWOŚCI PRAWNE

Oznakowanie punktów schronienia 5

Prywatne przydomowe miejsca schronienia bez dotacji z gminy 5

W 2027 roku nowe regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminach 6

Zwrot nadpłaty za śmieci, gdy uchwała została unieważniona 6

Sołtysem nie będzie mogła zostać osoba skazana za przestępstwo umyślne 7

Adres zamieszkania zamiast meldunku w rejestrach urzędowych 7

Brak odpowiedzialności solidarnej w podatku od nieruchomości 8

### ŚRODKI UNIJNE I DOTACJE

Edukacja osób dorosłych 8

Cyfryzacja usług publicznych 9

Parki krajobrazowe 9

Kluby rozwoju cyfrowego 9

Zrównoważona mobilność miejska 9

Rozwój współpracy 10

Dofinansowanie inwestycji 10

## PRAWO W SAMORZĄDZIE

### OCHRONA LUDNOŚCI

Paweł Skoczanik

Przesunięcia środków w Programie OLiOC w 2026 roku 11

Michał Rylski

**Dokumentacja ochrony ludności i obrony cywilnej w gminie 12**

*Gmina powinna posiadać dokumenty wymagane przepisami ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz rozporządzeniami. W praktyce warto także skompletować w jednym miejscu dowody wykonania związanych z nimi obowiązków. Porządkujemy te akta według optymalnej kolejności „audytu" – wskazując dokumenty stałe, warunkowe i wpisy ewidencyjne.*

Sławomir Biliński

Pierwsza informacja o stanie przygotowań gminy – o co powinna pytać rada gminy 23

Krzysztof Tomaszewski

Budynki użyteczności publicznej bez budowli ochronnej 26

Szymon Kujda

Punkty schronienia muszą być oznakowane do końca 2026 roku 28

### DZIAŁALNOŚĆ KULTURALNA

Leszek Jaworski

Wygranie konkursu otwiera drogę do powołania dyrektora instytucji kultury 30

## ADMINISTRACJA

### POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Kazimierz Pawlik

Przywrócenie do produkcji rolnej a usunięcie drzew i krzewów 35

### PROCEDURY

Michał Cyrankiewicz-Gortyński

**Transkrypcja zagranicznych aktów stanu cywilnego – skutki prawne czynności administracyjnej 39**

*Jeszcze kilka lat temu transkrypcja zagranicznych aktów stanu cywilnego była postrzegana jako stosunkowo techniczna czynność administracyjna. Dziś stała się jednym z najbardziej skomplikowanych zagadnień na styku praw: administracyjnego, rodzinnego i europejskiego. Szczególne kontrowersje dotyczą transkrypcji aktów małżeństwa osób tej samej płci zawartych za granicą oraz skutków, jakie te wpisy mogą wywoływać w polskich rejestrach publicznych. Opublikowane w ostatnich miesiącach stanowiska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Centralnego Ośrodka Informatyki pokazują, że problem wykracza daleko poza kwestie techniczne.*

Leszek Jaworski

Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy– można zmienić inwestora, ale nie inwestycję 42




eprasa.pl 0cefdc15dc

## FINANSE PUBLICZNE

### PODATKI LOKALNE

Sławomir Biliński

Uchwały podatkowe na 2027 rok – jakich błędów unikać 46

Małgorzata Masłowska

**Uproszczenie procedury stwierdzania nadpłaty i decyzji ustalających podatki lokalne 49**

*Maksymalne stawki na 2027 rok są już znane, ale o losie uchwały często przesądza nie wysokość stawki, lecz jej konstrukcja, procedura i plik XML. Pokazujemy błędy, które RIO i sądy wytykały gminom w ostatnich kilkunastu miesiącach.*

Małgorzata Masłowska

Zaokrąglenie wynagrodzenia inkasentów – niedozwolone zapisy uchwał podatkowych 51

## GOSPODARKA

### ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Rafał Frankiewicz

Zmiana terminu w umowach w związku z końcem roku – wybrane zagadnienia 53

## NIEPRAWIDŁOWOŚCI

### Z PRAKTYKI JST

Izabela Motowilczuk

Bezumowne korzystanie z nieruchomości gminnej przez OSP 57

Brak podjęcia przez radę gminy uchwały o warunkach zwolnienia z opodatkowania gruntów rolnych 59

Niezłożenie oświadczenia o przestrzeganiu tajemnicy skarbowej przez audytora 60

## SAMORZĄD I PRAKTYKA

### WYCHOWANIE W TRZEŹWOŚCI

Krzysztof Tomaszewski

Cofnięcie zezwolenia całemu podmiotowi za sprzedaż alkoholu nieletnim 62

### OPŁATY LOKALNE

Małgorzata Masłowska

**Zwolnienie z opłaty targowej sprzedaży dokonywanej na nieruchomościach stanowiących własność gminy 64**

*Samorządy pracują nad treścią uchwał podatkowych na 2027 rok. Jest to więc czas na przyjrzenie się błędom, które rady gmin popełniały w tym zakresie w minionych latach. Wśród błędów spotykanych najczęściej jest ten związany z wprowadzeniem zwolnień przedmiotowych z podatków i opłat lokalnych. Jak zatem je określić, aby nie nabrały charakteru podmiotowego, a organy nadzoru nie orzekły o nieważności podjętej w tym zakresie uchwały?*

## PORADNIK SAMORZĄDOWCA

inforlex.pl

**Kompleksowa baza wiedzy**

PODATKI ▪ RACHUNKOWOŚĆ ▪ SPRAWOZDAWCZOŚĆ
KADRY ▪ PŁACE ▪ HR ▪ ADMINISTRACJA

eprasa.pl 0cefdc15dc

# Nowości prawne

## Oznakowanie punktów schronienia

ochrona ludności

**Do końca 2026 r. właściciele i administratorzy nieruchomości mają czas na umieszczenie określonych w przepisach tabliczek i naklejek informujących o punktach schronienia. W Dzienniku Ustaw z 2026 roku pod pozycją 1276 opublikowano nowelizację rozporządzenia MSWiA w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów.**

Punkty schronienia (art. 84a ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej), zidentyfikowane przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, oznakowuje się w sposób określony w załączniku nr 1a do rozporządzenia niezwłocznie – nie później niż w terminie do 31 grudnia 2026 r. Punkty schronienia oznakowuje się międzynarodowym znakiem rozpoznawczym obrony cywilnej – równobocznym trójkątem w kolorze niebieskim umieszczonym na tle w kolorze pomarańczowym oraz napisem „PUNKT SCHRONIENIA" w kolorze białym na tabliczce w kolorze zielonym. Oznaczenia powinny zostać umieszczone zarówno na budynku, jak i na drzwiach wejściowych do budynku, w którym znajduje się punkt schronienia, oraz na drzwiach do punktu schronienia. Oznaczenia te mają zostać umieszczone na stałe i funkcjonować analogicznie do innych znaków bezpieczeństwa oraz ochrony przeciwpożarowej. Zadaniem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jest monitorowanie realizacji obowiązku oznakowania.

*Nowelizację rozporządzenia oraz wzory znaków omawiamy szczegółowo w bieżącym numerze GSiA na stronie 28.*

## Prywatne przydomowe miejsca schronienia bez dotacji z gminy

ochrona ludności

**RIO w Poznaniu wyjaśniła, że ze względu na brak podstawy prawnej gmina nie może dofinansować budowy przydomowych miejsc schronienia mieszkańców ze środków własnych. Ustawa o finansach publicznych umożliwia wprawdzie planowanie w budżecie gminy wydatków przeznaczonych na realizację zadań własnych w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, ale przepisy te nie ustanawiają samoistnej podstawy do przekazywania środków budżetowych osobom fizycznym w formie dotacji na inwestycje realizowane w ich prywatnych nieruchomościach.**

Samorządy nie mogą zatem ujmować w budżetach na przyszły rok środków na „programy" dotujące mieszkańcom budowę przydomowych miejsc schronienia. Nie można tego zrobić również w formie zarządzenia burmistrza. Zaplanowanie wydatku w budżecie jest czynnością z zakresu gospodarki budżetowej i nie zastępuje przepisu prawa materialnego upoważniającego do przekazania środków określonej kategorii beneficjentów. Ponadto sformułowanie „przydomowe miejsce schronienia" nie jest pojęciem ustawowym. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej rozróżnia jedynie budowle ochronne (schrony i ukrycia), miejsca doraźnego schronienia oraz punkty schronienia. Przekazywanie dotacji celowych m.in. na budowę lub przebudowę budowli ochronnych oraz organizowanie miejsc doraźnego schronienia – również w obiektach niepublicznych – jest przewidziane w art. 106 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. RIO zauważyła jednak, że są to zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, finansowane z budżetu państwa za pośrednictwem wojewodów oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a nie lokalne programy ze środków własnych gminy. W swojej opinii RIO odniosła się też do art. 221 ustawy o finansach publicznych, wskazując, że nie stanowi on samodzielnej podstawy do refundowania osobom fizycznym kosztów inwestycji realizowanych na prywatnych nieruchomościach. Przepis ten dotyczy dotacji udzielanych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, w tym na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. RIO wskazała także, że nawet w przypadkach stosowania art. 221 ustawy o finansach publicznych, tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz kontroli określa w drodze uchwały rada gminy – a nie burmistrz w drodze zarządzenia.



eprasa.pl 0cefdc15dc

## W 2027 roku nowe regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminach

**Ministerstwo Klimatu przedstawiło nową wersję projektu nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (projekt UD252). Najważniejsze rozwiązania to dodatkowe formy odbioru określonych rodzajów śmieci, rezygnacja z kar za nieosiągnięcie poziomów składowania odpadów czy fakultatywność wszczynania postępowań w przypadku nieselektywnej zbiórki. Nowe przepisy mają zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2027 r. Ale samorządy będą miały rok na dostosowanie swoich regulaminów utrzymania czystości i porządku.**

gospodarka odpadami

Projekt przewiduje, że nie rzadziej niż raz na pół roku gminy będą musiały organizować dodatkowe (alternatywne do stacjonarnych PSZOK-ów) formy przyjmowania i odbierania tzw. odpadów problemowych. Odpady problemowe to np. przeterminowane leki, chemikalia, sprzęt elektryczny, opony, tekstylia. Proponowane rozwiązania to punkty mobilne, zbiórki objazdowe, odbiór na zgłoszenie itp. Na wdrożenie tych rozwiązań gminy otrzymają nawet 24-miesięczny okres przejściowy.

Osiąganie poziomów składowania odpadów – w najnowszej wersji projektu zawarto całkowitą rezygnację z administracyjnych kar pieniężnych za nieosiągnięcie poziomu składowania odpadów komunalnych. Uznano, że celem jest samo osiąganie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, które jednocześnie determinują ograniczenie składowania odpadów.

Segregowanie śmieci – projekt zakłada fakultatywność wszczęcia postępowania w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad selektywnego zbierania odpadów komunalnych. To wójt na podstawie swojej oceny powiadomienia od podmiotu odbierającego odpady (lub na podstawie przeprowadzonej kontroli) będzie oceniał, czy wszcząć postępowanie w sprawie określenia opłaty. Kryteriami będą: charakter naruszenia, jego powtarzalność, zakres stwierdzonego niedopełnienia oraz wiarygodność zgromadzonych dowodów.

Weryfikacja opłat za śmieci – w nowelizacji przewidziano m.in. możliwość wykorzystywania danych o zużyciu wody jako instrumentu analitycznego wspierającego typowanie nieruchomości do kontroli. W nowej wersji projektu uwzględniono jednak uwagi UODO, rozbudowując wymogi prawne w celu zapewnienia zgodności z zasadami minimalizacji danych i rozliczalności. Organ gminy w pierwszej kolejności ma korzystać z własnych zasobów informacyjnych, a dane o zużyciu wody traktować jedynie pomocniczo i analitycznie do typowania nieruchomości do kontroli.

Unieważnienie uchwały określającej stawki za śmieci – projekt wprowadza mechanizm chroniący gminne budżety w sytuacji stwierdzenia nieważności uchwały określającej stawki opłat za śmieci. Sąd administracyjny będzie mógł wyznaczyć okres przejściowy – nie dłuższy niż 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia – jeżeli natychmiastowe uchylenie stawek groziłoby istotnym zakłóceniem finansowania gminnego systemu odpadowego.

Zabezpieczenie pojemników i worków – projekt nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek zabezpieczania pojemników, worków i miejsc gromadzenia odpadów przed dostępem dzikich zwierząt pod rygorem kary grzywny.

## Zwrot nadpłaty za śmieci, gdy uchwała została unieważniona

**Naczelny Sąd Administracyjny zdecydował w wyroku z 12 października 2026 r. (sygn. akt III FSK 1366/25), że podatnik może żądać zwrotu nadpłaty opłaty śmieci za okresy wsteczne, jeśli uchwała gminy określająca wyższe stawki za śmieci została unieważniona.**

Zdaniem NSA art. 6m ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy interpretować w ten sposób, że wprawdzie zakazuje on obniżania zobowiązania wstecz przez zmianę danych będących podstawą samoobliczenia opłaty (z wyjątkami określonymi w ustawie), ale nie wyłącza korekty dokonanej wyłącznie w celu odzwierciedlenia w deklaracji skutków prawomocnego stwierdzenia nieważności normy stawkowej. Dopuszczalne jest zatem skorygowanie deklaracji za okres objęty nieważną uchwałą. Korekta pozwala bowiem na ponowne odtworzenie prawidłowej wysokości zobowiązania wynikającej z obowiązującego prawa. Sąd wyjaśnił, że na tym etapie zastosowanie znajduje zwykły mechanizm wynikający z art. 72 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej i zestawienie kwoty rzeczywiście zapłaconej z kwotą, która wynikała z prawidłowo obowiązujących

gospodarka odpadami

⇒



eprasa.pl 0cefdc15dc

norm prawa materialnego. Stwierdzenie nieważności uchwały nie oznacza samoistnie, że każda uprzednio dokonana wpłata musi zostać zwrócona w całości. Powoduje natomiast konieczność ustalenia na nowo, jaka kwota była prawnie należna przy założeniu, że nieważny akt prawa miejscowego nie wywoływał skutków prawnych od chwili jego podjęcia. Jeżeli deklaracja została sporządzona przy zastosowaniu aktu prawa miejscowego następnie uznanego za nieważny (ze skutkiem *ex tunc*), a jej retrospektywna korekta jest prawnie dopuszczalna, należy ustalić wysokość zobowiązania wynikającą z prawa po pominięciu nieważnej regulacji i zestawić ją z kwotą rzeczywiście zapłaconą. Dochodzenie nadpłaty po stwierdzeniu nieważności uchwały nie musi oznaczać żądania zwrotu całej opłaty. Jeżeli wskutek nieważności uchwały zastosowanie znajduje wcześniejsza, prawidłowo ustanowiona stawka – przedmiotem żądania jest jedynie różnica pomiędzy stawką nieważną a stawką prawnie właściwą. Właściciel nadal więc ponosi ciężar finansowania wykonanej usługi – tyle że w wysokości wynikającej z ważnego aktu prawnego.

## Sołtysem nie będzie mogła zostać osoba skazana za przestępstwo umyślne

**W organach pomocniczych gminy nie będą mogły zasiadać osoby skazane prawomocnymi wyrokami za przestępstwa popełnione z winy umyślnej. W Dzienniku Ustaw z 2026 roku pod pozycją 1273 opublikowano nowelizację ustawy o samorządzie gminnym. Nowe zasady zaczną obowiązywać jednak dopiero w kwietniu 2027 r.**

Nowe przepisy dotyczą m.in. sołtysów, członków rad sołeckich oraz rad dzielnic. Sama zmiana dotyczy prawa wybieralności do organów pomocniczych gminy. Zgodnie z nowym przepisem sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów stale zamieszkujących na obszarze tego sołectwa i mających prawo wybieralności do rady gminy, na obszarze której położone jest to sołectwo, przez stałych mieszkańców tego sołectwa uprawnionych do głosowania. Oznacza to, że sołtysem oraz członkiem rady sołeckiej, nie będzie mogła zostać osoba skazana prawomocnymi wyrokami sądów powszechnych za przestępstwa popełnione z winy umyślnej. Te same zasady będą obowiązywały członków rad dzielnicy czy osiedla. Co więcej, w przypadku, gdy osoba w czasie pełnienia funkcji w organach pomocniczych gminy utraci prawo wybieralności – decyzję o wygaszeniu mandatu będzie podejmowała rada gminy, w drodze uchwały w terminie 3 miesięcy od dnia powzięcia informacji o powstaniu przyczyny wygaśnięcia mandatu. Wygaśnięcie mandatu następuje z dniem podjęcia uchwały. Przed podjęciem takiej uchwały członkowi organu jednostki pomocniczej gminy należy umożliwić złożenie wyjaśnień. W związku z tym w statucie jednostki pomocniczej gminy powinny zostać określone zasady i tryb obsadzenia wygasłego mandatu, które będą stosowane w przypadku wygaśnięcia mandatu sołtysa, członka rady sołeckiej lub członków rad dzielnic i osiedli.

ustrój samorządu

## Adres zamieszkania zamiast meldunku w rejestrach urzędowych

**Resort spraw wewnętrznych i administracji analizuje możliwość wprowadzenia w rejestrze PESEL adresu zamieszkania, zamiast adresu zameldowania.**

rejestr PESEL

Celem byłoby ujednolicenie systemu. Adres zarejestrowany w rejestrze PESEL zyska status adresu referencyjnego. W przypadku wprowadzenia proponowanych zmian doręczenia pism administracyjnych, sądowych i podatkowych dokonane na adres znajdujący się w rejestrze PESEL będą uznawane za prawnie skuteczne. Dane o adresie zamieszkania będą też automatycznie wskazywane w innych rejestrach.

Obecnie przepisy dotyczące obowiązku meldunkowego zostały określone w ustawie o ewidencji ludności, która reguluje sprawy związane z rejestracją danych identyfikujących tożsamość i status administracyjnoprawny osób fizycznych oraz ich adres zameldowania, w tym sposób realizacji przez obywateli polskich i cudzoziemców obowiązku meldunkowego. Obowiązek ten polega na zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego, wymeldowaniu się z miejsca pobytu stałego lub czasowego, zgłoszeniu wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej oraz powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej.



eprasa.pl 0cefdc15dc

## Brak odpowiedzialności solidarnej w podatku od nieruchomości

podatki lokalne

**Resort finansów przygotowuje zmianę zasad opodatkowania nieruchomości stanowiących współwłasność. Założenie projektu jest zasadnicze: współwłaściciel ma odpowiadać nie za całe zobowiązanie podatkowe dotyczące wspólnej nieruchomości, lecz wyłącznie za część odpowiadającą jego udziałowi. Obecnie zasadą jest solidarny obowiązek podatkowy współwłaścicieli.**

Projekt ma objąć grunty, budynki i ich części oraz budowle będące przedmiotem współwłasności, współposiadania albo współużytkowania wieczystego. Przy współwłasności w częściach ułamkowych wysokość obowiązku podatkowego będzie odpowiadać udziałowi danej osoby w prawie własności. W przypadku współwłasności łącznej i współposiadania mają być przyjmowane udziały równe. Odrębne zasady mają dotyczyć majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową (ze względu na specyfikę odpowiedzialności za ten majątek).

Zmiana ma również objąć sposób ustalania łącznego zobowiązania pieniężnego obejmującego podatek od nieruchomości, podatek rolny i podatek leśny. Jeżeli przedmiot opodatkowania należy do kilku osób fizycznych, a jednym ze składników zobowiązania jest podatek od nieruchomości – nie będzie już możliwe ustalenie wszystkich tych podatków w jednej decyzji na dotychczasowych zasadach. Podatek od nieruchomości, rolny i leśny mają być w takich sytuacjach ustalane w odrębnych decyzjach. Możliwość jednej decyzji ma pozostać w odniesieniu do łącznego zobowiązania obejmującego wyłącznie podatek rolny i leśny. Jednocześnie ministerstwo chce ograniczyć obowiązki informacyjne podatników poprzez szersze wykorzystanie danych dostępnych administracji, w tym informacji wynikających z aktów notarialnych. Zmiana zasad opodatkowania współwłasności będzie wymagała wydania nowych wzorów informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji podatkowych. Dla gminnych organów podatkowych reforma oznacza więc odejście od możliwości dochodzenia całego podatku od jednego współwłaściciela, ale również konieczność dostosowania wymiaru podatku, formularzy oraz obsługi większej liczby indywidualnych rozliczeń. Zmiana ma istotne znaczenie dla gmin, które jako organy podatkowe będą musiały przypisywać zobowiązanie do konkretnego udziału, zamiast traktować wszystkich współwłaścicieli jako dłużników całej kwoty. W praktyce może to wymagać aktualizacji procedur, systemów informatycznych i sposobu przygotowywania decyzji podatkowych.

oprac. **MR**

# Środki unijne i dotacje

## Edukacja osób dorosłych

**Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie ogłosił nabór wniosków o dofinansowanie projektów związanych z edukacją osób dorosłych.** Wsparcie uzyskają lokalne inicjatywy na rzecz kształcenia osób dorosłych w formie Lokalnych Ośrodków Wiedzy i Edukacji (LOWE). Chodzi o działania obejmujące przygotowanie, uruchomienie i prowadzenie LOWE, w tym m.in.:

- opracowanie diagnozy potrzeb w zakresie aktywności edukacyjnej i rozwoju kompetencji kluczowych osób dorosłych w społeczności lokalnej, na terenie której będzie funkcjonował LOWE oraz ocena potencjału szkoły do pełnienia funkcji LOWE i otoczenia LOWE,
- adaptacja pomieszczeń i/lub wyposażenia LOWE,
- promocja LOWE w środowisku lokalnym,
- funkcjonowanie LOWE.

do **3 listopada 2026 r.**

Wnioski o dofinansowanie może składać m.in. administracja publiczna. Przedmiotem naboru są projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w ramach FEPZ 2021–2027, Priorytet 6 Fundusze Europejskie na rzecz aktywnego Pomorza Zachodniego. Nabór będzie prowadzony do 3 listopada 2026 r.



eprasa.pl 0cefdc15dc

## Cyfryzacja usług publicznych

do **4 listopada 2026 r.**

**Wspólny Sekretariat w Gdańsku ogłosił nabór na projekty regularne w programie Interreg Południowy Bałtyk.** Wnioski o dofinansowanie w imieniu partnerstwa projektowego powinien złożyć partner wiodący. Aby pełnić rolę partnera wiodącego w projekcie, trzeba spełniać określone kryteria. Partnerem wiodącym mogą być m.in. władze lokalne i regionalne. Dofinansowanie w ramach naboru mogą uzyskać działania dotyczące cyfryzacji usług publicznych i zwiększania poziomu cyfryzacji różnych sektorów, aby integrować usługi i wzmocnić łączność w obszarze Południowego Bałtyku. Propozycje projektów powinny mieć na celu wspieranie rozwoju umiejętności cyfrowych i pobudzać rozwój zwłaszcza sektorów związanych z niebieską i zieloną gospodarką. Nabór wniosków będzie prowadzony do 4 listopada 2026 r.

## Parki krajobrazowe

do **13 listopada 2026 r.**

**Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego może ubiegać się o wsparcie w ramach naboru na ochronę bioróżnorodności.** Zakres wsparcia obejmuje realizację uzgodnionych elementów projektu strategicznego Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego pod nazwą „Parki krajobrazowe – bramy Warmii i Mazur" (plany ochrony parków krajobrazowych). Nabór potrwa do 13 listopada 2026 r.

## Kluby rozwoju cyfrowego

do **16 listopada 2026 r.**

**Do Centrum Projektów Polska Cyfrowa w Warszawie można kierować wnioski o dofinansowanie tworzenia i prowadzenia klubów rozwoju cyfrowego na obszarach, których nie dotyczył żaden wniosek o dofinansowanie w pierwszym naborze.** Natomiast w ramach obecnego drugiego naboru, który będzie prowadzony do 16 listopada 2026 r., planowane jest uruchomienie łącznie 329 klubów rozwoju cyfrowego. Kluby rozwoju cyfrowego to miejsca w gminach, w których edukatorki i edukatorzy pomagają osobom dorosłym odnaleźć się w cyfrowym świecie. Uczą, jak bezpiecznie korzystać z nowych technologii i usług elektronicznych w codziennym życiu. Do ubiegania się o dofinansowanie uprawnione są m.in. jednostki samorządu terytorialnego (JST).

## Zrównoważona mobilność miejska

do **18 listopada 2026 r.**

**Można ubiegać się o uzyskanie dofinansowania na rozwój zrównoważonej mobilności miejskiej.** O dofinansowanie w ramach naboru może ubiegać się Stowarzyszenie Metropolia Poznań. Partnerami w projekcie mogą być m.in. następujące podmioty:

- administracja rządowa,
- jednostki samorządu terytorialnego (JST),
- podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych JST,

⇒



eprasa.pl 0cefdc15dc

Nabór potrwa do 18 listopada 2026 r. Wsparciem zostaną objęte następujące typy projektów:

- promowanie integracji taryfowej,
- działania na rzecz zwiększenia zrównoważonej mobilności oraz funkcjonalności i efektywności transportu miejskiego – pozostała infrastruktura,
- wspieranie zeroemisyjnych form indywidualnej mobilności,
- działania informacyjno-promocyjne i edukacyjne.

Nabór ogłosił Zarząd Województwa Wielkopolskiego jako Instytucja Zarządzająca Programem Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021–2027.

## Rozwój współpracy

**Do 30 listopada 2026 r. będzie trwał nabór ogłoszony przez Wspólny Sekretariat Programu Współpracy Interreg VI A Meklemburgia – Pomorze Przednie/Brandenburgia – Polska 2021–2027.** W ramach naboru wnioski mogą składać m.in. JST. Nabór stwarza możliwość uzyskania wsparcia dla projektów, które przyczyniają się do:

- zwiększenia zdolności samorządów terytorialnych i wszystkich zainteresowanych podmiotów w szczególności w zakresie mobilności, rynku pracy oraz planowania i rozwoju przestrzennego,
- pełnego wykorzystania transgranicznego potencjału rozwojowego przez mieszkańców oraz podmioty gospodarcze z obszaru wsparcia,
- poprawy integracji na polsko-niemieckim obszarze powiązań oraz zainicjowanie nowych impulsów rozwojowych.

do **30 listopada 2026 r.**

## Dofinansowanie inwestycji

do **30 listopada 2026 r.**

**Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego ogłosił nabór, w ramach którego wnioski mogą składać członkowie Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego** – tj. miasto Białystok oraz gminy: Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Duże, Grabówka, Juchnowiec Kościelny, Łapy, Supraśl, Turośń Kościelna, Wasilków i Zabłudów. Nabór, który będzie prowadzony do 30 listopada 2026 r., umożliwia otrzymanie dofinansowania inwestycji mających na celu poprawę dostępności, w szczególności na rzecz osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu (w tym osób z niepełnosprawnościami, przewlekle chorych i osób starszych).

oprac. **Krzysztof Tomaszewski**

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



eprasa.pl 0cefdc15dc

Ochrona ludności

# Przesunięcia środków w Programie OLiOC w 2026 roku

***Rząd zmieni Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026. Jeszcze w tym roku samorządy będą mogły przesuwać środki między wszystkimi komponentami Programu OLiOC. Zmiana wynika z niedostatecznego poziomu jego realizacji.***

PAWEŁ SKOCZANIK

*prawnik, pracownik kancelarii prawnej*

W wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów opublikowano opis planowanych zmian. To zapowiedź projektu uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 (nr ID294). Rząd umożliwi przesuwanie środków z tego programu między wszystkimi jego komponentami.

Jakie jest uzasadnienie zmian? Rząd informuje, że: „W celu przeciwdziałania ryzyku niewydatkowania środków budżetowych z końcem roku oraz zapewnienia pełnego wykorzystania przyznanych limitów, konieczne jest pilne wdrożenie systemowego mechanizmu elastycznego zarządzania przesunięciami środków. Zmiana ta pozwoli na natychmiastowe sprawne przekierowanie wolnych zasobów do tych obszarów Programu, które wykazują najwyższą gotowość realizacyjną i wykonawczą”.

Jest to efekt braku wydatkowania środków w ujęciu rocznym na poziomie województw oraz w części centralnej. **Jako główną przyczynę niskiej absorpcji środków rząd wskazuje sztywny podział środków pomiędzy poszczególnymi obszarami Programu.** Szczególne trudności i niską dynamikę wydatków zidentyfikowano w obszarze 1 (Obiekty zbiorowej ochrony). Kłopoty wynikają bezpośrednio z długotrwałości procesu zamówień publicznych oraz procesów inwestycyjno-budowlanych.

**Zmiany w Programie będą polegały na wprowadzeniu mechanizmu elastycznego zarządzania przesunięciami środków.** Wolne środki mają być przesunięte do tych obszarów Programu, które wykazują najwyższą gotowość realizacyjną i wykonawczą. W komunikacie rządu czytamy: „Projekt przewiduje nowelizację załącznika do uchwały nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. przez wprowadzenie systemowego mechanizmu elastycznego przenoszenia środków finansowych w roku budżetowym 2026 pomiędzy obszarami 1–6 Programu”. Nowelizacja ma zastąpić dotychczasowe ograniczenie dopuszczające relokację środków wyłącznie pomiędzy obszarem 1 a obszarem 2.

**Wprowadzona zostanie możliwość dokonywania przesunięć finansowych pomiędzy wszystkimi komponentami zadaniowymi Programu:**

- obszarem 1 – Obiekty zbiorowej ochrony,
- obszarem 2 – Zabezpieczenie logistyczne i zapewnienie ciągłości dostaw,
- obszarem 3 – Utrzymanie i rozwój podmiotów ochrony ludności i organizacji pozarządowych, w tym krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, państwowego ratownictwa medycznego i jednostek ochrony przeciwpożarowej,
- obszarem 4 – Edukacja, szkolenia oraz baza i zaplecze szkoleniowe,
- obszarem 5 – Bezpieczna Łączność Państwowa oraz alarmowanie, ostrzeganie i powiadamianie) oraz
- obszarem 6 – Korpus obrony cywilnej.

Trzeba pamiętać o limitach kwotowych. Łączna suma przeniesień między obszarami, z wyjątkiem przeniesień z obszaru 1 do obszaru 2, może wynosić nie więcej niż 15% środków finansowych, o których mowa w art. 155 ust. 2 pkt 3 ustawy.

**WAŻNE** **Nowelizacja nie modyfikuje łącznego limitu środków przewidzianych na realizację zadań Programu, a jej skutki koncentrują się wyłącznie na optymalizacji wewnętrznych procedur ich wydatkowania z zachowaniem zasad dyscypliny finansów publicznych.**

©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 155 ust. 2 pkt 3, art. 156 ust. 5 ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 815)



eprasa.pl 0cefdc15dc

# Dokumentacja ochrony ludności i obrony cywilnej w gminie

***Gmina powinna posiadać dokumenty wymagane przepisami ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz rozporządzeniami. W praktyce warto także skompletować w jednym miejscu dowody wykonania związanych z nimi obowiązków. Porządkujemy te akta według optymalnej kolejności „audytu" – wskazując dokumenty stałe, warunkowe i wpisy ewidencyjne.***

MICHAŁ RYLSKI

*prawnik, dziennikarz, redaktor naczelny „Gazety Samorządu i Administracji"*

Wykonanie obowiązków z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej należy weryfikować na podstawie konkretnych dokumentów, wpisów ewidencyjnych i akt powstających przy realizacji zadań. Prawidłowa dokumentacja OLiOC to spójny zestaw takich aktów, ewidencji i potwierdzeń różnych czynności. W gminie najpierw sprawdza się elementy planistyczne, następnie porozumienia i zasoby, dokumenty schronienia, szkolenia, ćwiczenia oraz personel obrony cywilnej. Ocenę dokumentu należy połączyć z weryfikacją jego aktualności i faktycznej wykonalności.

**Najlepszy efekt kontroli uzyskamy w porządku czynności:**
1) odszukanie dokumentu,
2) sprawdzenie podstawy prawnej,
3) porównanie z danymi źródłowymi,
4) potwierdzenie aktualności,
5) określenie braków.

**Prawidłowa kolejność tworzenia zbioru to:**
1) plan,
2) współpraca z podmiotami,
3) zasoby,
4) schronienie,
5) personel.

Taka kolejność pozwoli zgromadzić dokumentację OLiOC bez sporządzania dokumentów i procedur, których przepisy nie wymagają.

## Dokumenty obowiązkowe i dowody wykonania zadania

Zbiór dokumentów powinien znaleźć się „na biurku" pracownika (wydziału) do spraw zarządzania kryzysowego. I to nie tylko w wersji elektronicznej. Akurat w tym przypadku dobrze mieć opasły segregator i zbiór teczek zawierające całą, uporządkowaną papierową dokumentację. Co w takim razie powinno się znaleźć w takim segregatorze? Jak zweryfikować, czy mamy już konieczną dokumentację, ułożoną w sposób tworzący sprawny system ochrony ludności?

Pojęcia „dokument obowiązkowy" i „zadanie obowiązkowe" nie są tożsame. Przykładowo, jeśli przepis stanowi o utrzymywaniu zasobów lub ostrzeganiu mieszkańców, nie można automatycznie wyprowadzić z niego ustawowej nazwy i postaci planu. Z pewnością trzeba opracować dokumenty, które są prawnie wymagane. Jednak posiadanie dokumentu najczęściej nie przesądza jeszcze o wykonaniu (albo o możliwości wykonania) zadania. Dlatego poniższe wyliczenie łączy cztery typy wpisów: dokumenty stałe, akty warunkowe, ewidencje oraz ustawowe czynności wymagające wiarygodnego udokumentowania.

eprasa.pl 0cefdc15dc

| Kategoria | Rodzaj dokumentu | Metoda weryfikacji |
|---|---|---|
| Dokumenty stałe | Akt, wykaz, plan albo informacja – wprost wymagane przez przepisy | • Czy istnieje właściwa wersja?<br>• Czy jest aktualna? |
| Dokumenty warunkowe | Decyzja, protokół, umowa lub inny dokument – konieczne dopiero po wystąpieniu określonej w przepisach przesłanki | • Czy powstał obowiązek?<br>• Czy zachowano formę? |
| Ewidencja | Wpis i aktualizacja danych w systemie przewidzianym prawem | • Czy właściwe dane są poprawne? |
| Czynność | Zadanie ustawowe bez nakazanego osobnego planu | • Czy wykonanie jest udokumentowane? |

W toku kontroli przy dokumentach warunkowych wynik „nie dotyczy" może być prawidłowy. Najwięcej pracy powstanie natomiast tam, gdzie dokument stały nie istnieje albo informacja w planie nie znajduje pokrycia w realnych zasobach.

## I. Planowanie i ewakuacja

Punktem wyjścia nie jest tu nowy „gminny plan ochrony ludności", lecz istniejąca dokumentacja sporządzana w systemie zarządzania kryzysowego (od lipca: plan zarządzania ryzykiem oraz plan reagowania kryzysowego). Przepis art. 38 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (dalej: ustawa) wskazuje natomiast treści, które organy ochrony ludności mają uwzględnić w planach. Nie oznacza to jednak powstania siedmiu osobnych aktów. W gminie należy zatem przede wszystkim ustalić:

- jaki plan obowiązuje w gminie (wraz z załącznikami),
- czy uzupełniono go po wejściu w życie ustawy o wymagane elementy,
- czy materiały wysłane wojewodzie są rzeczywiście jego załącznikiem funkcjonalnym.

Dopiero później należy weryfikować i uzupełniać brakujące treści. W praktyce wyznaczony koordynator albo sekretarz zbiera istniejące plany zarządzania kryzysowego, wkład ewakuacyjny, porozumienie ze starostą oraz dostęp do ewidencji. Nie zamawia jeszcze kolejnych opracowań, dopóki nie porówna ich z treścią tych aktów. W praktyce część wymaganych dokumentów już istnieje, a część jest realizowana, ale znajduje się „w innych teczkach".

### 1. Wkład gminy do wojewódzkiego planu ewakuacji (dokument stały)

W tym zakresie wójt opracowuje pisemnie „wkład gminy" – a nie samodzielny „wojewódzki plan ewakuacji" (art. 10 ust. 1 pkt 13 w zw. z art. 39, 43 i 44 ustawy). Dokument obejmuje zagadnienia przemieszczenia i przyjęcia ludności – również na wypadek zagrożenia wojennego, klęski żywiołowej i wojny. Granice obszarów, kierunki ewakuacji i zadania koordynuje wojewoda.

**Weryfikacja w urzędzie** Zweryfikować wersję dokumentu, datę przekazania, uzgodnienia z wojewodą, przypisane gminie miejsca przyjęcia, osoby koordynujące, zapotrzebowanie na transport i komunikaty. Nie wpisywać jako obowiązkowego odrębnego „gminnego planu ewakuacji" niezależnego od wkładu.

### 2. Wyciągi z ewidencji w planowaniu kryzysowym (dokumenty stałe)

Planowanie musi uwzględniać wyciągi z Centralnej Ewidencji Zasobów, Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony oraz Ewidencji Obrony Cywilnej (art. 38 pkt 2 ustawy). Wyciąg na potrzeby gminy nie jest publiczną kopią całej bazy – należy respektować zakres kompetencji organu gminy i ograniczenia dostępu.

**Weryfikacja w urzędzie** Sprawdzić, czy przy aktualnym planie są właściwe wyciągi i czy mają datę odniesienia do ewidencji oraz informację o źródle danych.

### 3. Wykaz zapasowych ujęć albo sposobów dostawy wody (dokument stały)

Ustawa wymaga wykazania zapasowych ujęć wody lub sposobów dostarczenia wody w przypadku uszkodzenia wodociągu (art. 38 pkt 3 ustawy). Użycie spójnika „lub" pozwala wykazać prawidłowo zorganizowany wariant dostaw zastępczych, zamiast fikcyjnego zapasowego ujęcia.



eprasa.pl 0cefdc15dc

**Weryfikacja w urzędzie** Odnaleźć odpowiedni załącznik, skonfrontować go z informacjami operatora wodociągowego i zweryfikować, czy wskazany wariant jest dostępny.

### 4. Wykaz źródeł energii (dokument stały)

W planach należy ująć wykazy źródeł energii przydatnych do zadań ochrony ludności (art. 38 pkt 4 ustawy). To nie tylko przysłowiowa „lista agregatów". Znaczenie mają także dostępne instalacje, dysponenci źródeł energii oraz ich zdolność do zasilenia wskazanych obiektów.

**Weryfikacja w urzędzie** Ustalić, czy wykaz zawiera identyfikację źródła, faktyczną możliwość jego uruchomienia, dysponenta oraz dokument potwierdzający dostępność.

### 5. Lokalizacje magazynów zasobów ochrony ludności (dokument stały)

Dokumentacja planistyczna musi wskazywać miejsca magazynowania zasobów ochrony ludności (art. 38 pkt 5 ustawy). Ustawodawca nie przesądza, że każdy magazyn musi być własnością gminy – istotna jest dostępność zasobu i podstawa dysponowania nim. Nie musi to być osobna „instrukcja magazynowa", ale odpowiednie zapisy w planie.

**Weryfikacja w urzędzie** Zestawić wykazane lokalizacje z istniejącymi magazynami, umowami i danymi w ewidencji zasobów.

### 6. Miejsca udzielania pomocy humanitarnej (dokument stały)

W planowaniu ochrony ludności należy wskazać lokalizacje, w których będzie udzielana pomoc humanitarna (art. 38 pkt 6 ustawy). Miejsce dystrybucji nie musi być tożsame z obiektem zbiorowej ochrony ani z miejscem zakwaterowania ewakuowanych. Z praktycznego punktu widzenia można ująć to w osobnym dokumencie.

**Weryfikacja w urzędzie** Porównać wskazane miejsca z prawem do korzystania z obiektów, ich dostępnością oraz możliwością uruchomienia w sytuacji zagrożenia. Nie wymaga się samodzielnego „regulaminu punktu humanitarnego", jeśli nie nakłada tego regulacja szczególna albo konkretny stosunek prawny (np. umowa z podmiotem zewnętrznym).

### 7. Procedury pomocy humanitarnej i doraźnej (dokument stały)

To jedne z nielicznych procedur wymienionych wyraźnie w katalogu art. 38 pkt 7 ustawy. Powinny obejmować:

- występowanie o pomoc humanitarną i doraźną,
- sposób udzielania pomocy poszkodowanym lub ewakuowanym.

**Weryfikacja w urzędzie** Sprawdzić przesłanki uruchomienia, organ właściwy do złożenia wniosku, tryb przyjęcia zasobów, przekazanie ich beneficjentom i dokumentowanie wydania.

## II. Podmioty ochrony ludności: obowiązki, porozumienia, decyzje

Dokumenty dotyczące partnerów trzeba zebrać w kolejności:

1) porozumienie z powiatem,
2) uzgodnienie zasobów z Państwową Strażą Pożarną,
3) akty wyznaczenia podmiotów ochrony ludności,
4) protokoły weryfikacji zdolności tych podmiotów,
5) porozumienia i decyzje dotyczące konkretnych podmiotów.

Dopiero wtedy można ustalić, czym gmina rzeczywiście dysponuje, kto podejmuje decyzję o uruchomieniu zasobów i kto odpowiada za ich utrzymanie.

### 1. Porozumienie lub umowa ze starostą (dokument stały)

Wójt musi zawrzeć ze starostą porozumienie albo umowę o współdziałaniu w wykonywaniu zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Przepis art. 34 ustawy określa mechanizm pomocy powiatowej w razie wyczerpania albo niewystarczalności możliwości gminy.

**Weryfikacja w urzędzie** Odnaleźć podpisany dokument, sprawdzić strony i zakres świadczeń, tryb wystąpienia o wsparcie oraz operacyjne punkty kontaktowe.

### 2. Uzgodnienie z komendantem PSP (czynność)

Wójt uzgadnia zasoby gminy przeznaczone do współdziałania na obszarze powiatu z właściwym (powiatowym lub miejskim) komendantem



eprasa.pl 0cefdc15dc

PSP. Ustawa nakazuje dokonanie uzgodnienia (art. 10 ust. 1 pkt 10 ustawy), ale nie ma tu obowiązku sporządzenia odrębnego dokumentu (nazwanego np. „porozumienie z PSP”).

**Weryfikacja w urzędzie** Ustalić, czy istnieje potwierdzenie uzgodnienia i jednoznaczny zakres zasobów. W praktyce może to być podpisany wykaz lub nawet korespondencja urzędowa.

### 3. Akt wyznaczenia podmiotu ochrony ludności (dokument warunkowy)

Wójt może realizować zadania z pomocą podmiotów posiadających status ustawowy podmiotu ochrony ludności albo włączanych do systemu przez wyznaczenie (art. 17–18 ustawy). Akt wyznaczenia powinien odpowiadać właściwemu trybowi i określać wykonywane zadania.

**Weryfikacja w urzędzie** Przeanalizować dokumenty jednostek gminnych i spółek oraz ustalić, którym faktycznie nadano zadania w trybie art. 18 ustawy.

### 4. Protokół weryfikacji zdolności przed porozumieniem (dokument warunkowy)

Przed zawarciem porozumienia z określonym podmiotem organ weryfikuje jego zdolność do realizacji zadań (sposób postępowania i dokumentację takiej weryfikacji reguluje rozporządzenie MSWiA z 3 marca 2025 r.; Dz.U. z 2025 r. poz. 273). Protokół oraz stanowisko organu nie mogą być zastąpione ogólną opinią o partnerze.

**Weryfikacja w urzędzie** Do każdej zawartej umowy z art. 19 ustawy odnaleźć odpowiednią dokumentację weryfikacji i sprawdzić, jakie zasoby potwierdzono. Nie dopisywać obowiązku identycznej weryfikacji dla podmiotów mających status ustawowy, jeśli nie korzystano z trybu porozumienia.

### 5. Porozumienie o zadaniach z podmiotem ochrony ludności (dokument warunkowy)

Porozumienia (art. 19 ustawy) mają na celu wskazanie zadań, środków i warunków ich wykonywania, wzajemne obowiązki oraz sposób współdziałania. Ważne jest ustalenie realnej dostępności zasobów – a nie tylko powtórzenie ustawy w preambule.

**Weryfikacja w urzędzie** Porównać tekst porozumienia z ustawowym zakresem i protokołem weryfikacji zdolności – ocenić, czy umowa nadal obowiązuje. Dokument porozumienia warto wprowadzić organizacyjnie, lecz samo zawieranie porozumień nie jest obowiązkiem wynikającym z przytoczonego przepisu.

### 6. Decyzja o uznaniu podmiotu ochrony ludności (dokument warunkowy)

Alternatywną drogą włączenia określonego podmiotu do systemu jest uznanie go decyzją administracyjną (art. 20 ustawy). Rozstrzygnięcie musi uwzględniać zakres kompetencji organu i warunki ustawowe.

**Weryfikacja w urzędzie** Jeżeli wójt wydawał takie decyzje – zgromadzić je wraz z potwierdzeniami doręczenia i dokumentacją postępowania.

### 7. Dokumenty kontroli podmiotów ochrony ludności (dokumenty warunkowe)

Kontrola dotyczy podmiotów objętych właściwym porozumieniem lub decyzją. Przepisy przewidują tu protokół w dwóch egzemplarzach, szczególne warunki jego podpisania oraz możliwość zastrzeżeń (art. 62–64 ustawy). Kontrola może być prowadzona przez upoważnioną osobę.

**Weryfikacja w urzędzie** Odnaleźć pisemne upoważnienia, protokoły, dokumenty zastrzeżeń i wezwania do usunięcia nieprawidłowości (o ile czynności miały miejsce).

## III. Zasoby, ewidencje i dokumenty potwierdzające zdolność działania

Po skompletowaniu dokumentów planów należy przejść do stanu magazynu i dokumentacji zakupowej. Trzeba:

- porównać bazę zasobów ze stanem faktycznym,
- ustalić, które możliwości są własne, a które istnieją wyłącznie na podstawie umowy.



eprasa.pl 0cefdc15dc

Szczególnego sprawdzenia wymagają terminy uruchomienia usług, ponieważ np. dostępność agregatu lub cysterny dopiero po kilku dniach nie zawsze spełni potrzeby pierwszej fazy zdarzenia.

### 1. Dane o zasobach w Centralnej Ewidencji Zasobów (ewidencja)

Ewidencjonowanie zasobów jest zadaniem ustawowym. Polega na stałym monitorowaniu oraz rejestrowaniu ich stanu. Gmina uczestniczy w centralnym i wojewódzkim systemie ewidencyjnym, zgodnie z przepisami wykonawczymi (art. 10 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 23–32 ustawy). Nie należy tu tworzyć dodatkowego lokalnego rejestru – zwłaszcza jako zamiennika centralnej ewidencji. Dokument pomocniczy nie usuwa obowiązku aktualnych wpisów.

**Weryfikacja w urzędzie** Sprawdzić upoważnienia użytkowników, rzeczywiście wprowadzone pozycje, daty aktualizacji i zgodność danych z posiadanym sprzętem.

### 2. Dowody zapewnienia zasobów na co najmniej trzy dni (czynność)

Wójt ma zapewnić zasoby pozwalające wykonywać wskazane zadania przez co najmniej trzy dni trwania zagrożenia (art. 33 ust. 3 i 4 ustawy). To wymóg zdolności działania, a nie ustawowy nakaz posiadania dokumentu.

**PRZYKŁAD**

Wójt może wykazać, że zasób nie jest fizycznie składowany w urzędzie, lecz dostępny na podstawie umowy spełniającej wymogi rozporządzenia. Kontrolę należy jednak przeprowadzić pod kątem wykonalności umowy w czasie zagrożenia – w tym maksymalnego czasu uruchomienia i sposobu dostawy. Zapas istniejący tylko w spisie zakupów nie spełnia obowiązku trzydniowego. Ustawa wymaga „zasobu", a nie dokumentu – np. o nazwie „bilans 72 godzin".

**Weryfikacja w urzędzie** Dowodem mogą być ewidencje własnych zasobów, umowy dostępności usług, dokumenty zakupowe i poprawnie udokumentowana analiza potrzeb. Nie wystarczy sama tabela deklarująca zapasy. Musi istnieć rzeczywisty zasób albo prawnie i organizacyjnie wykonalny dostęp do niego.

### 3. Umowy zapewniające dostęp do zasobów (dokumenty warunkowe)

Ustawa dopuszcza zapewnianie zasobów poprzez własne magazyny lub dostęp uzyskany na podstawie umów (art. 33 ust. 4 ustawy). Z kolei rozporządzenie MSWiA z 28 sierpnia 2025 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1201) określa wymagane elementy umów – w tym sposób i termin dostarczenia zasobu albo uruchomienia usługi.

**Weryfikacja w urzędzie** W umowach sprawdzić rodzaj i ilość zasobu, dostępność przy przerwach dostaw, maksymalny czas uruchomienia oraz odpowiedzialność stron.

### 4. Umowy i dokumenty przekazania dotacji na zadania OLiOC (dokumenty warunkowe)

Jeżeli gmina otrzymała środki przeznaczone na OLiOC, obowiązkowe stają się dokumenty przewidziane właściwą umową, decyzją lub programem. Chodzi o zakres rzeczowy, wydatki kwalifikowalne, odbiór oraz rozliczenie. Dodatkowe dokumenty można wprowadzić tu organizacyjnie, lecz nie są samodzielnym obowiązkiem wynikającym z przepisów rozdziału 11 ustawy.

**Weryfikacja w urzędzie** Sprawdzić i skompletować dokumenty przyznania finansowania, faktury, protokoły odbioru i sprawozdanie wymagane przez dysponenta środków.

### 5. Środki na ochronę ludności w uchwale budżetowej (dokument stały)

Rada gminy na wniosek wójta uchwala w budżecie środki finansowe przeznaczone na realizację zadań własnych OLiOC (art. 10 ust. 2 ustawy). Jest to zatem element obowiązującej dokumentacji finansowej, a nie kolejny odrębny plan operacyjny.

**Weryfikacja w urzędzie** Odnaleźć uchwałę budżetową i dokumenty zmian oraz sprawdzić, czy środki odpowiadają faktycznie realizowanym zadaniom.

## IV. Schronienie: sprawdzenia, uznania i ewidencja obiektów

Należy zacząć od oddzielenia czterech grup:

1) obiektów już uznanych,



eprasa.pl 0cefdc15dc

2) obiektów dopiero sprawdzanych,
3) miejsc doraźnego schronienia,
4) punktów schronienia wskazanych przez PSP.

Dla każdej grupy należy zebrać inne dokumenty. W postępowaniach dotyczących nowych inwestycji trzeba ponadto uwzględnić zmiany z 2026 roku i ich zastosowanie do konkretnych spraw budowlanych.

## 1. Zarządzenia, porozumienia i decyzje o uznaniu budowli ochronnych (dokumenty warunkowe)

Nadanie obiektowi statusu budowli ochronnej następuje we właściwym trybie, a wynikające stąd obowiązki określają przepisy oraz właściwy akt (art. 83 i art. 86–89 ustawy). Gmina posługuje się tu różnymi formami w zależności od obiektu i sytuacji prawnej.

**Weryfikacja w urzędzie** Dla obiektów pozostających w kompetencji wójta zgromadzić akty uznania, doręczenia, wyniki sprawdzeń i dokumentację utrzymania obiektu.

**PRZYKŁAD**

Samo wpisanie piwnicy szkolnej do mapy albo oznaczenie miejsca jako schronu nie zastępuje aktu o wymaganej formie. Piwnica szkolna może zostać wytypowana do oceny, ale z tego faktu nie wynika, że jest budowlą ochronną. Trzeba sprawdzić dokumentację techniczną, przeprowadzić właściwą procedurę i dopiero po uzyskaniu odpowiedniego statusu ująć obiekt jako budowlę ochronną. Nie należy też mylić tego trybu z identyfikacją punktu schronienia przez komendanta PSP. Informacja dla mieszkańców powinna odzwierciedlać rzeczywisty status i dostępność.

## 2. Zlecenia sprawdzenia i wyniki sprawdzeń obiektów (dokumenty warunkowe)

Zlecane sprawdzenia służą ustaleniu spełniania lub możliwości spełnienia wymagań dla obiektów zbiorowej ochrony (art. 10 ust. 1 pkt 18, art. 91 ustawy). W sprawie konkretnych obiektów powstają dokumenty zlecenia i wyniki oceny – w tym dokumenty techniczne.

**Weryfikacja w urzędzie** Ustalić, kto dokonał sprawdzenia, jaki był jego zakres, jakie są wnioski i czy podjęto odpowiednią czynność następczą.

## 3. Dokumenty organizacji miejsc doraźnego schronienia (dokumenty warunkowe)

Miejsca doraźnego schronienia organizuje się w reżimie odrębnym od uznawania budowli ochronnych (art. 10 ust. 1 pkt 19, art. 102 ustawy oraz rozporządzenie MSWiA z 9 lipca 2025 r., Dz.U. z 2025 r. poz. 932). Gdy organ stosuje ustawowy nakaz albo dokonuje czynności przewidzianej prawem – powstają stosowne akty i dokumenty.

**Weryfikacja w urzędzie** Sprawdzić, czy posiadane decyzje i czynności dotyczą właśnie miejsc doraźnego schronienia, kto jest adresatem i czy możliwe jest wykonanie obowiązku.

## 4. Dane do Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony (ewidencja)

Właściwe organy wprowadzają określone dane o obiektach do Centralnej Ewidencji OZO (art. 108–109 ustawy oraz rozporządzenie MSWiA z 7 lipca 2025 r.; Dz.U. z 2025 r. poz. 922). Dane o punktach schronienia, wprowadzonych nowelizacją z 2026 roku, pochodzą z identyfikacji prowadzonej przez właściwego komendanta PSP.

**Weryfikacja w urzędzie** Ustalić zakres wpisów gminy, stan aktualizacji, status prawny każdego ujętego obiektu oraz dokument źródłowy wpisu.

## 5. Polecenia udostępnienia budowli ochronnych (dokumenty warunkowe)

W określonych w ustawie okolicznościach właściwy organ wydaje polecenie udostępnienia budowli ochronnej i może je odwołać (art. 10 ust. 1 pkt 20, rozdział 9 ustawy). Jest to dokumentacja zdarzeniowa, a nie obowiązkowa, zawczasu wystawiona decyzja dla każdego właściciela. Tutaj także dodatkowe dokumenty można wprowadzić organizacyjnie, lecz nie są samodzielnym obowiązkiem wynikającym z przytoczonego przepisu.

**Weryfikacja w urzędzie** Jeśli wydano polecenie – odszukać jego treść, adresata, datę, podstawę uruchomienia i potwierdzenie wykonania.



eprasa.pl 0cefdc15dc

### 6. Postanowienia i zwolnienia dotyczące nowych inwestycji (dokumenty warunkowe)

Po nowelizacji z 2026 roku część zamierzeń budowlanych wymaga określenia parametrów budowli ochronnej lub rozstrzygnięcia zwalniającego inwestora z obowiązku (art. 93–95a ustawy oraz rozporządzenie MSWiA z 2 września 2026 r.; Dz.U. z 2026 r. poz. 1181). Kompetencje organu zależą od rodzaju inwestycji i szczególnego trybu. Nie należy zatem żądać od gminy kompletu rozstrzygnięć dla inwestycji, których sprawy nigdy nie należały do jej właściwości.

**Weryfikacja w urzędzie** Sprawdzić sprawy faktycznie prowadzone przez wójta, wnioski inwestorów, postanowienia oraz decyzje właściwego organu.

### 7. Zawiadomienia PSP o punktach schronienia (dokumenty warunkowe)

Właściwy komendant PSP identyfikuje punkty schronienia i zawiadamia m.in. wójta (art. 91a i art. 103a ustawy). Informacja powinna stanowić podstawę rzetelnego informowania mieszkańców i aktualizacji odpowiedniego zakresu danych publicznych.

**Weryfikacja w urzędzie** Zgromadzić otrzymane zawiadomienia PSP i ustalić, czy przekazywane mieszkańcom informacje są zgodne z ustalonym statusem i dostępnością. Nie należy tworzyć własnej decyzji o „nadaniu statusu punktu schronienia", jeśli przepisy przewidują identyfikację przez PSP.

## V. Alarmowanie i dokumenty powstające w czasie działań

W następnej kolejności sprawdza się dokumentację gminnych elementów alarmowania i materiały wymagane w związku z konkretnymi działaniami. Chodzi o zweryfikowanie, czy urzędnik potrafi wskazać aktualne kanały ostrzegania oraz czy posiada dokumenty ewakuacji (jeżeli taka ewakuacja była prowadzona). Formularze „na wszelki wypadek" nie zastąpią wykonanego zadania.

### 1. Dokumenty związane z gminnymi urządzeniami alarmowania (dokumenty warunkowe)

Gmina odpowiada za ostrzeganie ludności i utrzymanie gotowości swoich elementów systemu (art. 10 ust. 1 pkt 16–17 ustawy oraz rozporządzenie MSWiA z 14 maja 2025 r., Dz.U. z 2025 r. poz. 645). Dokumenty wymagane technicznie i organizacyjnie dotyczą konkretnych urządzeń i sposobu ogłaszania alarmów. Ustawa nie wprowadza osobnego ogólnego planu alarmowania.

**Weryfikacja w urzędzie** Sprawdzić posiadaną dokumentację instalacji, osoby uprawnione do obsługi i legalne wzory sygnałów i komunikatów.

### 2. Dokumenty ewakuacyjne powstałe przy rzeczywistej ewakuacji (dokumenty warunkowe)

Podczas rzeczywistej ewakuacji prowadzi się wymagane czynności dotyczące identyfikowania osób, przemieszczenia, przyjęcia i zabezpieczenia mienia (art. 39–44 ustawy oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 30 maja 2025 r., Dz.U. z 2025 r. poz. 765). Konkretne dokumenty zależą od zastosowanej procedury i zakresu ewakuacji.

**Weryfikacja w urzędzie** Jeżeli prowadzono ewakuację – zgromadzić powstałe listy, spisy, potwierdzenia przyjęcia i dokumenty przekazania informacji do organu koordynującego.

## VI. Szkolenia i ćwiczenia: dokumenty z terminami

Teczki szkoleniowe i ćwiczeniowe warto weryfikować chronologicznie:

1) kto i kiedy objął obowiązek szkolenia,
2) z jakiej formy skorzystał,
3) zatwierdzenie planu ćwiczeń przez starostę,
4) zarządzenie ćwiczeń,
5) publiczne ogłoszenie i raport.

Tu szczególnie łatwo wykryć braki: daty wynikają z ustawy i rozporządzenia, nie z wewnętrznego zwyczaju.

### 1. Szkolenia wójta i personelu wykonującego zadania OLiOC (dokument stały)

Ustawa nakłada obowiązek szkoleń określonych grup ze zróżnicowanymi terminami pierwszego szkolenia i częstotliwością powtarzania. Dla osób objętych obowiązkiem należy móc wykazać jego wykonanie (art. 49–52 ustawy oraz rozporządzenie MSWiA z 6 lutego 2025 r., Dz.U. z 2025 r. poz. 162).



eprasa.pl 0cefdc15dc

**Weryfikacja w urzędzie** Odnaleźć dyplomy lub inne miarodajne potwierdzenia ukończenia szkolenia, daty, programy i kategorię uczestnika.

### 2. Dokumentacja szkoleń prowadzonych przez gminę jako organizatora (dokumenty warunkowe)

Podmiot prowadzący szkolenie musi prowadzić wymaganą dokumentację uczestników, programu i zajęć oraz wydawanych dyplomów i ewaluacji (§ 12 rozporządzenia MSWiA z 6 lutego 2025 r.).
Obowiązek organizatora trzeba odróżnić od posiadania potwierdzeń szkolenia przez urząd. Natomiast jeśli szkolenie wykonała zewnętrzna jednostka – gmina nie musi dla formalności odtwarzać pełnej dokumentacji podmiotu szkolącego.

**Weryfikacja w urzędzie** Jeżeli gmina samodzielnie prowadziła szkolenie, sprawdzić wymagane listy, wykazy, dokumenty programu i rejestr dyplomów.

### 3. Zatwierdzony przez starostę plan ćwiczeń (dokument stały)

Wójt ma przeprowadzać ćwiczenia nie rzadziej niż raz w roku na podstawie planu zatwierdzanego przez starostę (art. 53 ust. 2–3 ustawy). Plan umożliwia przypisanie celu, zakresu i rodzaju ćwiczeń do zadań organu. Nie należy zastępować wymaganych ćwiczeń samym szkoleniem albo naradą zespołu – to dwa różne obowiązki ustawowe.

**Weryfikacja w urzędzie** Sprawdzić datę sporządzenia, zatwierdzenie starosty, ewentualne wskazówki zatwierdzającego i zgodność z przeprowadzonym ćwiczeniem.

### 4. Dokumentacja przygotowania i zarządzenia ćwiczeń (dokument stały)

Przed ćwiczeniami dokumentuje się m.in. cele, scenariusz, czas, miejsce, kierowników, zadania i siły (§ 4–7 rozporządzenia MSWiA z 25 lutego 2025 r., Dz.U. z 2025 r. poz. 253). Organ zarządza organizację ćwiczeń, wskazując uczestniczące podmioty, siły, środki i zakres planowanych zadań.

**Weryfikacja w urzędzie** Odnaleźć dokumentację przygotowawczą, dokument zarządzenia oraz zgodność wskazanych uczestników z rzeczywistym przebiegiem ćwiczenia.

### 5. Informacja publiczna o ćwiczeniach (dokument stały)

Informację o zarządzeniu ćwiczeń przekazuje się ćwiczącym oraz podaje do publicznej wiadomości nie później niż siedem dni przed ich rozpoczęciem, aby uprzedzić mieszkańców o ćwiczebnym charakterze działań (§ 7 ust. 2 rozporządzenia MSWiA z 25 lutego 2025 r.).

**Weryfikacja w urzędzie** Zachować datowaną kopię informacji, dowód przekazania uczestnikom i sposób jej opublikowania.

### 6. Raport z ćwiczeń przekazany staroście (dokument stały)

Raport zawiera podstawowe dane, cele, opis przebiegu, ważniejsze załączniki oraz wnioski i rekomendacje. Sporządza się go w terminie 30 dni po ćwiczeniach, przekazuje organowi zatwierdzającemu plan w terminie 60 dni (art. 53 ust. 6 ustawy; § 8–9 rozporządzenia MSWiA z 25 lutego 2025 r.).

**Weryfikacja w urzędzie** Odnaleźć podpisany raport, potwierdzenie przekazania staroście i dokumentację czynności stanowiącą jego załączniki.

**PRZYKŁAD**

Urząd przygotowuje plan ćwiczeń i kieruje go do starosty w celu zatwierdzenia. Przed ćwiczeniem organizuje scenariusz i ogłasza mieszkańcom jego ćwiczebny charakter w wymaganym terminie. Po zakończeniu zbiera dokumenty wykonanych czynności i przygotowuje raport, zachowując terminy 30 i 60 dni. Jeśli brakuje któregoś ogniwa, nie wolno uznawać pojedynczego komunikatu prasowego za dowód wykonania całego obowiązku.

## VII. Personel OC, sprawozdawczość i obowiązki szczególne

Na końcu przeglądu ustala się, czy wójt występował o przydziały, czy przekazywano



eprasa.pl 0cefdc15dc

aktualizacje danych oraz czy radzie przedstawiono dwuletnią informację. Oddzielnie sprawdza się sytuację jednostek kultury.

## 1. Wnioski wójta o przydziały mobilizacyjne OC (czynność)

Wnioskowanie do starosty o nadanie przydziałów mobilizacyjnych jest zadaniem ustawowym wójta (art. 10 ust. 1 pkt 24, art. 135 ustawy). Forma i wzory wniosków zawarte były w rozporządzeniu MSWiA z 17 kwietnia 2026 r. (Dz.U. z 2026 r. poz. 543) – z tym że akt ten formalnie utracił moc 29 maja 2026 r. Nie należy zatem powoływać rozporządzenia uchylonego jako obowiązującego źródła urzędowego wzoru wniosku.

**Weryfikacja w urzędzie** Gromadzić faktycznie złożone wnioski i odpowiedzi organów oraz ustalić stosowaną obecnie, prawidłową podstawę proceduralną.

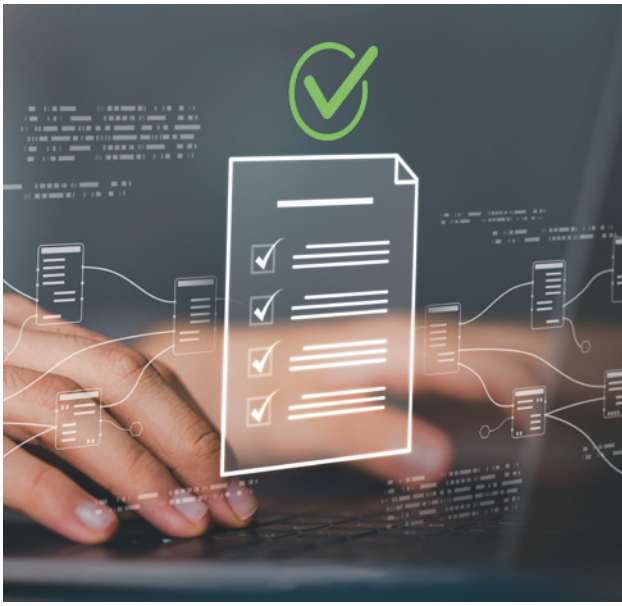
## 2. Aktualizacja danych w Ewidencji Obrony Cywilnej (dokument warunkowy)

Gdy organ uzyska informacje będące podstawą zmiany danych w Ewidencji Obrony Cywilnej, przekazuje je właściwemu wojewodzie lub ministrowi niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni (art. 129 i 130a ustawy). Dane ewidencji mają klauzulę „zastrzeżone". Dodatkowe dokumenty można wprowadzić organizacyjnie, lecz nie są samodzielnym obowiązkiem wynikającym z przytoczonego przepisu.

**Weryfikacja w urzędzie** Sprawdzić, czy w sprawach aktualizacji zachowano właściwy tryb ochrony informacji i daty przekazania danych. Nie prowadzić jawnej kopii danych osobowych personelu OC.

## 3. Dwuletnia informacja o przygotowaniu gminy (dokument stały)

Wójt sporządza co dwa lata informację o stanie przygotowań gminy do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz przedstawia ją radzie gminy (art. 10 ust. 1 pkt 25 ustawy). Przepisy wymagają informacji, ale nie narzucają szczegółowego, jednolitego formularza.



**Weryfikacja w urzędzie** Odnaleźć przekazaną radzie radzie informację, datę prezentacji i okres, którego dotyczy – następnie wyznaczyć kolejny cykl sprawozdawczy.

*O obowiązku przekazywania informacji o stanie przygotowań gminy piszemy szczegółowo w bieżącym numerze GSiA na stronie 23.*

## 4. Dokumenty związane z ochroną dóbr kultury (dokumenty warunkowe)

Dla ustawowo określonych podmiotów przewidziano instrukcje postępowania w sytuacjach kryzysowych i plany ochrony dóbr kultury na czas wojny (art. 45–48 i art. 211 ustawy). Należy tu oddzielić obowiązki instytucji kultury od obowiązków wójta jako organu ochrony ludności.

**Weryfikacja w urzędzie** Sprawdzić, które instytucje gminne wchodzą w zakres normy i czy powstały wymagane plany, instrukcje oraz uzgodnienia.

# Terminy, które trzeba sprawdzić w aktach

Terminy poniższe wynikają z przepisów albo są konsekwencją ustawowego cyklu. Nie należy utożsamiać ich z dowolnym terminem przyjętym przez sekretarza na potrzeby porządkowania akt. Jeżeli termin minął, brak należy traktować jako istniejący, a nie przesuwać go wewnętrznym harmonogramem.



eprasa.pl 0cefdc15dc

| Kiedy | Czego dotyczy |
|---|---|
| **2025 – termin miniony** | Pierwsze szkolenia osób objętych art. 205 oraz dostosowanie planów do art. 38 według art. 204 ustawy. |
| **2026 – co najmniej raz** | Szkolenia odpowiednich kategorii i ćwiczenia OLiOC; plan ćwiczeń wójta zatwierdza starosta. |
| **Co najmniej 7 dni przed ćwiczeniami** | Publiczna informacja o ćwiczebnym charakterze działań oraz przekazanie informacji uczestnikom. |
| **30 dni od ćwiczeń** | Sporządzenie raportu z ćwiczeń. |
| **60 dni od ćwiczeń** | Przekazanie raportu organowi zatwierdzającemu plan ćwiczeń. |
| **14 dni od uzyskania informacji** | Przekazanie wymaganych zmian danych do Ewidencji Obrony Cywilnej. |
| **Co 2 lata** | Informacja wójta o stanie przygotowań przedstawiana radzie gminy. |
| **2028/2029 – daty zależne** | Nowe plany ryzyka i reagowania kryzysowego w ramach kaskadowego systemu wdrażanego po nowelizacji z 2026 roku. |

## Czego nie wpisywać na listę ustawowych dokumentów

Nie należy konstruować odrębnych obowiązkowych „planów blackoutu", „bilansów 72 godzin", „procedur współpracy z każdym OSP" albo „rejestrów szkoleń każdej osoby", jeśli dana norma wymaga jedynie zasobu, wykonania szkolenia lub prowadzenia innych wskazanych danych. Dokument pomocniczy może być bardzo użyteczny, lecz jego brak nie będzie naruszeniem ustawy. Z drugiej strony wykonanie zadania wymaga rzeczywistych dowodów – jeżeli organ ma wykazać zgodność z prawem.

Braki dotyczące aktów już wymaganych należy uzupełniać niezwłocznie. Dla dokumentów warunkowych należy odnotować, czy spełniły się przesłanki powstania obowiązku. Przykładowo – nie należy sporządzać protokołów nieodbytych ćwiczeń ani wystawiać poleceń udostępnienia schronu wyłącznie po to, by wypełnić rejestr.

Przy czym „porozumienie", „decyzja", „protokół" i zatwierdzony „plan" – nie są wzajemnie zamienne. Przykładowo – wykaz źródeł energii może stanowić załącznik, ale dokument o uznaniu obiektu za budowlę ochronną wymaga właściwego aktu. Tę różnicę trzeba zachować zarówno w dokumentacji papierowej, jak też elektronicznej.

Nie wszystkie informacje o personelu, schronieniu, infrastrukturze i zasobach można włączyć do jawnego załącznika planu. Po nowelizacji z 2026 r. dane Ewidencji Obrony Cywilnej są objęte klauzulą „zastrzeżone". Weryfikacja kompletności musi przebiegać z poszanowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Ostateczna ocena nie może opierać się wyłącznie na obecności dokumentów w segregatorach. Należy udokumentować wykonanie konkretnych obowiązków ustawowych, potwierdzić właściwy status podmiotów i obiektów oraz zweryfikować terminy szkoleń i ćwiczeń. Brak dodatkowego planu o wymyślonej nazwie nie jest naruszeniem prawa – ale nieaktualne wyciągi, brak wymaganego protokołu czy niewykonalna umowa na zasoby mogą nim być.

**Wykaz aktów prawnych nakładających obowiązki, z których wynika konieczność posiadania odpowiedniej dokumentacji**

- Ustawa z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 815
- Ustawa z 29 maja 2026 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym i innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 815)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia (Dz.U. z 2025 r. poz. 162)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 25 lutego 2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (Dz.U. z 2025 r. poz. 253)



eprasa.pl 0cefdc15dc

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 3 marca 2025 r. w sprawie elementów porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej oraz sposobu weryfikacji zdolności podmiotu, z którym ma być zawarte porozumienie, do wykonywania tych zadań (Dz.U. z 2025 r. poz. 273)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 kwietnia 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (Dz.U. z 2025 r. poz. 493)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 maja 2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych (Dz.U. z 2025 r. poz. 645)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia (Dz.U. z 2025 r. poz. 765)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 lipca 2025 r. w sprawie sposobu przygotowania obiektu zbiorowej ochrony do użycia, szczegółowych warunków eksploatacji budowli ochronnych, zapewnienia porządku w ich obrębie oraz ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. z 2025 r. poz. 933)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 lipca 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony (Dz.U. z 2025 r. poz. 922)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. z 2025 r. poz. 932)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 sierpnia 2025 r. w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez obowiązane organy ochrony ludności (Dz.U. z 2025 r. poz. 1201)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. z 2025 r. poz. 1548)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 kwietnia 2026 r. w sprawie powoływania do służby w obronie cywilnej oraz Ewidencji Obrony Cywilnej (Dz.U. z 2026 r. poz. 543) – uchylone 29 maja 2026 r.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 września 2026 r. w sprawie zwalniania z obowiązku zapewniania budowli ochronnych w budynkach użyteczności publicznej oraz przypadków, w których nie ma obowiązku zapewniania budowli ochronnych w takich budynkach (Dz.U. z 2026 r. poz. 1181)

**Podstawa prawna:**

▶ art. 10, art. 17–20, art. 23–34, art. 38–44, art. 49–54, art. 62–64, art. 83–115, art. 129–140, art. 204–205, art. 211 ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 815)

Abonament 2027

Przedłuż abonament
**Gazety Samorządu i Administracji**
na 2027 rok

Zawsze aktualne i wiarygodne informacje
na temat zmian przepisów znajdziesz na

**inforlex.pl/ewydania**

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



eprasa.pl 0cefdc15dc

# Pierwsza informacja o stanie przygotowań gminy – o co powinna pytać rada gminy

***Ustawa nie przewiduje gminnego programu ochrony ludności uchwalanego przez radę. Rada decyduje jednak o pieniądzach i rozlicza wójta. Przed zimą powinna pytać nie o zakupy, lecz o to, czy gmina przetrwa kilkudniową awarię.***

**SŁAWOMIR BILIŃSKI**

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

Czy rada gminy powinna przyjąć lokalny program ochrony ludności i obrony cywilnej? Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej (dalej: ustawa) takiego obowiązku nie przewiduje. Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (dalej: Program), o którym mówi ustawa, jest dokumentem ogólnokrajowym, zatwierdzanym uchwałą Rady Ministrów. To on stanowi podstawę finansowania zadań całego systemu (art. 7 ustawy). Ustawa nie przewiduje zatem gminnego programu uchwalanego przez radę. I rada nie powinna też w drodze takiej uchwały przejmować zadań operacyjnych, które ustawa powierza wójtowi.

## Wójt kieruje, rada finansuje i kontroluje

Organem ochrony ludności w gminie jest wójt, burmistrz, prezydent miasta (dalej: wójt). Przepis art. 10 ustawy zawiera długi katalog jego zadań: kierowanie i koordynowanie działań podmiotów ochrony ludności, tworzenie i utrzymywanie zasobów, ostrzeganie i alarmowanie, sprawy obiektów zbiorowej ochrony, udział w planowaniu ewakuacji, szkolenia i ćwiczenia. Radzie gminy przepis wyznacza właściwie jedno zadanie. Zgodnie z art. 10 ust. 2 rada uchwala w budżecie gminy, na wniosek wójta, środki na zadania własne z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Ale nie oznacza to, że rola rady jest marginalna. Wójt co dwa lata ma sporządzać informację o stanie przygotowań gminy i przedstawiać ją radzie. Ponadto rada zachowuje też ogólne uprawnienia kontrolne wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, wykonywane m.in. przez komisję rewizyjną. Kontrola rezultatów nie jest jednak kierowaniem systemem.

**PRZYKŁAD**

Rada gminy przygotowała uchwałę „w sprawie gminnego programu ochrony ludności", w której wskazuje m.in.:

- w jakich budynkach mają stanąć agregaty,
- która jednostka OSP odpowiada za ich transport,
- jak ma wyglądać procedura alarmowania mieszkańców.

Te szczegółowe rozstrzygnięcia dotyczą zadań, które ustawa wprost powierza wójtowi. Uchwała wkraczająca w kompetencje organu wykonawczego najprawdopodobniej zostanie zakwestionowana przez wojewodę w trybie nadzoru. Prawidłowy model wykonywania zadań przez radę: rada uchwala budżet i wieloletnią prognozę finansową (WPF) oraz ustala harmonogram kontroli, a szczegóły operacyjne pozostają po stronie wójta.

Wójt może posługiwać się wewnętrznym dokumentem zarządczym – np. planem rozwoju zdolności ochrony ludności – o ile nie jest on przedstawiany jako ustawowy. Program nie nakłada bez podstawy prawnej obowiązków na podmioty zewnętrzne. Taki fakultatywny dokument powinien łączyć diagnozę zagrożeń z listą luk, kosztami, terminami, osobami odpowiedzialnymi i miernikami postępu.

## Kiedy pierwsza informacja o gotowości

Ustawa nie wskazuje daty pierwszego przedstawienia informacji – w szczególności nie określa wprost terminu 31 grudnia 2026 r. Przepisy obowiązują jednak od 1 stycznia 2025 r.,



eprasa.pl 0cefdc15dc

a pierwszy krajowy Program finiszuje z końcem 2026 r. **Jesień jest więc naturalnym momentem na pierwszą debatę rady o dwóch latach wdrażania tych przepisów.** Rada może ująć ją w planie pracy. Co więcej, rada z wyprzedzeniem może określić, czego oczekuje od wójta: nie sprawozdania z podjętych działań, lecz zestawienia stanu obecnego, potrzeb i luk.

## Kluczowy moment to projekt budżetu

Dla rady najważniejsza data wynika z ustawy o finansach publicznych. Do 15 listopada 2026 r. wójt przedkłada radzie i regionalnej izbie obrachunkowej projekt uchwały budżetowej na 2027 rok (art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Budżet uchwala się co do zasady przed rozpoczęciem roku, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – najpóźniej do 31 stycznia 2027 r. W tym okresie rada zdecyduje więc o pieniądzach również na ochronę ludności.

Decyzję utrudnia niepewność co do pieniędzy z zewnątrz. Państwo ma co roku przeznaczać na ochronę ludności co najmniej 0,3% PKB. To reguła dla całego systemu, a nie gwarancja kwoty dla konkretnej gminy. Gmina może otrzymać za pośrednictwem wojewody dotację celową na zadania własne, obejmującą nawet całość kosztów. Regionalne wykazy minimalnego wyposażenia, publikowane przez niektórych wojewodów na potrzeby naborów, są warunkami konkretnego procesu finansowania, a nie normą ustawową. W czerwcu MSWiA szacowało wstępny budżet projektu Programu na lata 2027–2031 na co najmniej 105 mld zł (zob. komunikat MSWiA z 24 czerwca 2026 r. pt. „Ponad 105 miliardów złotych na ochronę ludności i obronę cywilną w latach 2027–2031”). Program nadal jest procedowany, zatem jego ostateczny kształt i kwoty mogą się zmienić. Przyszłych dotacji nie należy zatem wpisywać do budżetu gminy jako pewnych – warto natomiast przygotować listę zadań gotowych do zgłoszenia.

## Karta zdolności zamiast listy zakupów

Przed głosowaniem nad wydatkami rada powinna oczekiwać, że każdy większy wydatek będzie powiązany z konkretnym zagrożeniem i luką. Dobrym narzędziem jest tu karta zdolności:

- jakie ryzyko ogranicza zadanie?
- jaką usługę lub grupę mieszkańców chroni?
- kto będzie operatorem sprzętu?
- gdzie sprzęt będzie przechowywany?
- ile kosztuje jego utrzymanie przez pięć lat?
- jak zostanie sprawdzone jego działanie?

**PRZYKŁAD**

Gmina kupiła z dotacji dwa agregaty prądotwórcze: dla stacji uzdatniania wody i dla szkoły wyznaczonej na punkt pomocy mieszkańcom. W sprawozdaniu wykonanie wydatków wynosi 100%. Podczas testu przed zimą okazało się, że szkoła nie ma przyłącza umożliwiającego zasilanie awaryjne, zapas paliwa wystarcza na kilkanaście godzin, a jedyny przeszkolony operator pracuje w urzędzie do godz. 15.30. Formalnie gmina ma majątek, faktycznie nie ma zdolności. Komisja rewizyjna, która zamiast faktur zażąda protokołu z próby pod obciążeniem, wykryje te braki przed pierwszą awarią, a nie w jej trakcie.

Kluczowe pytanie rady nie brzmi zatem, „ile kupiliśmy agregatów?”, lecz: „jak długo gmina utrzyma najważniejsze usługi przy przerwie w dostawach energii trwającej 24, 48 i 72 godziny?”.



eprasa.pl 0cefdc15dc

## Test 24, 48 i 72 godzin

Test 72 godzin nie jest przy tym wyłącznie autorskim miernikiem gotowości. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy wójt zapewnia zasoby niezbędne do wykonywania przez co najmniej trzy dni trwania zagrożenia zadań m.in. w zakresie dostępu do wody i żywności, produktów leczniczych, alarmowania, łączności i funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony. **Odpowiedź powinna wynikać z przeprowadzonej próby, a nie z deklaracji.**

Ostrożności wymaga też komunikacja o obiektach ochronnych. Nie każda piwnica jest schronem. Lokalne zestawienia powinny odróżniać obiekty ujęte w ewidencji od budynków, które dopiero mogłyby zostać przystosowane. Nowelizacja z 17 kwietnia 2026 r. wprowadziła dodatkowo punkty schronienia (zob. rozdz. 9 ustawy). Nie są one obiektami zbiorowej ochrony, lecz odrębnymi miejscami służącymi tymczasowemu ukryciu ludzi i zapewniającymi jedynie podstawową funkcję ochronną.

### O co rada powinna zapytać wójta

- Czy wójt przedstawił mapę zagrożeń i luk w zdolnościach gminy?
- Czy projekt budżetu na 2027 rok obejmuje wydatki na zadania własne z zakresu ochrony ludności, a przedsięwzięcia wieloletnie ujęto w WPF?
- Czy zasilanie awaryjne urzędu, ujęć wody i punktów pomocy przetestowano pod obciążeniem?
- Czy gmina potrafi ostrzec mieszkańców bez Internetu i sieci komórkowej?
- Czy ustalono, które osoby i placówki są zimą szczególnie narażone?
- Czy kupiony sprzęt ma operatora, paliwo, serwis i środki na utrzymanie?
- Czy status obiektów zbiorowej ochrony odpowiada ewidencji?

Rada gminy nie jest „dowódcą systemu ochrony ludności" i nie powinna nim zostawać przez uchwały programowe. Ma zapewnić pieniądze, wymagać dowodów gotowości i rozliczać wójta z efektów. Po zakupie agregatu dowodem jest protokół próby, po zakupie radiotelefonów – ćwiczenie bez sieci publicznej, a po szkoleniu sprawdzenie umiejętności. Wykonanie budżetu w 100% nie oznacza stuprocentowej gotowości.

©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 7, art. 10, art. 33 ust. 3 i art. 84a ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 815)
- art. 238, art. 239 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 18a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662)

Abonament 2027

Przedłuż abonament
Gazety Samorządu i Administracji
na 2027 rok

Zawsze aktualne i wiarygodne informacje na temat zmian przepisów znajdziesz na

inforlex.pl/ewydania

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



eprasa.pl 0cefdc15dc

# Budynki użyteczności publicznej bez budowli ochronnej

***Określono przypadki, kiedy w budynkach użyteczności publicznej nie ma obowiązku zapewnienia budowli ochronnej. Nowe rozporządzenie weszło w życie 5 września 2026 r.***

KRZYSZTOF TOMASZEWSKI

*dziennikarz specjalizujący się w tematyce samorządowej i podatkowej*

Przepisy ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (dalej: ustawa) przewidują m.in., że w budynku użyteczności publicznej należy zapewnić budowlę ochronną, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może jednak zwolnić z obowiązku zapewnienia budowli ochronnej w budynku użyteczności publicznej. Zwolnienie następuje w drodze decyzji administracyjnej. Odwołanie od takiej decyzji rozpatruje wojewoda.

Ponadto ustawa przewiduje, że minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, przypadki, w których:

1) w budynku użyteczności publicznej nie ma obowiązku zapewnienia budowli ochronnej,
2) organ ochrony ludności może zwolnić z obowiązku zapewnienia budowli ochronnej w budynku użyteczności publicznej.

Ustawa wymaga, aby w takich przypadkach mieć na uwadze:

- konieczność zapewnienia odpowiedniej ilości miejsc w budowlach ochronnych,
- parametry budynku,
- przewidywaną liczbę osób, które mogą w nim przebywać,
- przeznaczenie budynku użyteczności publicznej.

## Nowe rozporządzenie

Na podstawie tych przepisów zostało wydane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zwalniania z obowiązku zapewniania budowli ochronnych w budynkach użyteczności publicznej oraz przypadków, w których nie ma obowiązku zapewniania budowli ochronnych w takich budynkach. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem następującym po ogłoszeniu – tj. 5 września 2026 r.

**W budynku użyteczności publicznej nie ma obowiązku zapewnienia budowli ochronnej, jeżeli zachodzi co najmniej jeden z następujących przypadków:**

- budynek użyteczności publicznej nie ma kondygnacji podziemnej, a łączna powierzchnia wewnętrzna wszystkich kondygnacji nadziemnych nie przekracza 5000 $m^2$,
- budynek użyteczności publicznej jest przeznaczony do przebywania w nim nie więcej niż 50 osób w tym samym czasie – z wyjątkiem budynku przeznaczonego w całości lub w części na potrzeby administracji publicznej, w którym swoją siedzibę ma organ administracji publicznej,
- budynek użyteczności publicznej jest wpisany do rejestru zabytków albo do wojewódzkiej ewidencji zabytków,
- budynek użyteczności publicznej jest zlokalizowany na terenach zamkniętych, określonych odpowiednio decyzją szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego i nie są w nim realizowane zadania użyteczności publicznej,
- powierzchnia użytkowa w budynku przeznaczona na potrzeby użyteczności publicznej jest nie większa niż połowa jego całkowitej powierzchni użytkowej – z wyjątkiem przypadku, w którym powierzchnia użytkowa przeznaczona na potrzeby użyteczności publicznej przekracza 2500 $m^2$.

**Ponadto nie ma obowiązku zapewnienia budowli ochronnej w budynku użyteczności publicznej w przypadku jego rozbudowy lub nadbudowy.** Dotyczy to sytuacji, gdy w rezultacie



eprasa.pl 0cefdc15dc

tej rozbudowy lub nadbudowy powierzchnia wewnętrzna budynku zwiększy się o nie więcej niż 2500 m² i o nie więcej niż 100% w stosunku do wielkości powierzchni wewnętrznej budynku przed dokonaniem wyżej wymienionych zmian.

## Zwolnienie z obowiązku

Nowe regulacje przewidują, że organ ochrony ludności może zwolnić z obowiązku zapewnienia budowli ochronnej w budynku użyteczności publicznej, jeżeli zachodzi co najmniej jeden z określonych w rozporządzeniu przypadków.

Po pierwsze, **może to mieć miejsce w sytuacji, gdy nie ma technicznych możliwości spełnienia wymagań określonych dla budowli ochronnych**, o których mowa w art. 89 ust. 1 o ochronie ludności i obronie cywilnej. Za budowle ochronne uznaje się wyłącznie obiekty budowlane, które spełniają (albo po przebudowie lub dostosowaniu mogą spełniać) warunki techniczne, warunki techniczne użytkowania i warunki techniczne usytuowania, konieczne dla zapewnienia funkcji obiektu zbiorowej ochrony.

Po drugie, organ ochrony ludności może zwolnić z obowiązku zapewnienia budowli ochronnej w budynku użyteczności publicznej, jeżeli:

- **w miejscu, w którym zlokalizowano budynek użyteczności publicznej, nie ma potrzeby zapewnienia określonej liczby miejsc schronienia w schronie albo ukryciu** – w szczególności gdy w pobliżu budynku użyteczności publicznej nie przebywają stale osoby mogące chronić się w budowli ochronnej,
- **brak jest ekonomicznej zasadności inwestycji zapewnienia w budynku użyteczności publicznej schronu albo ukrycia**, rozumianej jako nieproporcjonalnie wysokie koszty zapewnienia budowli ochronnej w danym budynku użyteczności publicznej w porównaniu do kosztów wykonania takiej budowli ochronnej w innym budynku,
- **istnieje nieakceptowalne ryzyko związane z potencjalnymi sytuacjami awaryjnymi lub katastroficznymi**, takimi jak awarie przemysłowe lub katastrofy naturalne, które mogą oddziaływać na bezpieczeństwo osób przebywających w schronie albo ukryciu,
- **istnieje możliwość zapewnienia schronienia użytkownikom budynku użyteczności publicznej w budowli ochronnej znajdującej się w odległości nieprzekraczającej 500 metrów**, mierzonej po przewidywanych drogach poruszania się ludzi, od wyjść z budynku użyteczności publicznej do wejścia do obiektu budowlanego, w którym zapewniono budowlę ochronną.

## Tereny zamknięte

Organ ochrony ludności może zwolnić z obowiązku zapewnienia budowli ochronnej w budynku użyteczności publicznej, jeżeli budynek:

1) jest zlokalizowany na terenach zamkniętych, określonych decyzją podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 2a ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne,
2) znajduje się w posiadaniu jednostki przewidzianej do militaryzacji lub zmilitaryzowanej.

Tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji. W decyzji tej określane są również granice terenu zamkniętego. Dokumentacja geodezyjna określająca przebieg granic i powierzchnię terenu zamkniętego przekazywana jest przez organy wydające decyzje o zamknięciu terenu właściwym terytorialnie starostom.

Ponadto nowe rozporządzenie przewiduje, że organ ochrony ludności może zwolnić z obowiązku zapewnienia budowli ochronnej, jeżeli w budynku użyteczności publicznej lub jego części może przebywać nie więcej niż 100 osób lub ma on powierzchnię wewnętrzną nieprzekraczającą 2500 m², z wyłączeniem budynku przeznaczonego w całości lub w części na potrzeby:

- szpitala – w rozumieniu odpowiednich przepisów ustawy o działalności leczniczej,
- nauki, szkolnictwa wyższego, oświaty lub wychowania.

©℗

**Podstawa prawna:**

▶ art. 89 ust. 1, art. 93 ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 815)

▶ art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 156; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 972)

▶ art. 4 ust. 2a ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1151; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1792)

▶ § 1–4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 września 2026 r. w sprawie zwalniania z obowiązku zapewniania budowli ochronnych w budynkach użyteczności publicznej oraz przypadków, w których nie ma obowiązku zapewniania budowli ochronnych w takich budynkach (Dz.U. z 2026 r. poz. 1181)



eprasa.pl 0cefdc15dc

# Punkty schronienia muszą być oznakowane do końca 2026 roku

***Do 31 grudnia 2026 r. punkty schronienia zidentyfikowane przed 30 września 2026 r. muszą zostać oznakowane. Oznaczenia punktów schronienia są stałe i funkcjonują jako znaki bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej.***

SZYMON KUJDA

*adwokat, właściciel kancelarii adwokackiej*

Punkty schronienia definiuje art. 84a ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (dalej: ustawa). Punkty te muszą być stale oznaczone i stale dostępne. Dla porównania – miejsca doraźnego schronienia są przeznaczone dla stanów nadzwyczajnych i wojny.

## Wzory oznaczeń

Punkty schronienia nie są obiektami zbiorowej ochrony. Dlatego ich oznakowanie nie jest uregulowane w art. 105 ustawy ani w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. poz. 1548).

**Wzory oznaczeń wprowadza rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów. Są to poniższe wzory oznaczeń terenów:**

**1) międzynarodowy znak rozpoznawczy obrony cywilnej:**

**2) napis „PUNKT SCHRONIENIA”**

## Czym są punkty schronienia

Punkty schronienia nie stanowią obiektów zbiorowej ochrony. I dlatego nie muszą stanowić w całości odrębnych obiektów budowlanych. Mogą być wyznaczane w częściach budowli i obiektów, które mają status punktów bezpiecznych dla danej nieruchomości. Taki punkt traktowany jest jako pełniący funkcję podobną do dróg ewakuacyjnych, wyjść pożarowych albo punktów zbiórki do ewakuacji.

Prawo nie wprowadza dla punktów wymogów technicznych – muszą tylko zapewnić funkcje ochronne. Jakie są to funkcje określa przepis art. 84 ustawy o ochronie ludności. Punkty schronienia to miejsca:

1) przydatne do tymczasowego ukrycia ludzi,
2) mieszczące się w obiektach budowlanych albo w innych miejscach.

Wybór miejsca lokalizacji danego punktu wynika z funkcji – punkt ma chronić przed nagłymi niebezpiecznymi zjawiskami pogodowymi oraz skutkami użycia konwencjonalnych środków rażenia, w szczególności odłamkami.

## Jakie zadania wiążą się z punktami schronienia

W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy wprowadzającej przepisy o punktach schronienia czytamy, że: „Celem wprowadzenia kategorii punktów schronienia jest uzupełnienie siatki budowli ochronnych – szczególnie w celu zagęszczenia infrastruktury ochronnej i skrócenia czasu dojścia do miejsca schronienia dla obywateli. Doświadczenie wskazuje, że w przypadku nagłego ataku bronią konwencjonalną (np. dronami) istotniejsze jest szybkie ukrycie



eprasa.pl 0cefdc15dc

osób w miejscach zapewniających podstawową ochronę, niż spełnienie konkretnych wymagań technicznych dla pełnowartościowego schronu lub ukrycia".

Punkty schronienia są dostępne w trybie ciągłym i chronią również przed zagrożeniami czasu pokoju – m.in. przed nagłymi zjawiskami pogodowymi. Punkty schronienia są więc pod tym względem odmienne od budowli ochronnych (które przygotowuje się i udostępnia na polecenie organu ochrony ludności) albo miejsc doraźnego schronienia (które są dopiero organizowane i oznaczane w czasie stanu nadzwyczajnego).

Funkcja punktów schronienia odpowiada ochronie przed innymi miejscowymi zagrożeniami z art. 2 pkt 3 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 188). Przepis obejmuje zdarzenia wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody, niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków.

## Kluczowa rola straży pożarnej

**Wyznaczanie i kontrola oznakowywania punktów schronienia, chroniących przed innymi miejscowymi zagrożeniami, jest częścią zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej.** Dlatego to właściwy miejscowo komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej identyfikuje punkty schronienia, przydatne do tymczasowego ukrycia ludności.

Komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej zawiadamia o zidentyfikowanych punktach schronienia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starostę, a także właściciela i zarządcę nieruchomości, na której znajduje się zidentyfikowany punkt schronienia.

Właściwy miejscowo komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej identyfikuje punkty schronienia, przydatne do tymczasowego ukrycia ludności.

**Punkty schronienia wyznacza się w:**

1) obiektach budowlanych, wobec których trwa postępowanie o uznanie za budowlę ochronną,
2) obiektach budowlanych albo ich częściach, które przed dniem wejścia w życie ustawy pełniły funkcję budowli ochronnej,
3) planowanych miejscach organizacji miejsc doraźnego schronienia,
4) obiektach budowlanych lub innych miejscach zapewniających spełnienie podstawowej funkcji ochronnej przed skutkami niebezpiecznych zjawisk pogodowych oraz skutkami użycia konwencjonalnych środków rażenia – w szczególności odłamkami.

Punkty schronienia są identyfikowane przez właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej. Informacje o punktach schronienia są umieszczane w Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony oraz w aplikacji na urządzenia mobilne, wskazującej mieszkańcom umiejscowienie infrastruktury ochronnej. Komendant PSP informuje właściciela lub zarządcę budynku o zidentyfikowaniu punktu schronienia. Na podstawie art. 69 pkt 5 i art. 103 ustawy w razie ogłoszenia alarmu za pomocą systemu powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach – w szczególności alarmu o zagrożeniu uderzeniem z powietrza – **właściciel lub zarządca obiektu, w którym znajduje się punkt schronienia, udostępnia go w miarę możliwości osobom chroniącym się przed zagrożeniem, na czas trwania tego zagrożenia**.

**WAŻNE** **Właściciel jest zobowiązany do udostępnienia punktu schronienia zawsze, gdy jest to fizycznie możliwe (w szczególności, gdy on lub inna osoba jest obecna w punkcie schronienia).**

©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 84a ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 815)
- art. 2 pkt 3 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 188; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 815)
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 września 2026 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. z 2026 r. poz. 1276)



eprasa.pl 0cefdc15dc

Działalność kulturalna

# Wygranie konkursu otwiera drogę do powołania dyrektora instytucji kultury

***Rozstrzygnięcie konkursu na stanowisko dyrektora samorządowej instytucji kultury nie powoduje jeszcze automatycznie objęcia stanowiska. Ale jego wynik nie może zostać dowolnie zakwestionowany przez organizatora. Jeżeli komisja prawidłowo wyłoniła kandydata, organizator powinien przejść do kolejnych etapów procedury: przedstawić warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji, uzgodnić treść umowy, a następnie dokonać powołania.***

LESZEK JAWORSKI

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

Taką kolejność procedury potwierdza stanowisko Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 27 czerwca 2025 r., w którym **resort jednoznacznie uznał wynik prawidłowo przeprowadzonego konkursu za wiążący dla organizatora.**

## Rozstrzygnięcie wiąże organizatora

Jedną z najważniejszych kwestii pojawiających się po zakończeniu prac komisji jest znaczenie dokonanego przez nią wyboru. Nie ma podstaw do traktowania konkursu jako procedury prowadzącej jedynie do przedstawienia organizatorowi niewiążącej rekomendacji. Jeżeli komisja wyłoniła kandydata (zgodnie z ustawą i przepisami wykonawczymi) organizator nie może odmówić respektowania tego wyniku wyłącznie dlatego, że preferowałby inną osobę albo nie odpowiada mu koncepcja programowa zwycięzcy.

**PRZYKŁAD**

Takie stanowisko jednoznacznie przedstawiło MKiDN 27 czerwca 2025 r. w związku ze sporami dotyczącymi konkursów przeprowadzonych w samorządowych instytucjach kultury. Odnosząc się do konkursu na dyrektora Zdrojowego Teatru Animacji im. Bogdana Nauki w Jeleniej Górze, resort uznał konkurs za przeprowadzony prawidłowo, a jego wynik – za wiążący. Jednocześnie szefowa resortu zwróciła się do prezydenta miasta o dokończenie procedury – czyli przedstawienie wybranemu kandydatowi umowy określającej warunki organizacyjno-finansowe działalności teatru, a po jej zaakceptowaniu – powołanie go na stanowisko dyrektora (https://www.gov.pl/web/kultura/stanowisko-ministerstwa-kultury-i-dziedzictwa-narodowego-w-sprawie-konkursow-w-samorzadowych-instytucjach-kultury).

Stanowisko ministerstwa odpowiada konstrukcji art. 16 ust. 11–13 ustawy o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej (dalej: ustawa). **Przepisy te ograniczają możliwość zakończenia postępowania bez powołania osoby wyłonionej przez komisję. Nie przewidują natomiast dodatkowego etapu, podczas którego organizator mógłby ponownie ocenić kandydatów i zdecydować, czy akceptuje wybór komisji.**

Kierunek ten był obecny w orzecznictwie jeszcze przed rozbudowaniem regulacji ustawowej. WSA w Bydgoszczy w wyroku z 10 listopada 2015 r. (sygn. akt II SA/Bd 1113/15) wskazał, że przyznanie organizatorowi możliwości merytorycznego zanegowania wyniku konkursu prowadziłoby w istocie do pozbawienia tej procedury



eprasa.pl 0cefdc15dc

znaczenia. O obsadzeniu stanowiska nie decydowałaby bowiem komisja konkursowa, lecz późniejsza swobodna decyzja organizatora.

## Nierozstrzygnięcie konkursu

Wiążący charakter wyniku konkursu nie oznacza, że każde postępowanie musi zakończyć się wyłonieniem kandydata. **Ustawa dopuszcza nierozstrzygnięcie konkursu – ale nie może ono wynikać ze swobodnej decyzji organizatora.**

Zgodnie z art. 16 ust. 11 ustawy komisja może prowadzić czynności, jeżeli w posiedzeniu bierze udział co najmniej 2/3 jej składu. Konkurs pozostaje nierozstrzygnięty, jeżeli w trzech kolejnych głosowaniach żaden z kandydatów nie uzyska bezwzględnej większości głosów członków komisji obecnych na posiedzeniu.

Nierozstrzygnięcie konkursu jest więc rezultatem głosowania komisji, a nie decyzji organizatora podjętej już po poznaniu jego wyniku. Organizator nie może uznać prawidłowo rozstrzygniętego konkursu za nierozstrzygnięty tylko dlatego, że wybrana osoba nie odpowiada jego oczekiwaniom. W informacji na temat procedur konkursowych w samorządowych instytucjach kultury (https://www.gov.pl/web/kultura/informacja-mkidn-na-temat-procedur-konkursowych-w-samorzadowych-instytucjach-kultury) ministerstwo podkreśla, że ustawowe określenie przesłanek nierozstrzygnięcia konkursu ma zapobiegać przypadkom obchodzenia jego rezultatu. Jeżeli komisja osiągnęła wymaganą większość i wskazała kandydata – organizator powinien ten wybór respektować i podjąć czynności prowadzące do powołania.

## Unieważnienie tylko wyjątkowo

**Od nierozstrzygnięcia konkursu trzeba odróżnić jego unieważnienie. Także ono nie może zależeć od swobodnego uznania organizatora.** W informacji MKiDN przyjęło, że konkurs może zostać unieważniony w przypadku stwierdzenia w procedurze wad polegających na sprzeczności jej postanowień z ustawą albo rozporządzeniem wykonawczym. Organizator powinien wówczas wydać dokument unieważniający procedurę – wskazując rzeczywiste przyczyny takiego rozstrzygnięcia oraz ich podstawę prawną.

**PRZYKŁAD**

Przykładem wady uzasadniającej unieważnienie może być wprowadzenie do regulaminu postanowienia pozwalającego organizatorowi nie powołać osoby wyłonionej przez komisję według jego swobodnego uznania. Podobnie należy ocenić zastrzeżenie możliwości unieważnienia konkursu bez wskazania przyczyny. Takie rozwiązania pozostawałyby w sprzeczności z ustawowym modelem konkursu, ponieważ czyniłyby jego wynik zależnym od późniejszej akceptacji organizatora.

Inaczej trzeba ocenić sytuację, w której po zakończeniu konkursu organizator dochodzi do przekonania, że wybrana przez komisję koncepcja programowa nie spełnia jego oczekiwań, nie odpowiada przyjętej przez niego wizji instytucji albo – w jego ocenie – nie odpowiada potrzebom społeczności lokalnej. MKiDN wyraźnie wskazuje, że takie okoliczności nie uzasadniają unieważnienia prawidłowo przeprowadzonego konkursu.
**Organizator powinien określić swoje oczekiwania przed rozpoczęciem postępowania – przede wszystkim w ogłoszeniu konkursowym.** To właśnie one stanowią następnie punkt odniesienia dla komisji, której zadaniem jest wyłonienie osoby w najwyższym stopniu odpowiadającej wcześniej ustalonym kryteriom. Organizator nie może po poznaniu wyniku konkursu zmieniać tych kryteriów ani ponownie oceniać kandydatów według nowych założeń. Podobne podejście prezentowano wcześniej w orzecznictwie.

### Z ORZECZNICTWA

*Unieważnienie konkursu powinno mieć charakter wyjątkowy i wiązać się z istotnymi wadami prawnymi postępowania. Reguły konkursu nie mogą być modyfikowane po jego zakończeniu tylko dlatego, że uzyskany rezultat okazał się dla organizatora niesatysfakcjonujący.*

**Wyrok WSA w Białymstoku z 26 października 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 640/16**



eprasa.pl 0cefdc15dc

## Wygranie konkursu to nie powołanie

Wiążący charakter rozstrzygnięcia komisji nie oznacza, że ogłoszenie wyniku konkursu automatycznie czyni zwycięzcę dyrektorem instytucji. Należy odróżnić wyłonienie kandydata od aktu powołania oraz poprzedzającego go zawarcia umowy określającej warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji i program jej działania.

**WAŻNE Rozstrzygnięcie konkursu samo przez się nie prowadzi do nawiązania stosunku pracy. Kandydat nie staje się dyrektorem z chwilą ogłoszenia wyniku. Nie oznacza to jednak, że po zakończeniu prac komisji organizator odzyskuje swobodę wyboru. Jest on zobowiązany kontynuować ustawową procedurę.**

Szczególne znaczenie ma tu art. 16 ust. 12 ustawy. Wynika z niego obowiązek przedstawienia kandydatowi wyłonionemu w konkursie warunków organizacyjno-finansowych instytucji kultury, określonych z uwzględnieniem programu realizacji zadań przedstawionego przez tę osobę oraz informacji o warunkach organizacyjno-finansowych funkcjonowania instytucji. Celem tej czynności jest uzgodnienie treści umowy, o której mowa w art. 15 ust. 5 ustawy.
**MKiDN wyraźnie łączy wiążący wynik konkursu z obowiązkiem podjęcia przez organizatora tych dalszych działań.** Resort wprost wezwał w konkretnej sprawie organizatora do dokończenia procedury poprzez przedstawienie zwycięzcy umowy, a następnie – po jej zaakceptowaniu – dokonanie powołania. Tym samym należy odróżnić brak automatyzmu powołania od możliwości swobodnej odmowy jego dokonania. Pierwszy wynika z wieloetapowej konstrukcji ustawowej – druga nie znajduje podstawy w przepisach.

## Umowa przed powołaniem

Umowa, o której mowa w art. 15 ust. 5 ustawy, jest obligatoryjnym elementem poprzedzającym powołanie dyrektora. Kandydat przed powołaniem zawiera z organizatorem umowę określającą warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. Program stanowi załącznik do umowy.
Przedmiot tej umowy został określony ustawowo. Nie powinna ona zastępować zakresu obowiązków dyrektora ani powtarzać regulacji zawartych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, w Kodeksie pracy, w ustawach samorządowych czy statucie instytucji. Jej funkcją jest określenie warunków, w jakich kandydat będzie realizował przedstawioną w konkursie koncepcję działalności instytucji.

**Warunki organizacyjne** – mogą obejmować m.in. zobowiązania dotyczące organizacji pracy, zatrudnienia i wynagradzania pracowników, przygotowywania okresowych planów działalności, planów repertuarowych i finansowych, przedkładania organizatorowi sprawozdań i określonych informacji oraz poddawania działalności instytucji kontroli przewidzianej prawem.

**Warunki finansowe** – mogą odnosić się m.in. do planowanych inwestycji i remontów, działań zmierzających do pozyskiwania środków zewnętrznych czy zasad gospodarowania środkami pozostającymi w dyspozycji instytucji. Umowa nie powinna jednak prowadzić do zagwarantowania dyrektorowi dotacji podmiotowej w sztywno określonej wysokości na kolejne lata, skoro wysokość środków wynika z uchwalanych okresowo budżetów organizatora.

**Program działania** – powinien określać zasadnicze cele oraz główne kierunki funkcjonowania instytucji w okresie powołania. Nie musi być szczegółowym harmonogramem każdego przedsięwzięcia. Powinien stanowić spójną, logiczną i kompletną koncepcję merytorycznego funkcjonowania instytucji, odpowiadającą rodzajowi prowadzonej działalności kulturalnej.

## Odmowa podpisania umowy

Znaczenie etapu uzgadniania umowy jest szczególnie istotne z punktu widzenia konsekwencji konkursu. Według informacji MKiDN, kandydat wyłoniony przez komisję może nie zostać powołany w sytuacji, gdy na kolejnym etapie procedury nie zgodzi się na zawarcie zaproponowanej umowy (określającej warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji oraz program jej działania). Nie oznacza to jednak, że organizator może wykorzystać negocjowanie umowy jako środek prowadzący do obejścia wyniku konkursu. **Przepis art. 16 ust. 12**



eprasa.pl 0cefdc15dc

**ustawy wymaga, aby przedstawione kandydatowi warunki zostały określone z uwzględnieniem jego programu realizacji zadań oraz informacji o warunkach organizacyjno-finansowych funkcjonowania instytucji udostępnionych w związku z konkursem.**
Organizator nie powinien zatem po rozstrzygnięciu konkursu przedstawiać zwycięzcy warunków zasadniczo odbiegających od założeń, na podstawie których przygotował on swoją koncepcję i został oceniony przez komisję. W przeciwnym razie etap zawierania umowy mógłby stać się instrumentem służącym faktycznemu wyeliminowaniu prawidłowo wybranego kandydata.
**Wiążący charakter wyniku konkursu oraz obowiązek zawarcia umowy trzeba więc rozpatrywać łącznie.** Komisja dokonuje wyboru, organizator jest obowiązany respektować ten wynik i przejść do uzgadniania warunków – natomiast kandydat musi zaakceptować uzgodnioną umowę, aby możliwe było dokonanie powołania.

## Akt powołania

Po zawarciu umowy organizator dokonuje aktu powołania. W przypadku gminnej instytucji kultury kompetencja ta należy do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta – jako organu właściwego do zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Na szczeblu powiatu kompetencje w tym zakresie należą do zarządu powiatu, natomiast w województwie samorządowym – do zarządu województwa.
**Powołanie nie oznacza jedynie powierzenia funkcji kierowniczej w strukturze instytucji. Stanowi ono jednocześnie podstawę nawiązania stosunku pracy.**

### Z ORZECZNICTWA

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

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

Ma to znaczenie również wtedy, gdy konkurs wygrywa osoba będąca już pracownikiem danej instytucji. Jej powołanie na stanowisko dyrektora powoduje objęcie stosunku zatrudnienia reżimem właściwym dla stosunku pracy z powołania. W tym kontekście w orzecznictwie wskazuje się również na wyrok SN z 11 lipca 2017 r. (sygn. akt I PK 201/16).

## Powołanie na czas określony

Dyrektor samorządowej instytucji kultury jest powoływany na czas określony. Długość tego okresu zależy od rodzaju instytucji:

- dyrektora instytucji artystycznej powołuje się na okres od trzech do pięciu sezonów artystycznych,
- w pozostałych instytucjach kultury powołanie następuje na okres od trzech do siedmiu lat.

Okres, na jaki stanowisko ma zostać powierzone, ma znaczenie już na etapie konkursu. Kandydat przygotowuje bowiem program działania instytucji odnoszący się do przyszłego okresu sprawowania funkcji. Inaczej należy konstruować program działalności teatru na trzy sezony artystyczne, a inaczej wieloletnią koncepcję prowadzenia muzeum, biblioteki czy centrum kultury.

## Konkurs pod kontrolą sądu

Postępowanie konkursowe pozostaje elementem procedury prowadzącej do powołania dyrektora, dlatego naruszenia popełnione na wcześniejszych etapach mogą mieć znaczenie dla oceny legalności końcowego aktu.
Charakter prawny konkursu oraz zakres właściwości sądów były przedmiotem rozbieżności. Z jednej strony postępowanie zmierza do nawiązania stosunku pracy z powołania, z drugiej zaś – organizatorem jest podmiot władzy publicznej, a stanowisko dotyczy kierowania samorządową osobą prawną realizującą zadania publiczne i korzystającą ze środków publicznych.
W praktyce znaczenie ma pogląd, zgodnie z którym **nie każda pojedyncza czynność podejmowana przez komisję konkursową musi podlegać odrębnemu zaskarżeniu, natomiast nieprawidłowości występujące w toku konkursu mogą zostać ocenione w ramach kontroli końcowego aktu.** Takie podejście prezentował m.in. WSA w Szczecinie w postanowieniu z 11 września 2015 r. (sygn. akt II SA/Sz 388/15).



eprasa.pl 0cefdc15dc

Sąd administracyjny kontroluje przy tym przede wszystkim legalność postępowania. Nie jest jego zadaniem ponowne porównywanie koncepcji programowych ani rozstrzyganie, który z kandydatów był merytorycznie lepszy. Kontrola może natomiast obejmować przestrzeganie przepisów dotyczących składu komisji, zasad głosowania, warunków udziału w konkursie oraz innych elementów procedury mogących wpływać na wynik. Znaczenie prawidłowego składu komisji pokazuje m.in. wyrok NSA z 7 lutego 2018 r. (sygn. akt II OSK 1009/17). Nieprawidłowości związane z reprezentacją załogi mogą bowiem rzutować na legalność przeprowadzonego konkursu, a w konsekwencji także aktu będącego jego następstwem.

## Dwoisty charakter aktu

Akt powołania dyrektora samorządowej instytucji kultury wywołuje skutki w dwóch płaszczyznach. Z jednej strony prowadzi do obsadzenia kierowniczego stanowiska w samorządowej instytucji realizującej zadania publiczne, z drugiej zaś – nawiązuje stosunek pracy na podstawie powołania.
**W orzecznictwie przyjmowana jest w związku z tym koncepcja podwójnego charakteru prawnego tego aktu.** Nie można sprowadzać go wyłącznie do oświadczenia pracodawcy z zakresu prawa pracy, pomijając publicznoprawny charakter działania organizatora. Takie podejście znalazło wyraz m.in. w wyroku NSA z 22 listopada 2017 r. (sygn. akt II OSK 481/16). Sąd uznał, że aktu dotyczącego dyrektora gminnej instytucji kultury nie można traktować wyłącznie jako czynności z zakresu prawa pracy. Organizator działa bowiem na podstawie przepisów prawa publicznego – obsadzając stanowisko kierownicze w podmiocie wykonującym zadania publiczne.

**WAŻNE** **Prawidłowość konkursu nie jest wyłącznie wewnętrznym problemem kadrowym. Naruszenie ustawowych zasad może prowadzić do zakwestionowania legalności aktu w płaszczyźnie publicznoprawnej.**

## Organizator musi respektować wynik

Obecne przepisy oraz stanowisko MKiDN prowadzą do wniosku, że prawidłowo przeprowadzony konkurs obligatoryjny nie może być traktowany jako niewiążące badanie rynku kandydatów. Organizator nie może po zakończeniu prac komisji zdecydować, czy jej wybór mu odpowiada ani przeprowadzić własnej, dodatkowej oceny zwycięzcy.

MKiDN zapowiedziało również reakcję w przypadkach, w których organizatorzy nie respektują wyników konkursów. W omawianej sprawie Zdrojowego Teatru Animacji resort poinformował o zamiarze wystąpienia do wojewody o zbadanie legalności ogłoszenia kolejnego konkursu. Pokazuje to, że ponowienie postępowania po prawidłowym wyłonieniu kandydata nie powinno być traktowane jako pozostawiona organizatorowi alternatywa wobec powołania zwycięzcy.
Nie zmienia tego fakt, że rozstrzygnięcie komisji nie jest jeszcze samo w sobie aktem powołania. Te dwa pojęcia należy konsekwentnie rozdzielać. Wynik konkursu jest wiążący w tym znaczeniu, że organizator powinien respektować dokonany wybór i kontynuować przewidzianą ustawą procedurę. Sam stosunek pracy powstaje natomiast dopiero wskutek aktu powołania, poprzedzonego zawarciem umowy z art. 15 ust. 5 ustawy.

W konsekwencji prawidłowe powołanie dyrektora samorządowej instytucji kultury w konkursie należy traktować jako sekwencję ściśle powiązanych czynności. Po prawidłowym rozstrzygnięciu konkursu organizator nie dokonuje ponownego wyboru kandydata, lecz przechodzi do uzgodnienia warunków organizacyjno-finansowych i zawarcia wymaganej ustawą umowy. Jeżeli kandydat ją zaakceptuje – kolejnym etapem jest powołanie na okres wynikający z art. 15 ust. 2 ustawy. Odstąpienie od tego mechanizmu wymaga podstawy prawnej i nie może wynikać jedynie z niezadowolenia organizatora z rozstrzygnięcia komisji.

©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 15 ust. 1, 2 i ust. 5–8, art. 16 ust. 10–13 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 457)
- art. 68–72 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245)
- rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 30 lipca 2015 r. w sprawie wykazu samorządowych instytucji kultury, w których wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora następuje w drodze konkursu (Dz.U. z 2015 r. poz. 1298)



eprasa.pl 0cefdc15dc

Postępowanie administracyjne

# Przywrócenie do produkcji rolnej a usunięcie drzew i krzewów

***Przesłanką zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na wycinkę lub zwolnienia z obowiązku zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew i krzewów jest zamiar przywrócenia gruntu do użytkowania rolniczego. Praktyka pokazuje, że zastosowanie tej przesłanki pociąga za sobą sporo wątpliwości, które m.in. w postępowaniach o nałożenie kary administracyjnej muszą rozstrzygać organy gminy.***

DR KAZIMIERZ PAWLIK

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

Usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia organu wykonawczego gminy (art. 83 ust. 1 ustawy ochronie przyrody; dalej: u.o.p.). Zgodnie z wyrokiem WSA w Gdańsku z 5 lutego 2025 r. (sygn. akt II SA/Gd 887/24) **zadaniem organu rozpoznającego wniosek o zezwolenie na wycięcie drzewa jest rozważenie, czy podana przyczyna jest bardziej istotna niż wartości związane z ochroną zadrzewienia**.

Jednocześnie ustawodawca wskazał takie sytuacje faktyczne, w których dokonywanie oceny przez organ gminy nie jest potrzebne ze względu na małe znaczenie przyrodnicze lub realizację innych istotnych wartości związanych z wycinką – czego wyrazem jest stworzenie katalogu wyjątków od obowiązku uzyskania decyzji zezwalającej na usunięcie drzew i krzewów czy wystąpienia ze zgłoszeniem zamiaru podjęcia takich działań. W świetle wyroku NSA z 27 stycznia 2026 r. (sygn. akt III OSK 587/23) **wyjątki te należy wykładać w sposób ścisły – nie zaś rozszerzający.** Jednym ze wspomnianych wyjątków jest właśnie usunięcie drzew lub krzewów w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego (art. 83f ust. 1 pkt 3b u.o.p.).

## Przywrócenie użytkowania rolniczego

Konstrukcja tego wyjątku nie zawiera szczegółów dotyczących sposobu i terminu realnego przywrócenia gruntu do produkcji rolniczej. Dlatego przy ustaleniu, czy zainteresowany rzeczywiście korzysta z tego wyjątku, a nie wyłącznie powołuje się na niego, pomocne jest orzecznictwo sądów administracyjnych.

### Z ORZECZNICTWA

*Dla skorzystania z wyłączenia nie ma decydującego znaczenia samo wpisanie gruntu w ewidencji gruntów i budynków jako grunt rolny, lecz dopiero podjęcie działań zmierzających do przywrócenia rolniczego użytkowania.*

**Wyrok WSA w Poznaniu z 5 listopada 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 642/25**

**Aktywność podmiotu korzystającego z art. 83f ust. 1 pkt 3b u.o.p. powinna zatem polegać na bezpośrednim działaniu zmierzającym do przywrócenia gruntów do użytkowania rolniczego.** Mniejsze znaczenie ma tu sama możliwość takiego użytkowania z uwagi na charakter danych gruntów. Ponadto, zgodnie z wyrokiem NSA z 4 lutego 2005 r. (sygn. akt III OSK 1680/24), przywrócenie może dotyczyć wyłącznie gruntu, który był w ten sposób (rolniczy) pierwotnie użytkowany, lecz zaniechano wykorzystywania go do działalności rolniczej – w efekcie czego stał się gruntem nieużytkowanym. Gdyby bowiem ustawodawca chciał umożliwić wyłącznie wykorzystanie gruntu na cele produkcji rolnej, to posłużyłby się pojęciem „przeznaczenie", nie zaś „przywrócenie".

Z drugiej jednak strony należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wskazuje wyłącznie na cel działań podejmowanych przez właściciela czy



eprasa.pl 0cefdc15dc

użytkownika gruntu, jakim jest umożliwienie w przyszłości rolniczego wykorzystania gruntu – przy czym samo usunięcie drzew i krzewów z takiego gruntu stanowi wyłącznie jeden, początkowy etap szeregu działań faktycznych mających realizować ten cel. Dlatego **nie można oczekiwać, że przywrócenie do produkcji rolnej nastąpi od razu po dokonaniu koniecznego oczyszczenia terenu**.

**To do właściciela nieruchomości należy decyzja o konkretnym rodzaju rolniczego wykorzystania, a także o momencie rozpoczęcia takiego wykorzystania.**

Orzecznictwo często wskazuje na takie elementy stanu faktycznego, które mogą być podstawą do oceny, że osoba powołująca się na art. 83f ust. 1 pkt 3b u.o.p. nie zamierza wcale przywrócić produkcji rolnej, a jednak próbuje skorzystać z omawianego wyjątku w innych celach.
WSA w Krakowie w wyroku z 27 listopada 2018 r. (sygn. akt II SA/Kr 1171/18) ocenił, że taką podstawą do konieczności wnikliwej oceny może być prowadzenie działalności gospodarczej innej niż użytkowanie rolnicze przez osobę powołującą się na wyłączenie, do której to działalności działka mogłaby zostać hipotetycznie wykorzystana.
Podobnie o braku zamiaru przywrócenia do produkcji rolnej może świadczyć uzyskanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę dla inwestycji niezwiązanej z możliwością rolniczego wykorzystania nieruchomości czy wystąpienie z wnioskiem o wydanie takiej decyzji.
Z kolei za prawdziwością oświadczeń strony dotyczących motywów działania może przemawiać fakt, że ze zgodą odpowiednich organów na nabycie nieruchomości wiąże się właśnie obowiązek przywrócenia do produkcji rolnej.

## Postępowanie administracyjne

Skorzystanie przez uprawnionego z możliwości usunięcia drzew i krzewów w celu przywrócenia użytkowania rolniczego nie wymaga przeprowadzenia żadnego postępowania administracyjnego, którego celem byłoby wyrażenie dla takich działań akceptacji uprawnionego organu. **Jeżeli jednak organ nabrałby podejrzeń co do potencjalnej próby nadużycia omawianego uprawnienia – tj. doszedłby do przekonania, że uprawniony usunął drzewa i krzewy w innym celu – to powinien wszcząć postępowanie administracyjne, którego skutkiem byłaby ewentualna możliwość nałożenia kary administracyjnej.**
O wszczęciu postępowania należy zawiadomić jego strony w trybie art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). Czynność ta musi zostać poprzedzona określeniem katalogu stron – przy czym w omawianym postępowaniu katalog ten jest ograniczony. WSA w Olsztynie w wyroku z 22 września 2023 r. (sygn. akt II SA/Ol 628/23) podkreślił, że ze względu na brak odrębnych uregulowań odnośnie do pojęcia strony w postępowaniu dotyczącym wymierzania administracyjnych kar pieniężnych w trybie art. 88 u.o.p. zastosowanie znajdują przepisy k.p.a.

eprasa.pl 0cefdc15dc

## Z ORZECZNICTWA

*Stroną postępowania w przedmiocie nałożenia kary za zniszczenie drzew jest zarówno posiadacz nieruchomości, jak i osoba, która dokonała usunięcia, względnie zniszczenia drzew. Krąg stron tego postępowania powinien być ustalony w oparciu o art. 28 k.p.a.*

**Wyrok NSA z 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2049/17**

**W każdym przypadku stroną postępowania powinien być właściciel nieruchomości** – przy czym w świetle wyroku WSA w Szczecinie z 23 maja 2024 r. (sygn. akt II SA/Sz 220/24) organ prowadzący postępowanie ma obowiązek uwzględnienia ewentualnych zmian we własności nieruchomości, które miałyby miejsce już po usunięciu drzew lub krzewów lub nawet już po wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary administracyjnej. W orzecznictwie wskazuje się również, że **za stronę postępowania należy uznać także inny podmiot, który faktycznie dokonał usunięcia drzew i krzewów, jeśli zrobiłby to bez zgody właściciela**.

**WAŻNE** **W ramach prowadzonego postępowania organ powinien zweryfikować, czy rzeczywiście podjęte działania zmierzały do umożliwienia w przyszłości przywrócenia rolniczego wykorzystania, a w przypadku odpowiedzi negatywnej – także ustalenie przez m.in. dokonanie pomiarów i oszacowań danych niezbędnych do określenia kwoty kary administracyjnej.**

## Dowody

Zasadniczym elementem postępowania dotyczącego usunięcia drzew i krzewów jest postępowanie dowodowe, którego celem jest odpowiedź na pytanie, czy uprawniony faktycznie miał podstawy do skorzystania z wyłączenia z art. 83f ust. 1 pkt 3b u.o.p. Jak wskazał WSA w Gdańsku w wyroku z 5 lutego 2025 r. (sygn. akt II SA/Gd 887/24), podstawą zastosowania wyłączenia nie może być subiektywne przekonanie podmiotu dokonującego wycinki, lecz konkretne okoliczności sprawy. **W toku postępowania należy w szczególności zgromadzić dowody potwierdzające, że dany grunt był kiedyś użytkowany rolniczo i w związku z tym istnieje szansa na przywrócenie takiego sposobu użytkowania**.

Kolejnym elementem podlegającym ocenie jest cel działań podjętych na nieruchomości – tj. ustalenie, czy rzeczywiście drzewa i krzewy zostały z niej usunięte w celu ponownego rolniczego wykorzystania.

Kwestią istotną zwłaszcza co do tego ostatniego jest ocena, na kim spoczywa w toku postępowania ciężar dowodu.

## Z ORZECZNICTWA

*Ciężar dowodu, że podjęte czynności rzeczywiście zmierzają do przywrócenia rolniczego wykorzystania gruntu, spoczywa na tym, kto na taki cel się powołuje. W szczególności nie można przerzucać ciężaru dowodu na organ, który miałby wykazywać, że rzeczywisty cel usunięcia drzew lub krzewów był inny.*

**Wyrok WSA w Gdańsku z 25 czerwca 2025 r., sygn. akt II SA/Gd 194/25**

**Koniecznym elementem czynności dowodowych organu jest przeprowadzenie oględzin nieruchomości, na której doszło do usunięcia drzew czy krzewów.** Podstawą do wezwania właściciela nieruchomości do jej udostępnienia celem przeprowadzenia oględzin jest art. 85 § 1 k.p.a. W świetle wyroku NSA z 18 listopada 2025 r. (sygn. akt III OSK 2686/22) właściciel ma obowiązek udostępnienia nieruchomości także wtedy, kiedy powołuje się na wyłączenie ze względu na zamiar przywrócenia do produkcji rolnej. Ewentualna odmowa może skutkować nałożeniem (na podstawie art. 88 § 1 k.p.a.) grzywny na właściciela nieruchomości bez względu na to, czy później potwierdzone zostanie stanowisko właściciela nieruchomości o celu usunięcia drzew i krzewów. To na podstawie wyników oględzin ocenia się m.in., jaki był faktyczny zakres przeprowadzonych prac, czy na nieruchomości faktycznie prowadzona jest działalność rolnicza (przy czym ten aspekt samodzielnie nie powinien mieć przesądzającego charakteru dla kierunku rozstrzygnięcia). Wreszcie na dalszym etapie wyniki oględzin mogą być pomocne do ustalenia wysokości ewentualnej kary administracyjnej. Warto przy tym zaznaczyć – za wyrokiem WSA w Gliwicach z 11 sierpnia 2021 r. (sygn. akt II SA/Gl 329/21) – że **dla samego ustalenia gatunku drzew czy faktu ich usunięcia nie zawsze potrzebny jest udział w sprawie biegłego dendrologa**.



eprasa.pl 0cefdc15dc

## Z ORZECZNICTWA

*W sprawie dotyczącej wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej z tytułu bezprawnego usunięcia drzewa organ administracji nie jest zobligowany do wyznaczenia biegłego w celu ustalenia parametrów drzew, jeżeli dysponuje wykwalifikowanym pracownikiem, takim jak certyfikowany Inspektor Drzew, któremu poleci wykonanie tych czynności w sprawie.*

**Wyrok NSA z 22 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 6189/21**

Prowadząc opisywane postępowanie organ zobowiązany jest do zastosowania art. 81a k.p.a., jeśli ustalenia faktyczne mogą budzić wątpliwości. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego – wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony. Postępowanie mogące zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej wymierzającej karę administracyjną niewątpliwie jest postępowaniem objętym hipotezą art. 81a k.p.a. Powyższy przepis jest wyrazem zaczerpniętych z prawa karnego rozwiązań, z których wynika, że **w przypadku zastosowania sankcji za naruszenie przepisów prawa przypisanie odpowiedzialności konkretnej osobie nie może budzić żadnych wątpliwości.**

## Z ORZECZNICTWA

*Jeżeli właściciel gruntu rolnego oświadcza, że usuwa drzewa w trybie art. 83f ust. 1 pkt 3b u.o.p., wskazując przy tym sposób zagospodarowania gruntu dotychczas nieużytkowanego, to organ powinien wszczęte postępowanie w sprawie nałożenia kary administracyjnej odpowiednio umorzyć. Ewentualne niedanie wiary wyjaśnieniom strony wpisującym się w hipotezę art. 83f ust. 1 pkt 3b u.o.p. narusza kodeksową zasadę rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony.*

**Wyrok WSA w Rzeszowie z 21 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 653/21**

## Sposób zakończenia postępowania

Postępowanie „kontrolne" wszczęte w związku ze stwierdzeniem usunięcia drzew lub krzewów, w którym zainteresowany powołał się na omawiane wyłączenie, powinno zostać formalnie zakończone – przy uwzględnieniu terminów ustawowych – w formie wynikającej z ustawy. Opisywane **postępowanie, pomimo znacznego ograniczenia kręgu stron, może być przedmiotem skargi jednej ze stron na bezczynność organu**. Jak zauważył WSA w Krakowie w wyroku z 18 czerwca 2025 r. (sygn. akt II SAB/Kr 86/25), stronie postępowania zainteresowanej wydaniem decyzji o nałożeniu kary administracyjnej przysługuje skarga na bezczynność i skarga taka może okazać się skuteczna, choćby przed jej rozpatrzeniem organ wydał decyzję o umorzeniu postępowania.

**Zasadniczo postępowanie przed wójtem może zakończyć się decyzją o nałożeniu kary administracyjnej albo decyzją o umorzeniu postępowania.** Ta druga decyzja będzie właściwą formą zakończenia postępowania w przypadku potwierdzenia, że uprawniony faktycznie podjął działania na nieruchomości w związku z zamiarem przywrócenia rolniczego wykorzystania gruntu. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z 3 marca 2021 r. (sygn. akt II SA/Kr 931/19) stwierdzenie, że w sprawie miał zastosowanie art. 83f ust. 1 pkt 3b u.o.p. powoduje, iż postępowanie w sprawie nałożenia kary administracyjnej jest bezprzedmiotowe. Nie byłoby natomiast podstaw do wydania decyzji odmawiającej nałożenia kary administracyjnej.

Jeżeli organ uznałby, że działania podjęte na nieruchomości nie są związane z przywróceniem do produkcji rolnej (ani inną przesłanką wyłączającą obowiązek uzyskania decyzji lub zgłoszenia związanego z wycinką), to postępowanie powinno zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej nakładającej karę administracyjną. WSA w Poznaniu w wyroku z 20 marca 2024 r. (sygn. akt IV SA/Po 87/24) zauważył, że błędna byłaby decyzja, która jednocześnie nakładałaby karę administracyjną i w uzasadnieniu wskazywałaby na usunięcie drzew i krzewów w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego. W przypadku zamiaru zakończenia postępowania decyzją nakładającą karę administracyjną konieczne jest wcześniejsze zawiadomienie stron w trybie art. 10 § 1 k.p.a. o zebraniu materiału dowodowego w celu umożliwienia przedstawienia stanowiska w szczególności przez osobę, na którą kara administracyjna może zostać nałożona. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 10 § 1, art 83 ust. 1, art. 83f ust. 1 pkt 3b, art. 88 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 13; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 28, art. 61 § 4, art. 81a, art. 85 § 1, art. 88 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)



eprasa.pl 0cefdc15dc

Procedury

# Transkrypcja zagranicznych aktów stanu cywilnego – skutki prawne czynności administracyjnej

***Jeszcze kilka lat temu transkrypcja zagranicznych aktów stanu cywilnego była postrzegana jako stosunkowo techniczna czynność administracyjna. Dziś stała się jednym z najbardziej skomplikowanych zagadnień na styku praw: administracyjnego, rodzinnego i europejskiego. Szczególne kontrowersje dotyczą transkrypcji aktów małżeństwa osób tej samej płci zawartych za granicą oraz skutków, jakie te wpisy mogą wywoływać w polskich rejestrach publicznych. Opublikowane w ostatnich miesiącach stanowiska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Centralnego Ośrodka Informatyki pokazują, że problem wykracza daleko poza kwestie techniczne.***

Istotnym impulsem do wydania obu dokumentów były wątpliwości interpretacyjne zgłoszone przez Unię Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, dotyczące skutków transkrypcji zagranicznych aktów małżeństwa osób tej samej płci dla funkcjonowania urzędów stanu cywilnego, rejestru PESEL oraz systemów teleinformatycznych państwa.

**WAŻNE** **Dotychczas najwięcej sporów zakresie transkrypcji dotyczyło aktów urodzenia dzieci posiadających rodziców tej samej płci. W 2026 roku osią konfliktu stały się jednak zagraniczne akty małżeństwa osób tej samej płci oraz możliwość ich odzwierciedlania w polskim Rejestrze Stanu Cywilnego. Umożliwiły to nowe wzory akt stanu cywilnego określone rozporządzeniem Ministra Cyfryzacji z 22 maja 2026 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów dokumentów wydawanych z zakresu rejestru stanu cywilnego.**

## Czym właściwie jest transkrypcja

Prawo o aktach stanu cywilnego przewiduje możliwość przeniesienia treści zagranicznego aktu stanu cywilnego do polskiego rejestru. Kluczowe znaczenie ma art. 104 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego (dalej: ustawa), zgodnie z którym **transkrypcja polega na wiernym i literalnym przeniesieniu treści zagranicznego dokumentu do polskiego rejestru**. Właśnie interpretacja tego przepisu stała się osią obecnego sporu.

Przez wiele lat problem miał głównie charakter praktyczny. Jeżeli zagraniczny dokument odpowiadał konstrukcji polskich aktów stanu cywilnego, jego wpisanie do rejestru nie powodowało większych trudności. Problemy pojawiały się wtedy, gdy zagraniczny dokument stwierdzał zdarzenie nieznane polskiemu porządkowi prawnemu lub opisane w sposób odmienny od krajowych regulacji.

Według stanowiska przedstawionego w piśmie MSWiA z 17 września 2026 r. (pismo nr DSO-WSC.6000.7.9.2026 – skierowane do dyrektorów Wydziałów Spraw Obywatelskich Urzędów Wojewódzkich), **transkrypcja ma charakter wyłącznie deklaratoryjny**.

MICHAŁ CYRANKIEWICZ-GORTYŃSKI

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

**Deklaratoryjny charakter transkrypcji**

Deklaratoryjny charakter czynności oznacza, że nie tworzy ona nowej sytuacji prawnej, lecz jedynie odzwierciedla zdarzenie, które już wcześniej nastąpiło za granicą. Resort podkreśla, że czynność ta nie rodzi sama w sobie skutków materialnoprawnych, a jej celem jest wierne odwzorowanie treści zagranicznego dokumentu.



eprasa.pl 0cefdc15dc

Czym innym jest więc zawarcie małżeństwa zgodnie z polskim Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym, a czym innym odnotowanie faktu, że określone zdarzenie zostało legalnie dokonane za granicą i zostało udokumentowane zagranicznym aktem stanu cywilnego.

## Rozporządzenie zmieniło praktykę

Punktem zwrotnym okazało się rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 22 maja 2026 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów dokumentów wydawanych z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Dokument ten wszedł w życie 23 sierpnia 2026 r. i dostosował wzory odpisów do sytuacji wynikającej z najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz europejskich. W praktyce oznaczało to stworzenie formularzy pozwalających na wydawanie odpisów aktów małżeństwa w konfiguracji kobieta–kobieta, mężczyzna–mężczyzna oraz kobieta–mężczyzna. Resort spraw wewnętrznych wskazał, że **nowe rozwiązania mają umożliwić wierne odwzorowanie danych wynikających z zagranicznych dokumentów oraz wyeliminować sytuacje, w których dane osoby musiały być wpisywane do rubryk nieodpowiadających ich płci.**

*Przepisy rozporządzenia oraz wzory dokumentów omawialiśmy szczegółowo w numerze 6/2026 GSiA na str. 11.*

To właśnie w tym miejscu pojawił się jeden z najważniejszych sporów prawnych. Krytycy zmian wskazywali, że minister posiada jedynie techniczną delegację do określania wzorów dokumentów i nie może za pomocą rozporządzenia wpływać na treść instytucji prawa rodzinnego. Z drugiej strony, zwolennicy zmian argumentowali, że skoro ustawa wymaga wiernego odwzorowania treści zagranicznego aktu, to brak odpowiednich formularzy uniemożliwiałby realizację obowiązku wynikającego z ustawy.
W rezultacie dyskusja przestała dotyczyć samych formularzy, a zaczęła koncentrować się na fundamentalnym pytaniu: czy transkrypcja oznacza jedynie odnotowanie określonego faktu, czy też uruchamia dalsze konsekwencje prawne w polskim systemie?

## Od aktu do PESEL-u

Największe emocje wywołało stanowisko dotyczące rejestru PESEL. W swoim piśmie z 17 września 2026 r. MSWiA stwierdziło, że akty stanu cywilnego mają charakter źródłowy i stanowią podstawę aktualizacji innych rejestrów państwowych. W konsekwencji dane wynikające z prawidłowo sporządzonego aktu stanu cywilnego powinny znaleźć odzwierciedlenie również w rejestrze PESEL.
Stanowisko to zostało potwierdzone pismem Centralnego Ośrodka Informatyki (COI) z 14 września 2026 r. (sygn. PTC.COI.ZRRP.6102.36.2026), zawierającym odpowiedzi na postawione przez

eprasa.pl 0cefdc15dc

Unię Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza pytania dotyczące stosowania prawa przez urzędników stanu cywilnego. COI poinformował, że po wdrożeniu nowych funkcjonalności zniesiono walidacje dotyczące płci małżonków, umożliwiając techniczne wprowadzanie danych współmałżonka niezależnie od jego płci. Przewidziano również możliwość aktualizacji danych dotyczących małżeństwa w rejestrze PESEL w odniesieniu do małżeństw zawartych za granicą przez osoby tej samej płci.

## Prawo rodzinne pozostaje problemem

Paradoksalnie najwięcej jasności panuje obecnie w zakresie transkrypcji, a największe niejasności dotyczą skutków wpisu. MSWiA wyraźnie podkreśla, że ustawa – Prawo o aktach stanu cywilnego ma charakter techniczno-organizacyjny i wykonawczy wobec prawa rodzinnego. Oznacza to, że **możliwość sporządzenia aktu nie przesądza jeszcze o możliwości wykonywania wszystkich uprawnień wynikających z małżeństwa na gruncie polskiego prawa.**
Resort zwraca uwagę, że brak zmian w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym uniemożliwia automatyczne stosowanie przepisów prawa rodzinnego do sytuacji nieznanych temu Kodeksowi. Dlatego kierownicy urzędów stanu cywilnego mogą dokonywać czynności związanych z techniczną rejestracją zagranicznego zdarzenia, natomiast wiele zagadnień materialnoprawnych będzie musiało być rozstrzyganych przez sądy w konkretnych sprawach. W praktyce oznacza to szereg potencjalnych problemów. Pojawiają się pytania dotyczące składania oświadczeń przewidzianych przez Kodeks rodzinny i opiekuńczy, zasad ustalania nazwisk, funkcjonowania aktów urodzenia dzieci czy skutków wpisów dla innych postępowań administracyjnych. **Resort sam przyznaje, że wiele kwestii pozostaje otwartych i oczekuje na stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości oraz dalszy rozwój orzecznictwa.**

**PRZYKŁAD**

Interesującym przykładem są narodziny dziecka w trakcie trwania małżeństwa osób tej samej płci. COI poinformował, że obecne rozwiązania informatyczne nie pozwalają jeszcze na pełną obsługę takich przypadków w usłudze „Zgłoś urodzenie dziecka". Z tego względu rekomendowane jest osobiste zgłaszanie narodzin w urzędzie stanu cywilnego, a odpowiednie zmiany systemowe mają zostać przygotowane dopiero w 2027 roku. Sprawa pokazuje, że dyskusja nie dotyczy już wyłącznie ideowych sporów o definicję małżeństwa. Coraz częściej pojawiają się pytania o praktyczne funkcjonowanie państwowych rejestrów, usług cyfrowych oraz procedur administracyjnych.

## Między ewidencją a skutkami prawnymi

Dokumenty przygotowane przez MSWiA oraz COI pokazują, że państwo znalazło się w sytuacji, w której musi pogodzić kilka równoległych porządków prawnych. Z jednej strony istnieje ustawowy obowiązek wiernego odwzorowania zagranicznych aktów stanu cywilnego. Z drugiej strony – polskie przepisy prawa rodzinnego nie zostały dostosowane do wszystkich sytuacji, które coraz częściej pojawiają się w praktyce transgranicznej.

W rezultacie transkrypcja przestała być wyłącznie prostą czynnością rejestracyjną. Stała się punktem styku między rejestrem stanu cywilnego, rejestrem PESEL, prawem rodzinnym, prawem europejskim i rozwijającym się orzecznictwem sądowym. Choć ministerstwo podkreśla deklaratoryjny charakter samej transkrypcji, praktyka pokazuje, że każda kolejna decyzja administracyjna prowadzi do nowych pytań o zakres skutków prawnych takiej rejestracji.
Najbliższe lata pokażą, czy odpowiedzi na te pytania przyniosą zmiany ustawowe, dalsze orzeczenia sądów czy też kolejne modyfikacje systemów informatycznych państwa. Już dziś jednak widać, że kwestia transkrypcji zagranicznych aktów stanu cywilnego stała się jednym z najbardziej złożonych wyzwań współczesnej administracji publicznej. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 104 ustawy z 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 393)
- art. 1 ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 236)
- § 1 rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z 22 maja 2026 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzorów dokumentów wydawanych z zakresu rejestru stanu cywilnego (Dz.U. z 2026 r. poz. 667)



eprasa.pl 0cefdc15dc

# Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy – można zmienić inwestora, ale nie inwestycję

***Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana na rzecz konkretnego adresata. Nie oznacza to jednak, że tylko on może wykorzystać ją w dalszym procesie inwestycyjnym. Przepis art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwala przenieść decyzję na inną osobę bez ponownego prowadzenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Tryb ten ma jednak ściśle określone granice. Zmianie może podlegać zasadniczo tylko adresat decyzji – a nie jej przedmiot, teren inwestycji czy ustalone parametry zabudowy.***

LESZEK JAWORSKI

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

Decyzja o warunkach zabudowy rozstrzyga o możliwości realizacji określonej inwestycji na danym terenie, ale nie przyznaje prawa do nieruchomości. Wnioskodawca nie musi być jej właścicielem ani użytkownikiem wieczystym. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane podlega weryfikacji dopiero na dalszym etapie procesu inwestycyjnego. Z tego względu, dla tego samego terenu decyzje o warunkach zabudowy mogą być wydawane więcej niż jednemu wnioskodawcy. **Jednocześnie decyzja jest wydawana na rzecz konkretnej osoby. Inny podmiot nie może więc powołać się na nią jako na własną tylko dlatego, że np. kupił nieruchomość, której dotyczy WZ.** Do zmiany adresata potrzebna jest szczególna podstawa ustawowa. Stanowi ją art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.). Instytucja ta umożliwia zmianę inwestora bez ponownego ustalania warunków zabudowy. Nie dochodzi jednak do wydania nowej WZ. Treść przedmiotowa dotychczasowego rozstrzygnięcia pozostaje niezmieniona.

## Dwie przesłanki

Przeniesienie decyzji wymaga łącznego spełnienia dwóch warunków.

1) strona, na rzecz której została wydana WZ, musi wyrazić zgodę na jej przeniesienie,
2) osoba, która ma zostać nowym adresatem, musi przyjąć wszystkie warunki zawarte w decyzji.

Szczególnie wyraźnie konstrukcję tę przedstawił WSA w Białymstoku w wyroku z 21 kwietnia 2026 r. (sygn. akt II SA/Bk 163/26). Sąd wyróżnił materialnoprawne oraz proceduralne przesłanki przeniesienia. Do pierwszych należą: zgoda dotychczasowego adresata na przeniesienie WZ na konkretny podmiot oraz przyjęcie przez ten podmiot wszystkich jej warunków. **Konsekwencją proceduralną jest natomiast udział w postępowaniu tylko dwóch podmiotów – dotychczasowego i przyszłego adresata decyzji.**

Sama umowa zawarta pomiędzy zainteresowanymi nie powoduje przejścia uprawnień wynikających z WZ. Podobnie sprzedaż

### Z ORZECZNICTWA

*Instytucja z art. 63 ust. 5 u.p.z.p. pozwala pod określonymi warunkami zmienić inwestora bez konieczności ponownego prowadzenia postępowania w sprawie ustalenia WZ. Skutkiem przeniesienia jest wyłącznie zmiana adresata, natomiast warunki zabudowy pozostają niezmienione.*

**Wyrok WSA w Poznaniu z 17 kwietnia 2025 r., sygn. akt II SA/Po 730/24**



eprasa.pl 0cefdc15dc

nieruchomości nie sprawia, że nabywca automatycznie staje się adresatem decyzji. **Wola stron stanowi jednak podstawę do przeprowadzenia postępowania. Samo przeniesienie następuje bowiem w drodze decyzji administracyjnej.**

## Organ musi przenieść

Jeżeli przesłanki określone w art. 63 ust. 5 u.p.z.p. zostały spełnione, organ jest zobowiązany przenieść decyzję. Nie ma w tym zakresie swobody właściwej dla uznania administracyjnego.
Organ bada więc:

- czy istnieje decyzja mogąca być przedmiotem przeniesienia,
- czy dotychczasowy adresat skutecznie zgodził się na jej przeniesienie,
- czy nowy adresat przyjął wszystkie zawarte w niej warunki.

**Organ nie może ponownie rozstrzygać zagadnień, które były przedmiotem postępowania zakończonego wydaniem WZ.**

Postępowanie z art. 63 ust. 5 u.p.z.p. nie jest zatem ponownym postępowaniem o ustalenie warunków zabudowy. Nie przeprowadza się w nim na nowo analizy urbanistycznej ani nie ocenia ponownie parametrów przedsięwzięcia. Ma to również znaczenie dla oceny wykonalności inwestycji po zmianie okoliczności faktycznych. W wyroku z 26 września 2024 r. (sygn. akt II SA/Sz 407/24) WSA w Szczecinie wskazał, że późniejszy podział działki nie pozwala organowi w decyzji przenoszącej zmieniać oznaczenia terenu ani ponownie oceniać wykonalności inwestycji. Kwestia zgodności konkretnego projektu z WZ podlega weryfikacji na etapie pozwolenia na budowę.

**PRZYKŁAD**

Decyzja o warunkach zabudowy została wydana inwestorowi A. Obejmowała działkę nr 100 o powierzchni 3000 m$^2$. Przewidywała możliwość realizacji na niej trzech budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz z niezbędną infrastrukturą. Po wydaniu WZ działkę podzielono na trzy nowe działki: nr 100/1, 100/2 i 100/3. Inwestor A sprzedał działkę nr 100/1 inwestorowi B. Strony wystąpiły następnie o przeniesienie na B decyzji o warunkach zabudowy w części odnoszącej się do nabytej działki. Organ nie może w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 63 ust. 5 u.p.z.p. „dopasować" dotychczasowej WZ do działki nr 100/1 i określić, które z ustalonych wcześniej parametrów zabudowy mają znaleźć zastosowanie wyłącznie do tej nieruchomości. Prowadziłoby to bowiem nie tylko do zmiany inwestora, lecz także do ingerencji w przedmiotowy zakres pierwotnej decyzji.

Nie ma przy tym znaczenia, że działka nr 100/1 powstała w wyniku prawidłowo przeprowadzonego podziału nieruchomości. Sam podział nie zmienia treści wydanej wcześniej WZ ani nie pozwala organowi dokonać takiej zmiany przy jej przenoszeniu. Jeżeli natomiast cała decyzja zostanie przeniesiona na nowego inwestora bez modyfikowania jej treści – ocena, czy planowana przez niego inwestycja może zostać zrealizowana w nowych uwarunkowaniach działkowych, nastąpi na dalszym etapie procesu inwestycyjnego.

Granicą zastosowania art. 63 ust. 5 u.p.z.p. jest zakaz modyfikowania przedmiotowej treści WZ. Nowy inwestor ma przyjąć wszystkie warunki zawarte w decyzji. Nie może wybrać tylko niektórych z nich ani dostosować rozstrzygnięcia do zmienionej koncepcji inwestycji. Przeniesienie nie może zatem służyć zmianie parametrów przedsięwzięcia, jego zakresu przestrzennego czy terenu objętego pierwotną decyzją. Postępowanie to nie może również prowadzić do ponownej oceny albo wzruszenia ustalonych wcześniej warunków.

## Bez częściowej cesji

Szczególne problemy występują, gdy po wydaniu WZ nieruchomość zostanie podzielona. W praktyce inwestorzy podejmowali próby przenoszenia decyzji w zakresie jednej lub kilku nowo wydzielonych działek, pozostawiając sobie uprawnienia odnoszące się do pozostałego terenu.
**Dominująca linia orzecznicza wyklucza taką możliwość. Przepis art. 63 ust. 5 u.p.z.p. nie ustanawia mechanizmu dzielenia decyzji o warunkach zabudowy między kilku inwestorów.**



eprasa.pl 0cefdc15dc

**Z ORZECZNICTWA**

*Przeniesienie WZ jedynie w odniesieniu do części terenu mogłoby w praktyce prowadzić do zmiany warunków zabudowy bez dokonania oceny, czy zmiana znajduje uzasadnienie w analizie architektoniczno-urbanistycznej dotyczącej tej części terenu. Tymczasem w postępowaniu o przeniesienie takiej analizy w ogóle się nie przeprowadza.*

**Wyrok NSA z 8 grudnia 2021 r., sygn. akt II OSK 550/21**

Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku NSA z 24 maja 2022 r. (sygn. akt II OSK 1180/19). Sąd zwrócił dodatkowo uwagę na ograniczony krąg stron postępowania. Skoro uczestniczą w nim tylko dotychczasowy i przyszły adresat – wzmacnia to wniosek, że nie mogą być w nim wprowadzane zmiany przedmiotowe, w tym dotyczące terenu inwestycji.

**PRZYKŁAD**

Dla działki nr 100 wydano na rzecz inwestora A decyzję o warunkach zabudowy przewidującą budowę czterech domów jednorodzinnych. Następnie nieruchomość podzielono na cztery działki: 100/1–100/4. Inwestor A sprzedał działkę nr 100/1 inwestorowi B i wyraził zgodę na przeniesienie na niego WZ wyłącznie w zakresie tej nieruchomości, zachowując uprawnienia dotyczące pozostałych działek. Organ nie może uwzględnić takiego wniosku. Oznaczałoby to nie tylko zmianę adresata WZ, lecz także podział jej przedmiotu między dwóch inwestorów i określenie, jaka część ustalonych warunków odnosi się do działki nr 100/1. W postępowaniu z art. 63 ust. 5 u.p.z.p. nie przeprowadza się natomiast ponownej analizy urbanistycznej. Decyzja może zostać przeniesiona na inwestora B w całości i bez zmiany jej treści, ale nie wyłącznie w części odnoszącej się do nabytej przez niego działki.

## Możliwe rażące naruszenie

Przekroczenie granic art. 63 ust. 5 u.p.z.p. może prowadzić nie tylko do uchylenia decyzji przenoszącej. W orzecznictwie przyjmuje się, że w określonych przypadkach może stanowić rażące naruszenie prawa (zob. np. wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 366/19) **Jeżeli zatem po podziale terenu poszczególne części przedsięwzięcia mają być realizowane niezależnie przez różnych inwestorów – właściwym rozwiązaniem może być uzyskanie odrębnych WZ, a nie próba podzielenia istniejącej decyzji w ramach procedury jej przeniesienia.**

## Wąski krąg stron

Konsekwencją ograniczonego przedmiotu postępowania jest szczególny sposób ustalania jego stron. Przepis art. 63 ust. 5 u.p.z.p. przesądza, że **są nimi jedynie podmioty, między którymi ma nastąpić przeniesienie**.

**WAŻNE** **Właściciele nieruchomości sąsiednich – nawet jeśli uczestniczyli w pierwotnym postępowaniu dotyczącym WZ – nie stają się z tego powodu stronami postępowania o jej przeniesienie. Nie zmienia się bowiem sposób zagospodarowania terenu, lecz tylko osoba uprawniona do powoływania się na istniejącą decyzję.**

WSA we Wrocławiu w wyroku z 4 czerwca 2025 r. (sygn. akt II SA/Wr 663/24) uznał, że właściciele sąsiednich działek nie są stronami takiego postępowania i nie mogą domagać się jego wznowienia z powodu pominięcia ich udziału, nawet gdy interes wywodzą z bliskości inwestycji lub zasady dobrego sąsiedztwa. Podobne stanowisko wynika z wyroku WSA w Olsztynie z 4 kwietnia 2024 r. (sygn. akt II SA/Ol 31/24). Osoba, która nie była ani dotychczasowym, ani nowym adresatem WZ, co do zasady nie ma interesu prawnego w żądaniu stwierdzenia nieważności decyzji o jej przeniesieniu.

## Decyzja musi istnieć

**Przeniesieniu może podlegać wyłącznie decyzja istniejąca w obrocie prawnym.** Nie można przenieść WZ, która została wcześniej uchylona albo wygasła.

**Z ORZECZNICTWA**

*Nie można skutecznie wszcząć postępowania o przeniesienie decyzji uchylonej przed złożeniem wniosku przez organ odwoławczy. Sam fakt, że WZ wcześniej istniała, jest niewystarczający.*

**Wyrok WSA w Rzeszowie z 24 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 1016/22**

Analogicznie WSA w Łodzi w wyroku z 28 marca 2023 r. (sygn. akt II SA/Łd 18/23) uznał, że gdy



eprasa.pl 0cefdc15dc

WZ wygasła i nie funkcjonuje już w obrocie, postępowanie o jej przeniesienie jest bezprzedmiotowe.

**Nie można również przenieść samego projektu decyzji.** NSA w wyroku z 19 grudnia 2022 r. (sygn. akt II OSK 2571/22) wskazał, że art. 63 ust. 5 u.p.z.p. dotyczy istniejącej decyzji. Jeżeli do zmiany inwestora ma dojść jeszcze w toku postępowania o wydanie WZ, zagadnienie to nie może być rozstrzygane jako przeniesienie decyzji, która jeszcze nie została wydana.

**PRZYKŁAD**

Inwestor A uzyskał WZ dla budowy hali usługowej. Następnie organ odwoławczy uchylił tę decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Zanim organ pierwszej instancji ponownie rozstrzygnął sprawę, inwestor A sprzedał nieruchomość inwestorowi B. Obaj wystąpili o przeniesienie na B uchylonej WZ – przy czym A wyraził zgodę, a B oświadczył, że przyjmuje wszystkie określone w niej warunki. Organ nie może przenieść tej decyzji. Po jej uchyleniu nie funkcjonuje ona już w obrocie prawnym – a zatem nie istnieje przedmiot, który mógłby zostać przeniesiony na podstawie art. 63 ust. 5 u.p.z.p. Nie wystarczy, że wcześniej WZ została wydana ani że obie strony zgadzają się na zmianę inwestora. Jeżeli w ponownie prowadzonym postępowaniu zostanie wydana nowa WZ na rzecz inwestora A – dopiero wówczas możliwe będzie wystąpienie o jej przeniesienie na inwestora B.

## Ostateczność budzi wątpliwości

Ustawa nie rozstrzyga natomiast jednoznacznie, czy przeniesieniu może podlegać tylko WZ ostateczna. Przepis art. 63 ust. 5 u.p.z.p. nie posługuje się bowiem takim zastrzeżeniem. W piśmiennictwie i orzecznictwie prezentowano w tym zakresie różne stanowiska. Za ograniczeniem przeniesienia do decyzji ostatecznej przemawia przede wszystkim to, że dopiero wtedy jej treść jest ustabilizowana w zwykłym toku instancji. Nowy inwestor ma przecież przyjąć wszystkie warunki decyzji – tymczasem warunki wynikające z rozstrzygnięcia nieostatecznego mogą jeszcze zostać zmienione. Z drugiej strony wskazuje się, że ustawodawca nie ograniczył wprost możliwości zastosowania art. 63 ust. 5 u.p.z.p. wyłącznie do decyzji ostatecznych. Z tego względu zagadnienia tego nie można uznać za całkowicie wolne od wątpliwości.

## Zabudowa zagrodowa

Dodatkowe ograniczenie dotyczy przenoszenia decyzji wydanych dla zabudowy zagrodowej, o której mowa w art. 61 ust. 4 u.p.z.p. **W takim przypadku nie wystarcza zgoda dotychczasowego adresata i przyjęcie wszystkich warunków przez nowego inwestora.** Ustawa wymaga również, aby zabudowa objęta decyzją wchodziła w skład gospodarstwa rolnego osoby, na rzecz której następuje przeniesienie, a powierzchnia tego gospodarstwa przekraczała średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Organ musi więc zbadać także tę szczególną przesłankę odnoszącą się już bezpośrednio do nowego adresata.

Mechanizm z art. 63 ust. 5 u.p.z.p. pozostaje zatem procedurą zmiany inwestora, a nie uproszczonym sposobem modyfikowania przedsięwzięcia. Jeżeli wraz ze zmianą podmiotu ma zmienić się teren inwestycji, jej zakres lub ustalone parametry, granice zwykłego przeniesienia WZ zostają przekroczone.

**PRZYKŁAD**

Rolnik A uzyskał WZ dla zabudowy zagrodowej na gruntach wchodzących w skład jego gospodarstwa o powierzchni 25 ha. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w gminie wynosi 15 ha. Następnie A zamierza przenieść decyzję na rolnika B. Obaj wyrażają zgodę na przeniesienie, a B oświadcza, że przyjmuje wszystkie warunki określone w WZ. Organ musi jednak dodatkowo ustalić, czy planowana zabudowa będzie wchodziła w skład gospodarstwa rolnego B oraz czy powierzchnia tego gospodarstwa przekracza 15 ha. Jeżeli B posiada gospodarstwo o powierzchni 10 ha, samo porozumienie stron nie wystarczy do przeniesienia decyzji. Szczególna przesłanka dotycząca zabudowy zagrodowej nie jest bowiem spełniona. Gdyby natomiast gospodarstwo B miało np. 20 ha i planowana zabudowa miała wejść w jego skład – ta przeszkoda nie występowałaby.

©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 61 ust. 4, art. 63 ust. 1, 2 i 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 538)
- art. 28, art. 97 § 1 pkt 4, art. 105 § 1, art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)



eprasa.pl 0cefdc15dc

Podatki lokalne

# Uchwały podatkowe na 2027 rok – jakich błędów unikać

***Maksymalne stawki na 2027 rok są już znane, ale o losie uchwały często przesądza nie wysokość stawki, lecz jej konstrukcja, procedura i plik XML. Oto błędy, które RIO i sądy wytykały gminom w ostatnich kilkunastu miesiącach.***

SŁAWOMIR BILIŃSKI

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

Górne granice stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na 2027 rok przeliczono według wskaźnika wzrostu cen o 2,7% – z zaokrągleniem do pełnych groszy (zob. obwieszczenie Ministra Finansów i Gospodarki z 23 lipca 2026 r.; M.P. z 2026 r. poz. 741). Nie wystarczy jednak przestrzeganie tych limitów przez rady gmin. Rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych i wyroki sądów administracyjnych pokazują, że **uchwała podatkowa może upaść także z powodu:**

- **wadliwej konstrukcji,**
- **pominiętej procedury,**
- **rozbieżności między tekstem przegłosowanym a opublikowanym.**

## Opłata miejscowa – najpewniej do napisania od nowa

Najpilniejsza sprawa dotyczy gmin pobierających opłatę miejscową lub uzdrowiskową. Sejm 18 września 2026 r. uchwalił nowelizację ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.). Od 1 stycznia 2027 r. opłata będzie pobierana od osób, którym przez co najmniej jedną noc świadczone są usługi zakwaterowania, a inkaso zastąpi instytucja płatnika, którym stanie się podmiot świadczący nocleg. Górne granice wyniosą 5 zł za noc, 5,50 zł na obszarach ochrony uzdrowiskowej i 6,86 zł w opłacie uzdrowiskowej.

Dotychczasowe uchwały w sprawie tych opłat tracą moc 1 stycznia 2027 r. Nie wystarczy więc zmienić w nich stawki. **Projekt nowej uchwały powinien objąć m.in. miejscowości lub ich części objęte opłatą, stawki oraz wymagane ustawą zasady elektronicznego przekazywania informacji przez płatników, w tym rodzaje podpisu elektronicznego**.

Rada może też przyznać płatnikowi wynagrodzenie wyższe niż ustawowe 10%. Nowelizacja pozwala ogłosić uchwałę po ogłoszeniu ustawy, a przed jej wejściem w życie, ale uchwała nie może wejść w życie wcześniej niż ustawa.

## Różnicowanie stawek to nie progresja

Rada gminy może różnicować stawki podatku od nieruchomości, ale nie może budować „skali podatkowej". Przykładowo, Rada Miasta Tarnobrzega ustaliła dla budynków handlowych o powierzchni powyżej 400 m² stawkę 34,49 zł za każdy metr do 400 m² i 35,53 zł za każdy metr ponad tę granicę. RIO w Rzeszowie stwierdziła nieważność tej regulacji, a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wyrokiem z 3 marca 2026 r. (sygn. akt I SA/Rz 52/26) oddalił skargę miasta.

## Kategorie tylko w granicach u.p.o.l.

Podobny błąd polega na tworzeniu własnych kategorii przedmiotów opodatkowania w podatku od nieruchomości – obok ustawowych. W tym zakresie RIO we Wrocławiu uchwałą z 30 grudnia 2025 r. (sygn. 62/2025) stwierdziła nieważność części uchwały Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym, która wprowadziła odrębną kategorię dla garaży oraz preferencyjną stawkę dla budynków lub ich części zajętych na odpłatną lub nieodpłatną statutową działalność pożytku publicznego prowadzoną przez podmioty niebędące organizacjami pożytku publicznego. Zasada jest prosta: różnicować można wewnątrz upoważnienia ustawowego, a nie obok niego.



eprasa.pl 0cefdc15dc

## Zwolnienie wyłącznie z mocy uchwały, nie na wniosek

Zwolnienie z podatku od nieruchomości wprowadzane przez radę na podstawie art. 7 ust. 3 u.p.o.l. ma charakter przedmiotowy i przysługuje z mocy samej uchwały, gdy spełnione są jej przesłanki. RIO we Wrocławiu uchwałą z 3 grudnia 2025 r. (sygn. 58/2025) zakwestionowała fragment uchwały Rady Miejskiej Polanicy-Zdroju o czteroletnim zwolnieniu budynków mieszkalnych z ekologicznym ogrzewaniem, w którym nabycie zwolnienia uzależniono od wniosku i złożenia dokumentów.

**WAŻNE** **Organ podatkowy może weryfikować, czy przesłanki zwolnienia są spełnione, lecz rada nie może uzależnić powstania prawa do zwolnienia od wniosku lub przedłożenia dokumentów.**

## *De minimis:* kto musi zobaczyć projekt

Zwolnienie stanowiące program pomocowy wymaga przedłożenia projektu właściwym organom przed głosowaniem. Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 18 listopada 2025 r. (sygn. 25.348.2025) stwierdziła nieważność radomskiej uchwały o zwolnieniu nowo wybudowanych budynków i budowli – ponieważ projekt trafił tylko do Prezesa UOKiK, a nie do ministra właściwego do spraw rolnictwa – choć program nie wyłączał pomocy w rolnictwie i rybołówstwie. Izba zakwestionowała również regulowanie w uchwale skutków niedostarczenia dokumentów i obowiązków korygowania deklaracji. Nie każdy projekt trzeba wysyłać do obu organów. Decyduje zakres programu. Samo dosłanie projektu po głosowaniu nie naprawia jednak procedury: trzeba ją powtórzyć przed ponownym podjęciem uchwały.

## Każde słowo ma znaczenie

Po zmianie definicji budowli RIO (m.in. w Białymstoku) ostrzegały przed sformułowaniami w rodzaju „sieci kanalizacyjne" czy „urządzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę", jeżeli nie są osadzone w przepisach ustawowych. Niezależnie od tych wątpliwości wagę każdego odesłania pokazuje nieprawomocny wyrok WSA w Gliwicach z 24 marca 2026 r. (sygn. akt I SA/Gl 1111/25) dotyczący podatku za 2020 rok. Uchwała przyznawała stawkę 1% budowlom stanowiącym urządzenia do zbiorowego odprowadzania ścieków, „o których mowa" w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Sąd uznał to odesłanie za rozstrzygające i odmówił preferencji m.in. drogom, placom, oświetleniu i ogrodzeniom oczyszczalni.

## Tekst, XML i kalendarz

RIO w Łodzi ustaliła w marcu 2025 r., że w pliku łódzkiej uchwały o zwolnieniu nieruchomości zabytkowych zabrakło słów „konserwatora zabytków" (obecnych w wersji przegłosowanej) – i uznała taki dokument za akt nieistniejący (zob. uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 12 marca 2025 r., sygn. 10/34/2025 dotyczącą uchwały nr XIV/344/25 Rady Miejskiej w Łodzi z 12 lutego 2025 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości budynków wpisanych do gminnej ewidencji zabytków). W rozstrzygnięciu tym RIO ustaliła, że w elektronicznej wersji uchwały, przygotowanej w edytorze XML, po słowie „wojewódzkiego" zabrakło wyrazów „konserwatora zabytków", mimo że poprawna wersja została przegłosowana przez Radę Miejską. RIO uznała, że **skoro utrwalony elektronicznie dokument ma inną treść niż tekst rzeczywiście przegłosowany, to nie jest uchwałą rady gminy** – czyli jest aktem nieistniejącym.

**Kontroli wymaga cały łańcuch: projekt, autopoprawki, tekst głosowany, plik XML, podpis elektroniczny, przekazanie organom nadzoru i publikacja w dzienniku urzędowym.**

Liczy się też kalendarz. Formuła „wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, z mocą od 1 stycznia" staje się ryzykowna, gdy ogłoszenie nastąpi tak późno, że 14 dni upłynie po 1 stycznia: nadaje wtedy uchwale moc wsteczną. Najczytelniej wskazać wejście w życie 1 stycznia 2027 r. i dopilnować publikacji najpóźniej 17 grudnia 2026 r.

Przy podatku od środków transportowych trzeba z kolei pamiętać o stawkach minimalnych. Dotyczą one tylko określonych kategorii



eprasa.pl 0cefdc15dc

pojazdów i zmieniają się, gdy wskaźnik zmiany kursu euro z pierwszego dnia roboczego października wynosi co najmniej 5%. Minister ogłasza je do 31 października. Stawki dla tych pojazdów warto więc ustalić po sprawdzeniu minimów.

## Statut też jest prawem

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 sierpnia 2025 r. (sygn. akt III FSK 16/25) podkreślił, że statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a jego postanowienia wiążą organy gminy. W tej sprawie statut wymagał, aby projekt uchwały zawierał uzasadnienie pochodzące od projektodawcy, a w przypadku uchwały wywołującej skutki finansowe – także opinię skarbnika. NSA uznał, że wymogów tych nie można traktować jedynie jako wewnętrznych reguł organizacyjnych. Ich dochowanie powinno być ponadto udokumentowane tak, aby mogło zostać zweryfikowane przez organ nadzoru i sąd. Naruszenie takich postanowień statutu może stanowić podstawę stwierdzenia nieważności uchwały. ©℗

**Podstawa prawna:**

- ustawa z 18 września 2026 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych – *ustawa podpisana przez Prezydenta, oczekuje na ogłoszenie w Dz.U.*
- obwieszczenie Ministra Finansów i Gospodarki z 23 lipca 2026 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2027 (M.P. z 2026 r. poz. 741)

eprasa.pl 0cefdc15dc

# Uproszczenie procedury stwierdzania nadpłaty i decyzji ustalających podatki lokalne

***Od 1 października 2026 r. przepisy Ordynacji podatkowej obowiązują w znowelizowanym brzmieniu. Celem wprowadzonych zmian jest poprawa i uproszczenie relacji między podatnikami i organami podatkowymi, zwiększenie efektywności działania organów oraz doprecyzowanie przepisów, których stosowanie w praktyce już od wielu lat budziło wątpliwości. W obszernym katalogu zmian, liczącym aż 44 pozycje, znalazły się również takie, które są szczególnie istotne z perspektywy samorządowych organów podatkowych właściwych w sprawach podatków i opłat lokalnych.***

Jeden z przepisów, którego brzmienie zmieniło się w ramach omawianej nowelizacji, dotyczy postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego.

## Wydanie decyzji ustalającej a postanowienie o wszczęciu postępowania

Przed 1 października 2026 r. art. 165 § 5 pkt 1 Ordynacji podatkowej przewidywał, że zasady, zgodnie z którą wszczęcie postępowania z urzędu następuje w formie postanowienia, a datą jego wszczęcia jest dzień doręczenia stronie postanowienia – nie stosuje się do postępowania w sprawie ustalenia zobowiązań podatkowych, które zgodnie z odrębnymi przepisami ustalane są corocznie, jeżeli stan faktyczny, na podstawie którego ustalono wysokość zobowiązania podatkowego za poprzedni okres, nie uległ zmianie.

Od 1 października 2026 r. przedmiotowa regulacja została rozszerzona i wydzielono w niej litery a i b. Pierwsza z nich odpowiada dotychczasowemu brzmieniu przepisu, a **pod literą b uregulowano przypadek, w którym wydanie decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego jest możliwe na podstawie danych znanych organowi podatkowemu z urzędu, a podatnik nie złożył w terminie informacji, o której mowa w przepisach prawa podatkowego.** Oznacza to, że samorządowe organy podatkowe zyskały możliwość wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości, podatku rolnym i podatku leśnym od osób fizycznych (w tym w formie łącznego zobowiązania pieniężnego) na podstawie danych znanych organowi podatkowemu z urzędu, jeśli podatnik nie złożył w terminie informacji, o której mowa w:

- art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,
- art. 6a ust. 5 ustawy o podatku rolnym,
- art. 6 ust. 2 ustawy o podatku leśnym.

**Gdy dojdzie do takiej sytuacji, postępowanie podatkowe w tym zakresie toczy się bez konieczności uprzedniego doręczenia postanowienia o jego wszczęciu.** Celem zmiany jest przyspieszenie i usprawnienie prowadzonych postępowań. Regulacja ta będzie mogła w praktyce znaleźć zastosowanie w takich przypadkach, w których informacje niezbędne do wymiaru podatku trafiają do organu nie tylko od podatnika, ale również z innych źródeł – np. z zawiadomienia o dokonaniu zmian w ewidencji gruntów i budynków.

## Nadpłata wynikająca z korekty deklaracji a wniosek o jej stwierdzenie

W stanie prawnym obowiązującym przed 1 października 2026 r. przepisy wymagały, aby wraz z korektą deklaracji, z której wynikała nadpłata, podatnik złożył wniosek o jej stwierdzenie. Gdy dopełnił tych formalności – a prawidłowość skorygowanej deklaracji nie budziła wątpliwości – organ podatkowy zwracał nadpłatę bez wydawania w tym zakresie decyzji.

MAŁGORZATA MASŁOWSKA

*prawnik specjalizujący się w tematyce prawa podatkowego i prawa pracy, mediator stały dla obszaru właściwości Sądu Okręgowego w Łodzi specjalizujący się w mediacjach pracowniczych, redaktor i dziennikarz portalu INFOR.PL*



eprasa.pl 0cefdc15dc

Z obowiązku złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty podatnik był zwolniony tylko w jednym przypadku – gdy dokonywał korekty deklaracji przed upływem terminu do jej złożenia. Prawidłowość takiego postępowania była potwierdzana w jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z 14 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Wa 935/16, i z 11 maja 2017 r., sygn. akt III SA/Wa 1345/16). Takie zasady były wielokrotnie oceniane przez podatników jako nazbyt sformalizowane i nieprzynoszące żadnych wyraźnych korzyści. Wielokrotnie zwracano uwagę m.in. na to, że składając korektę deklaracji w postaci elektronicznej podatnik nie może jednocześnie złożyć wniosku o jej stwierdzenie, co prowadzi do tego, że nie tylko musi złożyć dwa dokumenty, ale musi zrobić to oddzielnie. Dodatkowym utrudnieniem było to, że przedmiotowy wniosek jako podanie (a nie deklaracja) nie mógł być podpisany przez osobę upoważnioną do składania deklaracji w imieniu podatnika i wymagał albo podpisu samego podatnika, albo ustanowionego przez niego pełnomocnika szczególnego lub ogólnego. Wszystko to sprawiało, że postępowania w omawianym zakresie niepotrzebnie się przedłużały i rodziły dodatkowe koszty, podczas gdy te dodatkowe formalizmy w sytuacjach, w których złożona korekta nie budziła wątpliwości, nie miały ani merytorycznego, ani zdroworozsądkowego uzasadnienia i komplikowały sytuację zarówno podatnika, jak i organu podatkowego.

Od 1 października 2026 r. wymóg złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty w przypadku, gdy wynika ona ze skorygowanej deklaracji składanej po upływie terminu jej złożenia, już nie obowiązuje. **Za datę wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty przyjmuje się w takiej sytuacji datę złożenia korekty. Jeśli jednak powstaną wątpliwości co do wysokości nadpłaty, organ podatkowy nadal jest uprawniony do dokonania jej weryfikacji oraz wydania decyzji w sprawie stwierdzenia nadpłaty**.

Istotną zmianą, dzięki której możliwe będzie zminimalizowanie ryzyka powstania w omawianym zakresie wątpliwości jest dodanie przepisu wprost dopuszczającego przedstawienie przez podmiot uprawniony do skorygowania deklaracji uzasadnienia przyczyn korekty (art. 81 § 2a Ordynacji podatkowej). Od zasady tej istnieje jednak wyjątek – gdy nadpłata wynikająca z korekty przekracza kwotę 10 000 zł – uzasadnienie jest obowiązkowe.

**WAŻNE** **Od 1 października 2026 r. podmiot uprawniony do skorygowania deklaracji ma możliwość przedstawienia uzasadnienia przyczyn korekty. Gdy nadpłata przekracza kwotę 10 000 zł, możliwość przekształca się w obowiązek.**

©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 6 ust. 2 ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 176)
- art. 75, art. 81, art. 165 § 5 pkt 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 622)
- art. 6 ust. 6 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)
- art. 6a ust. 5 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1344)

Abonament 2027

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

Zobacz więcej:
oferta2027.infor.pl

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



eprasa.pl 0cefdc15dc

# Zaokrąglenie wynagrodzenia inkasentów – niedozwolone zapisy uchwał podatkowych

***W uchwale zamieszcza się zapisy regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego radzie gminy w przepisie prawnym, który upoważnia ją do uregulowania określonego zakresu spraw. Choć zasada ta wydaje się prosta i jest stosowana przez samorządy od lat, to jednak w praktyce podczas podejmowania uchwał podatkowych nadal często dochodzi do jej łamania.***

Wyznaczenie inkasentów i określenie wysokości wynagrodzenia za inkaso to zadanie rad gmin (miast) w ramach przysługującego im władztwa podatkowego. I choć kompetencja ta przysługuje tym podmiotom od wielu lat, a sam przepis będący jej źródłem wydaje się jasny i jednoznaczny, to w praktyce rady gmin, korzystając z tego uprawnienia, popełniają błędy, które w wielu przypadkach skutkują rozstrzygnięciami nadzorczymi orzekającymi nieważność podjętych uchwał lub niektórych ich zapisów.

### DEFINICJA

**Inkasentem** jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu (art. 9 Ordynacji podatkowej). Tym, co odróżnia inkasenta od płatnika, jest brak obowiązku obliczenia podatku. Na inkasencie ciąży jedynie powinność pobrania i odprowadzenia podatku do właściwego organu podatkowego.

Wśród najczęściej popełnianych w tym zakresie błędów można wskazać:

- nieprawidłowe wskazanie inkasentów,
- udział w głosowaniu nad uchwałą radnych, którzy zostali wyznaczeni na inkasentów,
- wyznaczenie terminu wypłaty inkasentom wynagrodzenia,
- wprowadzenie dodatkowych warunków, od których spełnienia uzależniona jest wypłata tego wynagrodzenia.

Na podstawie uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z 9 września 2026 r. (sygn. 0102-241/26) do katalogu tych błędów dołączył jeszcze jeden – **wprowadzenie zapisów dotyczących zaokrąglania wynagrodzenia przysługującego inkasentom.**

## Akty prawa miejscowego w granicach upoważnień ustawowych

W badanej przez Kolegium uchwale w sprawie stawek opłaty miejscowej rada gminy zamieściła zapis, zgodnie z którym: „Wynagrodzenie przysługujące inkasentom zaokrągla się do pełnych kwot w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych". Jak wskazał organ nadzorczy, zgodnie z art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy (w drodze uchwały) może zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Jak z tego wynika, postanowienia badanej uchwały wykraczają poza kompetencje przysługujące radzie. Tymczasem zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa, a akty te – do których zalicza się badana przez Kolegium uchwała – powinny być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i nie

MAŁGORZATA MASŁOWSKA

*prawnik specjalizujący się w tematyce prawa podatkowego i prawa pracy, mediator stały dla obszaru właściwości Sądu Okręgowego w Łodzi specjalizujący się w mediacjach pracowniczych, redaktor i dziennikarz portalu INFOR.PL*



eprasa.pl 0cefdc15dc

mogą przekraczać jego zakresu. **Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktów prawa miejscowego wydanego na podstawie tego upoważnienia.** W praktyce i orzecznictwie nie budzi wątpliwości to, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, a prawidłowość tej zasady podkreślił nawet Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99).

## Nie można regulować spraw spoza zakresu upoważnienia

W odniesieniu do aktów prawa miejscowego należy stosować § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej". Wynika z tego, że w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie prawnym, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw.
W świetle tych zasad nie budziło wątpliwości to, że rada w podjętej uchwale uregulowała:

- sprawy spoza zakresu objętego przyznanym jej upoważnieniem,
- sprawy, które są już uregulowane ustawowo.

Sposób postępowania z zaokrąglaniem wynagrodzenia dla inkasentów został bowiem określony w art. 63 Ordynacji podatkowej, w którym wskazano, że wynagrodzenia przysługujące inkasentom zaokrągla się do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych. W konsekwencji organ nadzorczy – podkreślając, że kompetencji prawodawczych nie można domniemywać czy też stosować przez analogię – stwierdził nieważność przepisu uchwały odnoszącego się do omawianej problematyki. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 9, art. 63 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 622)
- art. 19 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)
- § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 300)

INFOR
Zał. R. Pleńkowski w 1987 r.

Nowa klasyfikacja budżetowa

z Asystentem AI ✨

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

ZAMÓW
sklep.infor.pl



eprasa.pl 0cefdc15dc

Zamówienia publiczne

# Zmiana terminu w umowach w związku z końcem roku – wybrane zagadnienia

***Zmiana terminu w umowach zawieranych w ramach procedury zamówień publicznych od zawsze budziła emocje. Z pozoru stoi ona bowiem w sprzeczności z zasadą uczciwej konkurencji – zwłaszcza jeśli zmiana dotyczy umowy już zawartej, będącej w trakcie realizacji. Nie można pomijać również faktu, że umowy zawierane na gruncie Prawa zamówień publicznych są częścią systemu finansów publicznych – a to z kolei wymaga odpowiedniego zabezpieczenia środków. Przyjrzyjmy się, co w tym zakresie wynika z najnowszego orzecznictwa.***

Termin realizacji zamówienia – obok ceny, za jaką wykonawca zobowiązuje się zrealizować dane roboty budowlane, dostawy lub usługi – stanowi bez wątpienia kluczowy element zobowiązania, jakie przyjmuje na siebie wykonawca. Dokonując wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wskazuje się termin określony z reguły w dniach lub miesiącach – a rzadziej w latach lub poprzez zapisanie konkretnej daty.

Składając oferty, wykonawcy akceptują warunki terminowej realizacji zamówienia – licząc się jednocześnie z ewentualnymi konsekwencjami w postaci kar umownych. Z tego punktu widzenia późniejsze modyfikacje w zakresie terminu rodzą często zarzut o sprzyjanie konkretnemu wykonawcy (w tym zarzut próby obejścia kar umownych). **Ważne jest zatem dysponowanie przez zamawiającego odpowiednią argumentacją na poparcie dopuszczalności takiej zmiany.** I orzecznictwo (głównie Krajowej Izby Odwoławczej) dostarcza w tym zakresie cennych wskazówek.

## Zmiana umowy po upływie terminu składania ofert, a przed zawarciem umowy

Wyobraźmy sobie następujący stan faktyczny: zamawiający wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego i określił termin realizacji zamówienia poprzez wskazanie konkretnej daty. Wybrany wykonawca uchylił się od zawarcia umowy, przez co konieczne stało się dokonanie wyboru kolejnej oferty. To wszystko sprawiło, że rozstrzygnięcie postępowania przypadało na moment wykraczający poza datę końcową realizacji zamówienia. Zamawiający w takiej sytuacji spotyka się z dylematem – unieważnić postępowanie czy dokonać zmiany wzoru umowy?

### Z ORZECZNICTWA

*Jak wynika z utrwalonego w orzecznictwie KIO stanowiska, upływ określonego na sztywno (tj. konkretną datą) terminu realizacji zamówienia po wyborze najkorzystniejszej oferty, a przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego, nie stanowi automatycznie wady postępowania, która powodowałaby, że tak zawarta umowa podlegałaby unieważnieniu. (…) Zgodnie z art. 255 pkt 6 Pzp zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. (…) Fakt upływu terminu realizacji zadania nie jest wadą postępowania. Nie stanowi o tym, że umowa będzie podle-*

RAFAŁ FRANKIEWICZ

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



eprasa.pl 0cefdc15dc

*gała unieważnieniu. (…) Tym bardziej zatem byłaby dopuszczalna zmiana wzoru umowy po wyborze najkorzystniejszej oferty – tak, aby zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego zawierała realny termin jej wykonania.*

**Wyrok KIO z 23 czerwca 2025 r., sygn. akt KIO 1964/25**

Mimo że powyższe stanowisko powielane jest szeroko w orzecznictwie, można spotkać się także z poglądem odmiennym – który jednak trudno zaakceptować.

**Z ORZECZNICTWA**

*Izba miała na uwadze, że określone w SWZ warunki wykonania zamówienia w terminie do 8 grudnia 2025 r. nie mogły podlegać zmianom po otwarciu ofert. Złożone w postępowaniu oferty wykonawców musiały uwzględniać termin, w jakim Zamawiający oczekiwał zakończenia prac, co mogło mieć wpływ na zaoferowane w postępowaniu ceny, jak też na samą decyzję o ubieganiu się o przedmiotowe zamówienie. Wyrażenie przez Zamawiającego zgody na zmianę pierwotnego terminu realizacji zamówienia stanowiłoby zatem naruszenie podstawowych zasad zamówień publicznych.*

**Wyrok KIO z 12 lutego 2026 r., sygn. akt KIO 5793/25**

Odnosząc się do powyższego wyroku, wydaje się jednak, że w tej sprawie decydująca była postawa wykonawcy, który w momencie prowadzenia z zamawiającym korespondencji zmierzającej do podpisania umowy – widząc, że termin wykonania zamówienia staje się nierealny – zasugerował wykonanie prac w terminie 28 dni od protokolarnego przekazania terenu budowy, podczas gdy pierwotny termin wyrażony był konkretną datą. Ewentualna zgoda zamawiającego oznaczałaby przekroczenie tego terminu. Tym samym Izba uznała, że to wykonawca nie był gotowy zrealizować zamówienia w określonym terminie.

## Zmiana umowy w trakcie realizacji zamówienia

Kolejna sytuacja – najczęściej spotykana podczas realizacji inwestycji samorządowych – to zmiana terminu realizacji zamówienia w trakcie trwania umowy. Również i w tym przypadku obawy zamawiających wynikają z faktu, że termin jest kluczowym elementem cenotwórczym, jak również okolicznością decydującą o tym, czy dany wykonawca weźmie w ogóle udział w postępowaniu. Z tego powodu **aneksowanie umowy poprzez wydłużenie okresu jej realizacji każdorazowo powinno być oceniane w perspektywie równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji – ale przede wszystkim nie może służyć jako narzędzie uniknięcia przez wykonawcę kar umownych za nieterminową realizację zamówienia.**
Jedną z częściej spotykanych podstaw aneksowania umowy jest powoływanie się na okoliczności, których zamawiający – działając z należytą starannością – nie mógł przewidzieć.

eprasa.pl 0cefdc15dc

## Z ORZECZNICTWA

*(…) zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego może być dokonana jedynie pod warunkiem, że nie narusza przesłanek dopuszczalności tej zmiany określonych w przepisach art. 454 i art. 455 Pzp. Ma to na celu uniemożliwienie dokonania takich zmian warunków realizacji danego zamówienia, które – gdyby były znane już na etapie składania oferty – mogłyby spowodować wybór (jako najkorzystniejszej) innej oferty lub wzięcie udziału w postępowaniu przez innych wykonawców.*

*(…) niezbędne jest dokonanie analizy i ustalenie, że konieczność wprowadzenia zmian spowodowana jest okolicznościami (lub skalą tych okoliczności), których zamawiający nie mógł przewidzieć i wykraczają one poza unormowanie art. 455 ust. 1 pkt 4 Pzp w zakresie, w jakim zamawiający powinien działać z należytą starannością, a tego nie uczynił.*

*(…) niemożności przewidzenia w chwili zawarcia umowy okoliczności skutkujących koniecznością dokonania w niej zmian nie należy rozumieć jako zdarzenia nieprzewidywanego przez strony, lecz zdarzenia, którego zaistnienie w normalnym toku rzeczy było mało prawdopodobne – przy czym niemożliwość przewidywalności określonych zdarzeń przez zamawiającego powinna być określona w sposób obiektywny. Okoliczności skutkujące koniecznością wprowadzenia zmian do umowy (…), z powołaniem się na ww. przesłankę, muszą mieć zatem charakter przekraczający standardowe ryzyka związane z realizacją kontraktu o określonym charakterze.*

*(…) niezbędnym bowiem warunkiem zmiany umowy na tej podstawie jest również ustalenie, że zaistnienie wymienionych w tym przepisie zjawisk powoduje konieczność zmiany umowy o wykonanie zamówienia publicznego. W konsekwencji Zamawiający w każdym przypadku musi ocenić, czy zaistnienie nieprzewidywalnej sytuacji rzeczywiście wpływa na proces realizacji umowy w taki sposób, że konieczna jest jej zmiana.*

**Uchwała KIO z 13 lutego 2025 r., sygn. akt KIO/KD 2/25**

Kluczowe w analizowaniu dopuszczalności zmiany terminu realizacji zamówienia w trakcie trwania umowy jest więc **wystąpienie przesłanki wskazanej w art. 455 Pzp oraz brak uznania, że modyfikacja taka stanowi zmianę istotną w rozumieniu art. 454 Pzp.**

## Zmiana umowy po upływie terminu jej realizacji

Z jeszcze inną sytuacją będziemy mieli do czynienia w przypadku aneksowania umowy po upływie terminu, na jaki została zawarta. Może się bowiem zdarzyć sytuacja, w której zamawiający udzieli zamówienia np. na realizację robót budowlanych w terminie 100 dni od dnia zawarcia umowy, a aneks do tej umowy (wydłużający okres realizacji zamówienia) zostanie zawarty już po upływie owych 100 dni. Brakuje w tym zakresie istotnych orzeczeń z lat 2025–2026 – aktualne jednak pozostają wcześniejsze ustalenia – w tym opinia wydana przez Urząd Zamówień Publicznych w dniu 16 czerwca 2021 r., pt. „Dopuszczalność zmiany umowy o zamówienie publiczne po upływie umownego terminu wykonania zamówienia". Czytamy w niej, że **„w kontekście dopuszczalności aneksowania umowy po upływie umownego terminu na wykonanie przedmiotu świadczenia konieczne jest także odwołanie się do ogólnych zasad wyznaczających granice swobody umów, przewidzianych w art. 353[1] Kodeksu cywilnego.** Jak wynika z tego przepisu, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego".

**WAŻNE** **Modyfikacja umowy nigdy nie może stanowić zmiany istotnej w rozumieniu art. 454 Pzp, a także musi spełniać co najmniej jedno z kryteriów określonych w art. 455 Pzp.**

Warto również pamiętać, że należy odróżnić dwa rodzaje umów: rezultatu i starannego działania. Te pierwsze (dotyczące głównie robót budowlanych) będą mogły być kontynuowane po upływie terminu realizacji zamówienia. Natomiast w przypadku drugiego rodzaju umów



eprasa.pl 0cefdc15dc

(który częściej spotyka się przy okazji zamówień na dostawy i usługi) upływ terminu będzie oznaczał wygaśnięcie zobowiązania i zakończenie umowy – bez możliwości jej aneksowania.

## Aneksowanie umowy w kontekście finansów samorządowych

Wydłużanie terminu realizacji zamówienia, które będzie się wiązało z przeniesieniem zakończenia umowy z bieżącego roku na rok przyszły – oznacza konieczność odpowiedniego zabezpieczenia środków w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego.

### Z ORZECZNICTWA

*Odnosząc się do znamion przedmiotowych czynu, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (określonym w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym, albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych (…)*

*Na gruncie przedmiotowej sprawy stosownym upoważnieniem, które usankcjonowałoby zaciągnięcie przez Obwinionych zobowiązań przypadających do zapłaty, odpowiednio w roku: 2022 i 2023, powinny być – obowiązujące w chwili podpisania aneksu nr 1, a następnie aneksu nr 2 i 3 – uchwały Rady (...) (w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania na realizację zadania o wartości przekraczającej ustaloną w budżecie na dany rok lub w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, o której mowa w art. 226 ustawy o finansach publicznych).*

**Orzeczenie GKO z 5 lutego 2026 r., sygn. akt BDF1.4800.121.2025**

Kolejną kwestią jest rozstrzygnięcie **przewidzenia we wzorze umowy możliwości modyfikacji terminu realizacji zadania w przypadku zmiany okresu kwalifikowalności kosztów w projektach finansowanych ze środków zewnętrznych.** Sprawę tę rozstrzygnęła KIO w wyroku z 2025 roku.

### Z ORZECZNICTWA

*Izba zważa, iż wskazana przez Zamawiającego możliwość zmiany terminu realizacji umowy została ograniczona tylko do sytuacji, w której zostanie wydłużony termin finansowania realizacji przedmiotu umowy przez dysponenta środków (okresu kwalifikowalności wydatków) (…). W ocenie Izby tak uregulowana możliwość zmiany terminu realizacji umowy, która jest uzależniona od wydłużenia terminu finansowania realizacji zamówienia przez dysponenta środków (tj. Ministra Zdrowia), jest jak najbardziej prawidłowa, ponieważ nie można tracić z pola widzenia, iż zmiana terminu realizacji przedmiotu umowy oraz wynagrodzenia w przypadku okoliczności wskazanych powyżej przez Odwołującego, mogłaby doprowadzić do utraty środków z KPO.*

**Wyrok KIO z 12 lutego 2026 r., sygn. akt KIO 5793/25**

Powyższe przykłady pokazują, że zmiana umowy w zakresie określonego w niej terminu realizacji zamówienia jest możliwa na każdym etapie procedowania lub wykonania umowy. Kluczowe jest jednak spełnienie przesłanek wskazanych w przepisach Pzp, a także zabezpieczenie środków na taką realizację w odpowiednim roku budżetowym. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 255, art. 454, art. 455 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793)
- art. 15 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- art. 353[1] ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 795)

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



eprasa.pl 0cefdc15dc

Z praktyki JST

# Bezumowne korzystanie z nieruchomości gminnej przez OSP

IZABELA MOTOWILCZUK

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

## Nieprawidłowość

**Ochotnicza straż pożarna zajmowała bez żadnej podstawy prawnej budynek należący do gminy, w którym była urządzona remiza. OSP nie ponosiła z tego tytułu opłat karnych za bezumowne korzystanie z nieruchomości, które powinny być naliczane zgodnie z przepisami obowiązującymi w gminie w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Wójt stwierdził, że gmina w ten sposób realizowała obowiązek wyposażenia straży pożarnej w nieruchomość konieczną do prowadzenia działalności – dlatego nie naliczał opłat karnych.**

## Prawidłowe postępowanie

**Wójt ma zapewnić, w miarę posiadanych sił i środków, obiekty dla OSP. Wyposażenie OSP w budynek gminny powinno nastąpić odpłatnie lub nieodpłatnie w jednej z form przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Nieruchomości gminne nie mogą być zajmowane bez tytułu prawnego – niezależnie od tego, przez kogo i w jakim celu.**

Na gminy zostały nałożone pewne obowiązki w zakresie ochrony przeciwpożarowej mieszkańców ustawą o ochotniczych strażach pożarnych (dalej: ustawa o OSP). Ochotnicze straże pożarne nie są jednostkami organizacyjnymi gmin – są niezależnie działającymi stowarzyszeniami. Jednak ze względu na to, że realizują nieodpłatnie zadania na rzecz społeczności lokalnych na poziomie wspólnot zamieszkujących pewne obszary, na gminy został nałożony obowiązek zapewnienia tym stowarzyszeniom obiektów i terenów oraz ich utrzymania, stosownie do posiadanych sił i środków (art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o OSP).

Wymienione w tym przepisie obiekty i tereny stanowią nieruchomości, w rozumieniu art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego i art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.). Ustawa o gospodarce nieruchomościami ma zastosowanie przy gospodarowaniu nieruchomościami gminnymi. Reguluje m.in. formy, w jakich nieruchomości gminne mogą być zagospodarowywane i warunki, na jakich powinno to nastąpić (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.g.n.). **Żadne przepisy nie przewidują możliwości bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych przez jakiekolwiek podmioty.**

Gmina jako organ władzy publicznej ma konstytucyjny obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami – w tym zgodnie z zasadą, że dozwolone jest tylko to, co jest wyraźnie w tych przepisach przewidziane. Powinna więc wyposażyć OSP w nieruchomość w jednej z form wskazanych w art. 13 ust. 1 i 2 u.g.n., który przewiduje, że w szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, darowizny na cele publiczne, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

**Oddanie nieruchomości OSP może nastąpić przez:**
- sprzedaż,
- zamianę,
- darowiznę na cele publiczne,
- oddanie w użytkowanie wieczyste,
- oddanie w najem,
- oddanie w dzierżawę,
- użyczenie.

Pozostałe formy są wykluczone przez przepisy szczególne.

Przy wyborze spośród tych form osoby działające w imieniu gminy powinny przede wszystkim brać pod uwagę dyspozycję art. 50 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – zgodnie z którym obowiązkiem osób uczestniczących w zarzą-



eprasa.pl 0cefdc15dc

dzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Ochrona mienia w rozumieniu tego przepisu polega m.in. na jego zachowaniu w zasobach gminy. Ponadto mienie gminne powinno być wykorzystywane w sposób racjonalny i ekonomiczny z punktu widzenia gminy (art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp).

Biorąc wszystkie powyższe uregulowania pod uwagę, zarząd JST powinien przy wyposażaniu OSP w nieruchomości przede wszystkim wziąć pod uwagę, która z form zagospodarowania nieruchomości gminnych z art. 13 ust. 1 i 2 u.g.n. będzie najkorzystniejsza z punktu widzenia gminy przy wyposażaniu konkretnej jednostki OSP w nieruchomości. Nie można w tym przypadku stosować uogólnień, ponieważ sytuacja majątkowa i finansowa poszczególnych jednostek OSP i różnych gmin może być odmienna.

**PRZYKŁAD**

OSP, która prowadzi działalność gospodarczą, może regulować podatek od nieruchomości, raty za nabycie nieruchomości na własność czy czynsz dzierżawny, które dla ubogiej gminy wiejskiej stanowią znaczące dochody. Nie ma podstaw do tego, aby z nich rezygnować. Z kolei OSP, która nie prowadzi działalności gospodarczej (bo nie ma na nią popytu) i utrzymuje się z darowizn lub zbiórek publicznych – może nie być w stanie płacić nawet niskiego czynszu dzierżawnego. W interesie ubogiej gminy jest utrzymanie takiej OSP, a nie doprowadzenie do jej likwidacji ze względu na brak środków na utrzymanie.

## Sprzedaż, darowizna, zamiana

Sprzedaż (oddanie w użytkowanie wieczyste) to podstawowy sposób zagospodarowania nieruchomości, który powinien przynieść gminie realny dochód. Darowizna nie przynosi dochodu – ale może być uzasadniona celami publicznymi (np. zapewni zlokalizowanie w gminie jednostki OSP). Należy jednak mieć na uwadze, że sprzedaż (oddanie w użytkowanie wieczyste) i darowizna skutkuje przeniesieniem własności nieruchomości na OSP, która będzie ją mogła w dowolnym czasie zbyć bez konsultacji z gminą, co w konsekwencji może spowodować, że nadrzędny cel – zapewnienie zlokalizowania jednostki OPS na terenie gminy – nie zostanie zrealizowany, a gmina nieodwołalnie straci nieruchomość przeznaczoną na cele ochrony przeciwpożarowej z zasobu nieruchomości.

Zamiana w większym stopniu zabezpiecza interesy gminy – która w zamian za nieruchomość zbywaną otrzymuje inną nieruchomość (plus ewentualną dopłatę, jeśli wartość nieruchomości zamienianych nie jest równa). Nadal jednak pozostaje niebezpieczeństwo, że OSP zaprzestanie działalności na terenie gminy i sprzeda nieruchomość.

## Najem, dzierżawa, użyczenie

Te trzy formy są najbardziej korzystne z punktu widzenia gminy, ponieważ zapewniają jej pełną kontrolę nad wykorzystaniem nieruchomości przez OSP i pozostanie jej w gminnym zasobie nieruchomości na wypadek, gdyby OSP zrezygnowała z prowadzenia działalności w gminie. Najem i dzierżawa są odpłatne – stosuje się je wtedy, gdy sytuacja finansowa danej OSP jest taka, że będzie ona zdolna do regulowania czynszu. Użyczenie to umowa nieodpłatna. Można ją stosować w szczególności wtedy, gdy OSP nie jest w stanie płacić czynszu, a gminie zależy na tym, aby na jej terenie działała OSP, ponieważ zawarcie przez gminę umowy z OSP działającą w gminie sąsiedniej w sposób znaczący pogorszy ochronę przeciwpożarową mieszkańców (art. 7 ustawy o OSP).

**Wójt gminy powinien niezwłocznie usunąć nieprawidłowość – czyli wyposażyć OSP w nieruchomość z zastosowaniem jednej z form zagospodarowania nieruchomości komunalnej wskazanej w art. 13 ust. 1 i 2 u.g.n. – taką, która jest najkorzystniejsza z punktu widzenia gminy.**

Osobną kwestią jest nieustalenie opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez OSP. Skoro taką opłatę przewidują przepisy gminne, to powinna ona zostać ustalona, a następnie dochodzona od OSP. Wójta gminy zobowiązuje do tego art. 42 ust. 5 uofp, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych – w tym mających charakter cywilnoprawny – oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Naruszenie tego przepisu stanowi czyn zabroniony w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (nieustalenie należności JST). Odpowiedzialność z tego



eprasa.pl 0cefdc15dc

tytułu ciąży na wójcie gminy – jako kierowniku urzędu gminy (art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy). Będzie on odpowiadał niezależnie od tego, czy po wykryciu nieprawidłowości wyegzekwuje od OSP opłaty karne, czy też je umorzy, na co pod pewnymi warunkami zezwala art. 59 ust. 1 uofp – m.in., gdy zachodzi interes publiczny, którym jest zapewnienie działania OSP na terenie gminy. Interes publiczny musi być jednak w tej sytuacji wykazany i potwierdzony odpowiednimi dokumentami. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 7, art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 244; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 1159)
- art. 42 ust. 5, art. 59 ust. 1, art. 68 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- art. 1 ust. 1 pkt 1, art. 4 pkt 1, art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 399; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 50 ust. 1 ustawy 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 795)

# Brak podjęcia przez radę gminy uchwały o warunkach zwolnienia z opodatkowania gruntów rolnych

## Nieprawidłowość

**Rada gminy wiejskiej nie podjęła uchwały w sprawie trybu i szczegółowych warunków zwolnienia od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej. Organ podatkowy nie stosował takich zwolnień, a jeśli podatnicy się o nie ubiegali – informował ich, że nie ma do tego podstaw prawnych.**

## Prawidłowe postępowanie

**Rada gminy ma ustawowy obowiązek określenia w drodze uchwały trybu i szczegółowych warunków zwolnienia od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej.**

Przepisy stanowią, że zwalnia się z podatku rolnego grunty gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej – z tym że zwolnienie może dotyczyć nie więcej niż 20% powierzchni użytków rolnych gospodarstwa rolnego, lecz nie więcej niż 10 ha – na okres nie dłuższy niż 3 lata, w stosunku do tych samych gruntów (art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatku rolnym). Jednocześnie w art. 12 ust. 9 ustawy o podatku rolnym zostało zawarte upoważnienie ustawowe dla rady gminy, aby w drodze uchwały określiła tryb i szczegółowe warunki zwolnienia. „Tryb" w tym przypadku oznacza procedurę, czyli reguły postępowania w sprawie urzędowej (zob. słownik internetowy PWN).

**PRZYKŁAD**

**Przykładowe warunki trybu zwolnienia (wyciąg z uchwały rady gminy)**
1. Zwolnienie stosuje się na pisemny wniosek podatnika, złożony na wzorze z załącznika nr 1 do uchwały.
2. Zwolnienie następuje w drodze decyzji Wójta Gminy, po sprawdzeniu przez upoważnionych pracowników urzędu gminy, czy zostały spełnione wszystkie warunki do zwolnienia.
3. Początek okresu zwolnienia nie może być wcześniejszy niż pierwszy dzień miesiąca następującego po dacie złożeniu wniosku, o którym mowa w pkt 1.

Natomiast „warunki", to inaczej czynniki, od których jest uzależnione zajście pewnego stanu rzeczy (zob. słownik internetowy PWN).

**PRZYKŁAD**

**Przykładowe warunki stosowania zwolnienia (wyciąg z uchwały rady gminy)**
1. Zwolnienie od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzesta-



eprasa.pl 0cefdc15dc

no produkcji rolnej, przysługuje w razie łącznego spełnienia następujących warunków:
1) zaprzestanie uprawy roślin i zasiewów na użytkach rolnych,
2) niewykorzystywanie pastwisk (zaniechanie wypasu zwierząt, niedokonywanie zbioru traw i siana na cele paszowe),
3) niewykorzystywanie gruntów, na których zaprzestano produkcji rolnej, do prowadzenia działalności gospodarczej,
4) utrzymywanie gruntów w stanie niezagrażającym rozprzestrzenianiem się chwastów (pozostawienie w ugorze czarnym lub dokonywanie oprysków chemicznych).

Zapisy art. 12 ust. 1 pkt 7 i 9 ustawy o podatku rolnym ustanawiają zwolnienie podatkowe i nakładają na radę gminy obowiązek uszczegółowienia przepisów ustawowych w tym zakresie. Zaniechanie wydania uchwały przez radę gminy stanowi naruszenie prawa, uniemożliwiające mieszkańcom gminy skorzystanie z ustawowej ulgi podatkowej.

**Wójt gminy – działając jako organ podatkowy I instancji – powinien poinformować podatnika wnioskującego o zwolnienie podatkowe, że jego sprawa nie może być załatwiona, dopóki rada gminy nie podejmie stosownej uchwały. Jednocześnie powinien niezwłocznie opracować projekt uchwały i przedłożyć radzie gminy do uchwalenia** (art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Jeśli rada odmówi podjęcia uchwały – powinien ją poinformować o konsekwencjach prawnych.

Organ wykonawczy JST nie może tolerować naruszania prawa przez organ stanowiący. Powinien o tym poinformować organy nadzoru. Zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w razie powtarzającego się naruszania przez radę gminy ustawy, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. Wtedy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznaczy osobę, która do czasu wyboru nowej rady gminy będzie pełnić jej funkcję. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 30 ust. 2 pkt 1, art. 96 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 12 ust. 1 pkt 7 i 9 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1344)

# Niezłożenie oświadczenia o przestrzeganiu tajemnicy skarbowej przez audytora

## Nieprawidłowość

**Audytor zatrudniony w urzędzie miejskim nie złożył przyrzeczenia o przestrzeganiu tajemnicy skarbowej. Mimo to wykonywał zadania w zakresie kontroli prawidłowości ustalania, pobierania i egzekwowania należności podatkowych.**

## Prawidłowe postępowanie

**Audytor zalicza się do kręgu osób zobowiązanych do złożenia przyrzeczenia o przestrzeganiu tajemnicy skarbowej.**

Tajemnicą skarbową w urzędach obsługujących gminne organy podatkowe (urzędach gmin, miast, miast na prawach powiatów) są objęte indywidualne dane zawarte w deklaracjach oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów, a także w:

- informacjach podatkowych przekazywanych organom podatkowym przez podmioty inne niż podatnicy, płatnicy lub inkasenci,
- aktach dokumentujących czynności sprawdzające,
- aktach postępowania podatkowego i kontroli podatkowej,
- dokumentacji rachunkowej organu podatkowego.

Tak stanowi art. 293 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej. Do przestrzegania tajemnicy skarbowej w urzędach gmin (urzędach miast i miast na prawach powiatów) są zobowiązani: wójt, burmistrz (prezydent miasta) oraz pracownicy urzędów ich obsługujących (art. 294 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej). Osoby te są zobowiązane do złożenia na piśmie przyrzeczenia o treści: „Przyrzekam, że będę przestrzegał tajemnicy skarbowej. Oświadczam, że są mi znane przepisy o odpowiedzialności karnej za ujawnienie tajemnicy skarbowej". Tajemnicę skarbową należy zachowywać w czasie trwania stosunku



eprasa.pl 0cefdc15dc

pracy, a także po jego ustaniu (art. 293 § 1 i 2 i art. 294 § 3 Ordynacji podatkowej).

Ordynacja podatkowa podaje bardzo szeroki katalog osób, które w gminnych organach podatkowych muszą przestrzegać tajemnicy skarbowej. Są to pracownicy tych urzędów, którzy mogą mieć lub faktycznie mają dostęp do szeroko pojętej dokumentacji podatkowej – niezależnie od tego, kto ją wytworzył (podatnik, urząd jako płatnik podatku dochodowego od wynagrodzeń pracowników, inkasent podatków i opłat lokalnych, pracownicy urzędu zajmujący się obsługą wójta, burmistrza, prezydenta miasta – jako organu podatkowego, w tym pracownicy komórek podatkowych i księgowości). Audytor zatrudniony w urzędzie gminy na podstawie umowy o pracę (art. 275 pkt 1 ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp) ma status pracownika (art. 2 Kodeksu pracy). Jego zadaniem jest wspieranie kierownika jednostki (w urzędzie gminy, miasta, miasta na prawach powiatu jest to odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta – będący jednocześnie kierownikiem urzędu i organem podatkowym I instancji) w realizacji celów i zadań, poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze (art. 272 uofp, art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym). Wymiar, pobór i egzekwowanie należności podatkowych są częścią gospodarki finansowej gminy – stąd działalność w tym zakresie jest objęta kontrolą zarządczą. Oznacza to, że jest objęta obowiązkowym audytem (art. 3 pkt 1, art. 68 uofp).

**Audytor jest więc pracownikiem, który w ramach obowiązków służbowych może mieć dostęp (potencjalnie lub faktycznie – wtedy, gdy wykonuje planowe zadania audytowe w obszarze wymiaru, poboru lub egzekucji podatkowej) do dokumentacji zawierającej tajemnicę skarbową.**

Ordynacja podatkowa nie wskazuje terminu, w jakim pracownik ma złożyć przyrzeczenie o zachowaniu tajemnicy skarbowej. W przypadku audytora wskazane byłoby, aby złożył takie przyrzeczenie w dniu objęcia obowiązków, ponieważ potencjalnie od tego dnia może mieć dostęp do dokumentacji zawierającej tajemnicę skarbową. Najpóźniej powinien złożyć takie przyrzeczenie przed wykonaniem pierwszej czynności, w związku z którą będzie miał dostęp do danych objętych tajemnicą skarbową.

Za niezłożenie przyrzeczenia audytorowi nie grozi żadna odpowiedzialność karna. Jest jednak ona przewidziana dla tych osób, które jako organ podatkowy lub jego pracownik, są zobowiązane do zachowania tajemnicy skarbowej. Zgodnie z art. 306 § 1 Ordynacji podatkowej: „kto, będąc obowiązanym do zachowania tajemnicy skarbowej, ujawnia informacje objęte tą tajemnicą, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5 (od 1 stycznia 2027 r. przepis ten uzyska brzmienie: „Kto, będąc obowiązanym do zachowania tajemnicy skarbowej, ujawnia informacje objęte tą tajemnicą, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5”). Jeżeli sprawca czynu działa nieumyślnie – podlega karze pozbawienia wolności do lat 2. W sytuacji gdy pokrzywdzonym nie jest Skarb Państwa – ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego (podatnika, płatnika lub inkasenta). To sprawia, że jeśli osoba pokrzywdzona nie dowie się o naruszeniu, sprawcy pozostają praktycznie bezkarni. Nie oznacza to jednak, że nie muszą się przejmować przepisami.

**Aby usunąć nieprawidłowość, wójt gminy powinien niezwłocznie wezwać audytora do złożenia przyrzeczenia.** Na przyszłość – w ramach kontroli zarządczej – wójt powinien sporządzić wykaz stanowisk w urzędzie, których pracownicy mogą mieć potencjalnie dostęp do tajemnicy skarbowej. Od osób zatrudnionych na tych stanowiskach powinien wymagać złożenia przyrzeczenia o przestrzeganiu tajemnicy skarbowej w chwili ich objęcia (podpisania umowy o pracę, zaakceptowania awansu wewnętrznego). Przyrzeczenia należy złożyć w celach kontrolnych do akt osobowych. Kopie pism powinni mieć pracownicy, którzy złożyli przyrzeczenia – tak aby mogli w każdej chwili potwierdzić posiadane uprawnienia. Pracownicy, którzy pracują z dokumentacją zawierającą tajemnicę skarbową, powinni z kolei zawsze przed jej udostępnieniem innym pracownikom upewnić się, że mają oni aktualne uprawnienia do dostępu. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 3 pkt 1, art. 68, art. 272 ust. 2, art. 275 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 293 § 1 i 2, art. 294 § 1 i 3, art. 306 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 622; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 1154)
- art. 33 ust. 1 i 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 473)



eprasa.pl 0cefdc15dc

Wychowanie w trzeźwości

# Cofnięcie zezwolenia całemu podmiotowi za sprzedaż alkoholu nieletnim

***Można cofnąć zezwolenie na handel alkoholem całemu podmiotowi gospodarczemu, gdy tylko w jednym z jego sklepów sprzedano osobie nieletniej np. wódkę lub piwo. Nie ma przy tym nawet znaczenia fakt, że dokonująca sprzedaży osoba miała zawartą z podmiotem gospodarczym jedynie umowę agencyjną.***

KRZYSZTOF TOMASZEWSKI

*dziennikarz specjalizujący się w tematyce samorządowej i podatkowej*

W placówce handlowej jednego z podmiotów gospodarczych sprzedano wódkę i piwo osobie nieletniej. Sąd rejonowy ukarał osobę, które dokonała takiej sprzedaży w sklepie. Wyrok utrzymał następnie w mocy sąd okręgowy. Co więcej – burmistrz miasta postanowił o cofnięciu temu podmiotowi gospodarczemu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Przedstawiciele przedsiębiorcy odwołali się od tej decyzji do samorządowego kolegium odwoławczego (SKO). Jednak organ drugiej instancji przychylił się do stanowiska burmistrza.

**SKO podkreśliło, że:**

- ustalenie faktu sprzedaży napoju alkoholowego w postaci wódki i piwa osobie nieletniej w sklepie zostało oparte na prawomocnym wyroku skazującym sądu okręgowego – należy zatem fakt ten uznać za bezsporny,
- wyroki skazujące muszą być brane pod uwagę przez organy prowadzące postępowanie administracyjne,
- mimo że cofnięcie zezwoleń nie jest karą w rozumieniu przepisów prawa karnego, to jednak stanowi konsekwencję administracyjnoprawną wynikającą z bezprawnego zachowania w sferze prawa karnego dla samego przedsiębiorcy,
- w przypadku stwierdzenia sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim obowiązkiem organu jest cofnięcie zezwolenia za sam fakt wystąpienia takiego zdarzenia i tym samym złamania warunków sprzedaży napojów alkoholowych określonych w ustawie. W razie naruszenia ustawowych warunków sprzedaży napojów alkoholowych – w tym zakazu dotyczącego osób nieletnich – zastosowanie sankcji (cofnięcia zezwolenia) jest obligatoryjne.

## Prowadzenie działalności gospodarczej

Podmiot, któremu cofnięto zezwolenie, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Wnosił o uchylenie decyzji w całości jako bezpodstawnie ograniczającej swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

W skardze stwierdzono, że organy administracji wydając decyzję przyjęły, że podmiot gospodarczy jako przedsiębiorca ponosi odpowiedzialność za fakt sprzedaży alkoholu osobom nieletnim, mimo że dokonała tego osoba związana z nim umową agencyjną – a więc działająca jako przedsiębiorca na własny rachunek. W skardze stwierdzono także, że przyjęcie, iż przedsiębiorca powierzający dokonanie czynności ponosi odpowiedzialność za działania innego przedsiębiorcy, któremu to zlecił w zakresie jego profesjonalnej działalności, jest sprzeczne z przepisami nie tylko prawa cywilnego, lecz także prawa administracyjnego. W odpowiedzi na skargę SKO wniosło natomiast o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zajęte w zaskarżonej decyzji.



eprasa.pl 0cefdc15dc

## Odpowiedzialność przedsiębiorcy

**WSA w Łodzi uznał, że skarga nie jest zasadna** (zob. wyrok z 31 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 365/22). Sąd podkreślił, że w myśl art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży podlega cofnięciu w przypadku nieprzestrzegania określonych zasad. W szczególności dotyczy to sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw.

**WAŻNE** **Każda, nawet jednorazowa, sprzedaż napoju alkoholowego osobie nieletniej, w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej, stanowi nieprzestrzeganie określonych w ustawie zasad. Jest zatem podstawą do cofnięcia zezwolenia na obrót napojami alkoholowymi przez uprawniony organ.**

**WSA podkreślił, że dla ustalenia odpowiedzialności administracyjnej przedsiębiorcy nie ma znaczenia:**

- wina sprzedawcy,
- czy przedsiębiorca miał świadomość, że dokonuje sprzedaży napoju alkoholowego osobie nieletniej,
- czy dokonał sprzedaży osobiście, czy przez zatrudnionego pracownika, na którego działanie nie miał wpływu w momencie dokonywania sprzedaży.

**W przypadku stwierdzenia naruszenia zasad obrotem napojami alkoholowymi można wyciągnąć dalej idące konsekwencje, sprowadzające się w efekcie do cofnięcia nie tylko zezwolenia, z którym związane jest naruszenie, ale również pozostałych zezwoleń udzielonych podmiotowi.** W konsekwencji nie ma tu znaczenia, że faktycznie sprzedaży napojów alkoholowych nieletnim w lokalu skarżącego podmiotu gospodarczego dokonała osoba, z którą łączyła go umowa agencyjna.

Taka interpretacja przez sądy przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi sprawia, że nie jest możliwe uwolnienie się przez skarżący podmiot od odpowiedzialności za nieprzestrzeganie określonych ustawowo zasad sprzedaży napojów alkoholowych przez przyjmującego zlecenie (agenta).

Sposób sformułowania art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie pozostawia organom orzekającym swobody uznania co do konieczności cofnięcia zezwolenia w przypadku wystąpienia przesłanek w nim określonych. W ocenie sądu – skoro materiał dowodowy pozwalał organom na uznanie, że wystąpiły wszystkie przesłanki obligujące do wydania decyzji o cofnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych – to zaskarżonej decyzji nie można zarzucić naruszenia ustawowego przepisu.

Podmiot gospodarczy wniósł następnie skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale została ona oddalona (zob. wyrok NSA z 14 kwietnia 2026 r., sygn. akt II GSK 143/23).

©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 15 ust. 1 pkt 2, art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a, art. 43 ust. 1 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 2151; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 875)



eprasa.pl 0cefdc15dc

Opłaty lokalne

# Zwolnienie z opłaty targowej sprzedaży dokonywanej na nieruchomościach stanowiących własność gminy

***Samorządy pracują nad treścią uchwał podatkowych na 2027 rok. Jest to więc czas na przyjrzenie się błędom, które rady gmin popełniały w tym zakresie w minionych latach. Wśród błędów spotykanych najczęściej jest ten związany z wprowadzeniem zwolnień przedmiotowych z podatków i opłat lokalnych. Jak zatem je określić, aby nie nabrały charakteru podmiotowego, a organy nadzoru nie orzekły o nieważności podjętej w tym zakresie uchwały?***

MAŁGORZATA MASŁOWSKA

*prawnik specjalizujący się w tematyce prawa podatkowego i prawa pracy, mediator stały dla obszaru właściwości Sądu Okręgowego w Łodzi specjalizujący się w mediacjach pracowniczych, redaktor i dziennikarz portalu INFOR.PL*

Jednym z przejawów władztwa podatkowego gmin jest prawo do wprowadzenia innych niż wymienione w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.) zwolnień przedmiotowych od opłat lokalnych. W praktyce realizacja tego uprawnienia przysparza jednak pewnych trudności – dlatego uchwały podejmowane przez rady gmin (miast) często stają się w tym zakresie przedmiotem zwiększonego zainteresowania organów nadzoru.

## Kompetencje ustawodawcy

W wielu przypadkach kontrolujący uznają zamieszczone w nich zapisy za istotnie naruszające prawo – a w konsekwencji orzekają o ich nieważności. Dzieje się tak, bo gminy zapominają o tym, że nakładanie danin publicznych, określanie podmiotów i przedmiotów opodatkowania, stawek podatku uraz ustanawianie zwolnień co do zasady należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy. **Organy stanowiące gminy mają w tym zakresie kompetencje wyłącznie w zakresie określonym w ustawie.** A jak wynika z utrwalonego i jednolitego orzecznictwa sądowego dotyczącego tej problematyki – do działalności organów w sferze zobowiązań publiczno-prawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz znacznie bardziej restrykcyjną zasadę, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje".

**WAŻNE** **Nakładanie danin publicznych, określanie podmiotów i przedmiotów opodatkowania, stawek podatku oraz ustanawianie zwolnień co do zasady należy do kompetencji ustawodawcy.**

W dniu 10 września 2026 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku podjęło uchwałę (sygn. 096/g114/P/26), w której orzekło nieważność uchwały rady miasta w sprawie określenia wysokości stawek opłaty targowej i unormowania innych spraw dotyczących tej opłaty. Uwagę organu nadzoru zwrócił zapis, zgodnie z którym: „Zwalnia się z opłaty targowej sprzedaż dokonywaną na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miejskiej (…), jeżeli sprzedaż ta jest prowadzona zgodnie z celem określonym w umowie cywilnoprawnej zawartej z Gminą Miejską (…)".
Podstawą do ustanowienia tego zwolnienia był art. 19 pkt 3 u.p.o.l., zgodnie z którym rada gminna, w drodze uchwały, może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych. Z regulacji tej jasno wynika prawo do ustanowienia przez radę gminy zwolnienia dotyczącego jedynie przedmiotu



eprasa.pl 0cefdc15dc

opodatkowania. Tymczasem, zdaniem Kolegium RIO, zwolnienie wprowadzone przez radę miejską miało również cechy podmiotowe.

## Zwolnienie nie może określać podmiotu zwolnienia

Jak wynika z jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych, zwolnienie przedmiotowe to takie, które odnosi się wyłącznie do przedmiotu opodatkowania. Oznacza to, że:

- opisuje ten przedmiot,
- wymienia jego cechy charakterystyczne,
- ewentualnie wskazuje na sposób jego wykorzystywania

– w żaden sposób nie nawiązując jednak do konkretnego zindywidualizowanego podmiotu.

Sądy i organy nadzoru oczywiście zauważają, że każda norma prawna ma swego adresata i jest do niego kierowana – co może nastręczać pewnych trudności w redakcji przepisów ustanawiających zwolnienia o charakterze wyłącznie przedmiotowym. Jednak **kluczem do prawidłowego działania w tym zakresie jest tworzenie takiej sytuacji, w której skonkretyzowanie podmiotu następuje dopiero w procesie stosowania normy prawnej. Niedopuszczalna jest natomiast taka sytuacja, w której ten podmiot jest indywidualnie oznaczany już w samej normie prawnej** (wyrok WSA w Olsztynie z 12 września 2013 r., sygn. akt I SA/Ol 508/13).
Kierując się takimi kryteriami Kolegium uznało, że zwolnienie ustanowione w badanej uchwale posiadało zarówno cechy przedmiotowe, jak i podmiotowe. Określono w nim bowiem nie tylko przedmiot zwolnienia, ale również grupę podmiotów, które mogą z niego korzystać – czyli „osoby dokonujące sprzedaży na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miejskiej (…), jeżeli sprzedaż ta jest prowadzona zgodnie z celem określonym w umowie cywilnoprawnej zawartej z Gminą Miejską (…)". Przy takim sformułowaniu zapisu uchwały nie można uznać za spełniony warunku, zgodnie z którym nie może on pozwalać na identyfikację konkretnego podatnika objętego zwolnieniem.
**Ustalone przez radę miasta zwolnienie z opłaty targowej sprzedaży dokonywanej podczas imprez, festynów, kiermaszów organizowanych lub współorganizowanych przez gminę ma bez wątpienia charakter podmiotowo-przedmiotowy**, gdyż – ustalając je – wskazano organizatora/współorganizatora imprezy, festynu i kiermaszu, jakim jest sama gmina, podczas gdy sprzedaż dokonywana w podobnych okolicznościach, ale organizowana przez inne podmioty – ze zwolnienia korzystać by nie mogła.
Tak wyraźne występowanie w omawianym zapisie czynnika podmiotowego determinuje więc charakter zwolnienia jako przedmiotowo-podmiotowego. To zaś oznacza, że rada przekroczyła uprawnienia przyznane jej przez ustawodawcę w art. 19 pkt 3 u.p.o.l. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 19 pkt 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

Abonament 2027

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

Zobacz więcej:
**oferta2027.infor.pl**



eprasa.pl 0cefdc15dc

## W następnym numerze Gazety Samorządu i Administracji:

- Zarządzanie kryzysowe i ochrona ludności – organizacja prac i zadań w urzędzie
- Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej – aspekty finansowe
- Ujednolicone zasady wybieralności do jednostek pomocniczych
- Co się dzieje z warunkami zabudowy po śmierci inwestora, sprzedaży gruntu lub zmianie spółki

## W INFORLEX:

- Związki rozwojowe tylko dla miast na prawach powiatu
- Czy pracownik jednostki budżetowej zatrudniony w trakcie roku otrzyma trzynastkę
- Kiedy można wypowiedzieć umowę albo warunki pracy lub płacy pracownikowi, który jest radnym
- Wkrótce koniec papierowych wniosków o wpis do CEIDG


## PRENUMERATA

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

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

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

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



INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

**Grupa INFOR PL**

**Właściciel i Prezes Zarządu**
Ryszard Pieńkowski

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

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

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

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

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

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

Zdjęcia w numerze
shutterstock.com, archiwum, materiały gmin

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

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

Zamówienia na prenumeratę przyjmują również prywatni kolporterzy oraz urzędy pocztowe.



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

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

INFOR PL SA jest podatnikiem VAT, NIP 1180093066

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



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


eprasa.pl 0cefdc15dc

# Silny wójt to nie wszystko.
# O władzy, odpowiedzialności i przyszłości ustroju gminy

**Sejmowe prace nad dwukadencyjnością ponownie otworzyły dyskusję o ustroju gminy. W Wieliczce nie kwestionowano potrzeby zachowania silnego, wybieranego bezpośrednio wójta. Różnice zdań pojawiły się przy ocenie kontroli i odpowiedzialności organu wykonawczego.**

8 października 2026 r., podczas XX Krakowskiego Seminarium Samorządu Terytorialnego w Wieliczce, odbyła się debata współorganizowana przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. Prowadzili ją prof. Katarzyna Małysa-Sulińska i dr Jakub Dorosz-Kruczyński. W dyskusji uczestniczyli prof. Iwona Niżnik-Dobosz, prof. Monika Szaraniec, wojewoda Krzysztof Klęczar, wójt Bogumił Pawlak i burmistrz Michał Hebda.

## Zgoda co do fundamentów

Uczestnicy nie postulowali powrotu do pośredniego wyboru organu wykonawczego. Bezpośredni mandat daje stabilność potrzebną przy inwestycjach wieloletnich oraz w sytuacjach kryzysowych. Wójt musi zarazem organizować usługi publiczne i egzekwować przestrzeganie prawa. Nie każde potrzebne mieszkańcom rozstrzygnięcie będzie przez nich akceptowane.

Nie kwestionowano także potrzeby nadzoru nad legalnością działań gminy. Jego sprawne funkcjonowanie może chronić samodzielność samorządu, nie tylko ją ograniczać.

## Odpowiedzialność i granice kontroli

Wątpliwości wzbudzała pozycja rady gminy. Ustawowo stanowi i kontroluje, lecz faktyczna przewaga organizacyjna należy do organu wykonawczego. Jednocześnie zarzucano radnym nadmierną koncentrację na kontroli, niekiedy kosztem stanowienia i współpracy z wójtem.

Największą różnicę zdań wywołało referendum odwoławcze. Postulat obniżenia progu jego ważności, mający wzmocnić odpowiedzialność włodarza przed mieszkańcami, zderzył się z propozycją zaostrzenia wymogów. Wskazywano bowiem, że referendum bywa wykorzystywane jako „trzecia tura" wyborów. Krytycznie oceniono również praktykę stosowania raportu o stanie gminy i wotum zaufania.

Spór dotyczył również kompetencji kontrolnych wójta. Trudno godzić rolę gospodarza zabiegającego o współpracę mieszkańców z obowiązkiem egzekwowania wobec nich prawa. Propozycja przekazania części kontroli wyspecjalizowanym organom napotkała kontrargument: wójt pozostaje również organem administracji publicznej.

## Reforma wykraczająca poza limit kadencji

Osobny postulat dotyczył trwałości administracji niezależnie od zmian politycznych: wzmocnienia pozycji sekretarza gminy i stabilności kadr. Zwrócono także uwagę na odpowiedzialność włodarza za spółki komunalne, mimo braku ustawowego wymogu posiadania przygotowania menedżerskiego.

Padł postulat zniesienia dwukadencyjności, choć nie wywołał on równie rozbudowanej polemiki co referenda. Nie można więc mówić o wspólnym stanowisku uczestników w tej kwestii. Wielicka dyskusja koresponduje z majowym stanowiskiem FRDL: rozstrzygnięcie sporu o liczbę kadencji nie zastąpi namysłu nad podziałem kompetencji, pozycją rady i profesjonalizacją urzędu.

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 0cefdc15dc

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

# Nowa klasyfikacja budżetowa

## z Asystentem AI

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

## W pakiecie zyskasz:

- publikację z kompleksowym omówieniem nowego rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 20 kwietnia 2026 r., kluczami przejścia i komentarzem eksperta,
- dostęp do **Asystenta AI Klasyfikacja budżetowa 2027** rozszerzonego o pełną wiedzę zawartą w publikacji „Klasyfikacja budżetowa 2027". To połączenie wiedzy książkowej z narzędziem AI, które przyspieszy codzienną pracę.

ZAMÓW **sklep.infor.pl**

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

eprasa.pl 0cefdc15dc

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

GAZETA samorządu i administracji

DODATEK DO NR 10(588)
PAŹDZIERNIK 2026

# Poradnik Samorządowca

www.inforlex.pl

## PODATKI I OPŁATY LOKALNE W PRAKTYCE SAMORZĄDOWEJ

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

eprasa.pl 0cefdc15dc

## SPIS TREŚCI

### Część I. Nieruchomości gminne i zwolnienia od podatku

Czy świetlice wiejskie oraz grunty pod nimi wynajmowane przez gminę powinny zostać wykazane w deklaracji na podatek od nieruchomości ... 3

Czy OSiR może skorzystać ze zwolnienia od podatku od nieruchomości ... 4

Czy gminny ośrodek sportowy jest podatnikiem podatku od nieruchomości ... 5

Czy biura w budynku gospodarczym rolnika korzystają ze zwolnienia z podatku od nieruchomości ... 6

Czy budynki w parkach narodowych podlegają opodatkowaniu ... 7

### Część II. Klasyfikacja obiektów i stawki podatku

Jak opodatkować budynek mieszkalno-gospodarczy widniejący w ewidencji jako mieszkalny ... 8

Czy instalacje wewnątrz budynków podlegają podatkowi od nieruchomości ... 9

Czy budynek objęty decyzją o rozbiórce podlega niższej stawce podatku od nieruchomości ... 10

Czy najem krótkoterminowy budynku mieszkalnego oznacza wyższy podatek od nieruchomości ... 10

Czy obiekty magazynowe podlegają opodatkowaniu ... 11

### Część III. Działalność gospodarcza, rozliczenia i opłaty lokalne

Która gmina może domagać się zapłaty podatku od środków transportowych ... 12

Czy grunt wynajęty pod paczkomaty należy opodatkować najwyższą stawką podatku od nieruchomości ... 13

Czy można umorzyć ratę podatku od nieruchomości po jej zapłaceniu ... 13

Czy przychód z tytułu inkasa podlega opodatkowaniu i oskładkowaniu ... 14

Czy podatnik prowadzący działalność w zakresie transportu, nabywając nieruchomość zabudowaną budynkami dla rolnictwa, może uznać całość tej nieruchomości za składniki związane z prowadzoną działalnością ... 15

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.
Grupa INFOR PL

Właściciel i Prezes Zarządu
Ryszard Pieńkowski

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

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

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

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

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

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

© – znak zastrzeżenia praw autorskich

Ⓟ – znak odpłatności

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

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

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



eprasa.pl 0cefdc15dc

# Czy świetlice wiejskie oraz grunty pod nimi wynajmowane przez gminę powinny zostać wykazane w deklaracji na podatek od nieruchomości

## PROBLEM

**Czy świetlice wiejskie oraz grunty pod nimi, które gmina wynajmuje okazjonalnie, powinny zostać wykazane w deklaracji na podatek od nieruchomości jako grunty i budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej? Czy można je zwolnić na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych?**

## RADA

Jednostka organizacyjna gminy, która zarządza interesującą nas świetlicą, jest obowiązana ująć ją w deklaracji DN-1 składanej corocznie do 31 stycznia do organu podatkowego, którym jest wójt gminy, na obszarze której położona jest nieruchomość ze zlokalizowanym na niej budynkiem.

## UZASADNIENIE

W oparciu o brzmienie przywołanych poniżej przepisów ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych wskazać należy, iż w interesującym nas zakresie wynika, że:

- opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, będące w posiadaniu przedsiębiorcy prowadzącego taką działalność,
- za przedsiębiorcę dla celów podatku od nieruchomości uważa się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów Prawa przedsiębiorców,
- działalnością gospodarczą zgodnie z przepisami Prawa przedsiębiorców jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły,
- podatnikami podatku od nieruchomości są właściciele nieruchomości, a także posiadacze nieruchomości lub ich części stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z tą jednostką,
- z podatku od nieruchomości zwolnione są grunty i budynki lub ich części stanowiące własność gminy z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów.

Odnosząc powyższe do opisanego przypadku wskazać zatem należy, że interesującą nas gminę (mimo tego, że nie jest przedsiębiorcą) należy uznać za prowadzącą działalność gospodarczą. Taką bowiem działalnością jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych nie wyjaśnia, w jaki sposób należy rozumieć pojęcia zorganizowania oraz ciągłości. Z tego względu dla wyjaśnienia, jak należy je rozumieć, konieczne staje się zastosowanie językowego (słownikowego) ich rozumienia. Stąd też w oparciu o internetowe wydanie „Słownika języka polskiego PWN" wskazać należy, że poprzez prowadzenie działalności w sposób zorganizowany i ciągły rozumie się przeprowadzenie jakichś zaplanowanych, celowych i powtarzających się działań.

W związku z powyższym w przekonaniu autora przepisy ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych nie uzależniają opodatkowania nieruchomości od intensywności jej wykorzystywania dla działalności gospodarczej. Znaczenie ma natomiast wykorzystywanie nieruchomości w celach zarobkowych. Stąd też w przekonaniu autora w opisanym przypadku nie jest możliwe zastosowanie zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie przepisu z art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Przepis ten, mający charakter zwolnienia przedmiotowego, ma bowiem zastosowanie



eprasa.pl 0cefdc15dc

jedynie wówczas, gdy grunty, budynki oraz budowle stanowiące własność gminy nie są zajęte na działalność gospodarczą. Przez określenie „budynek zajęty na działalność gospodarczą" (zgodnie z jego słownikowym rozumieniem) rozumie się użytkowanie tego budynku dla celów tej działalności, co ma miejsce w naszym przypadku.

Wspomniane wyżej zwolnienie mające charakter zwolnienia podmiotowo-przedmiotowego jest uzupełnieniem zwolnienia przedmiotowego z art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, na mocy którego z podatku od nieruchomości zwolnione są nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem autora jednostka organizacyjna gminy, która zarządza interesującą nas świetlicą, jest obowiązana ująć ją w deklaracji DN-1 składanej corocznie do 31 stycznia do organu podatkowego, którym jest wójt gminy, na obszarze której położona jest nieruchomość ze zlokalizowanym na niej budynkiem. ©℗

**Marian Szałucki**

**Podstawa prawna:**

- art. 1 pkt 1, art. 1a ust. 1 pkt 3–4, art. 1c, art. 2 ust. 1 pkt 1–2, art. 3 ust. 1 pkt 1, pkt 4, ust. 3 pkt 3, art. 6 ust. 9 pkt 1, art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707),
- art. 3–4 ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.)

# Czy OSiR może skorzystać ze zwolnienia od podatku od nieruchomości

## PROBLEM

**Proszę o informację dotyczącą podatku od nieruchomości i deklaracji na podatek od nieruchomości, którą musi złożyć OSiR na 2026 rok. Nasza Gmina w lipcu 2025 roku oddała nieodpłatnie Ośrodkowi Sportu i Rekreacji na podstawie umowy użyczenia do użytkowania budynek centrum sportu. Rada Gminy podjęła uchwałę Nr XXXIV/56/2021 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości. Zgodnie z § 1 pkt 2 lit. c uchwały zwalnia się z podatku od nieruchomości na terenie gminy R., nieobjęte zwolnieniami ustawowymi budynki, budowle oraz grunty wykorzystywane wyłącznie na potrzeby kultury fizycznej (urządzenia sportowe, stadiony i boiska sportowe). Czy OSiR, składając deklarację na podatek od nieruchomości na 2026 rok, wykazuje budynek Centrum Sportu jako zwolniony z podatku od nieruchomości na podstawie ww. uchwały Rady Gminy? Jeśli nie, to czy podlega opodatkowaniu i jaką stawką: czy od budynków pozostałych, czy budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej? Dodam, że w budynku odbywają się odpłatne zajęcia fitness, jest siłownia i sala do squasha.**

## RADA

Jeżeli działalność ośrodka nie jest nakierowana na osiągnięcie zysku, a na pokrycie kosztów związanych z realizacją zadania własnego gminy, to – zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądowym – pobieranie opłat za zajęcia nie jest przejawem prowadzenia działalności gospodarczej, a OSiR może skorzystać ze zwolnienia ustanowionego w uchwale rady gminy.

## UZASADNIENIE

Katalog zwolnień przedmiotowych od podatku od nieruchomości odnajdziemy w art. 7 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. W przepisie art. 7 ust. 3 tej regulacji ustawodawca dał radom gminnym prawo do wprowadzenia w drodze uchwały innych zwolnień przedmiotowych, niż te określone w powszechnie obowiązujących przepisach. Rada Gminy R. skorzystała z tej możliwości i w uchwale Nr XXXIV/256/2021 z 20 października 2021 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości wskazała, że zwalnia się z podatku od nieruchomości na terenie gminy R. m.in. nieobjęte zwolnieniami ustawowymi budynki, budowle oraz grunty wykorzystywane wyłącznie na potrzeby kultury fizycznej (urządzenia sportowe, stadiony i boiska sportowe). W § 2 uchwały zastrzeżono jednak, że zwolnienia te nie obejmują budowli, budynków i gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Jak należy się domyślać, w przedstawionym przypadku wątpliwości wynikają z brzmienia tego zastrzeżenia – OSiR prowadzi bowiem odpłatne zajęcia sportowe. Jednak, aby udzielić odpowiedzi na zadane pytanie, nie wystarczy wiedzieć, że ośrodek pobiera opłaty. Konieczna jest wiedza na temat tego, czy prowadzi on działalność gospodarczą. Już od pewnego czasu w wyrokach sądów administracyjnych odróżnia się bowiem zysk od zarobku. Dla przykładu, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 23 sierpnia 2022 r. (sygn. akt I SA/Gd 399/22) odróżnił zarobek od zysku i wskazał, że sama możliwość osiągnięcia dochodów nie wskazuje na zarobkowy charakter działalności. Możliwość



eprasa.pl 0cefdc15dc

potencjalnego uzyskania zysku nie stanowi jeszcze przesłanki do uznania, iż dany podmiot prowadzi działalność gospodarczą. Jeżeli działalność ośrodka nie jest więc nakierowana na osiągnięcie zysku, a na pokrycie kosztów związanych z realizacją zadania własnego gminy, to pobieranie opłat za zajęcia nie jest przejawem prowadzenia działalności gospodarczej, a OSiR może skorzystać ze zwolnienia ustanowionego w uchwale rady gminy. ©℗

Małgorzata Masłowska

**Podstawa prawna:**

- art. 1a ust. 1 pkt 2, art. 7 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

# Czy gminny ośrodek sportowy jest podatnikiem podatku od nieruchomości

## PROBLEM

**Czy ośrodek sportu będący gminną jednostką budżetową ma obowiązek składania deklaracji na podatek od nieruchomości oraz uiszczania tego podatku od nieruchomości, z których korzysta w ramach trwałego zarządu?**

## RADA

**Tak**, gminny ośrodek sportowy posiada w przedstawionej sytuacji status podatnika podatku od nieruchomości i ma m.in. obowiązek złożenia deklaracji na ten podatek.

## UZASADNIENIE

Sytuacja jednostek organizacyjnych gminy na gruncie podatku od nieruchomości często budzi wątpliwości. Jest tak dlatego, że po pierwsze, gmina w pewnym sensie występuje w tym przypadku w podwójnej roli – podatnika i organu podatkowego, a po drugie, grunty i budynki lub ich części stanowiące własność gminy są co do zasady objęte zwolnieniem od tego podatku. Samorządy nie mają jednak pewności, czy zwolnienie to znajduje zastosowanie również w sytuacji, gdy co prawda właścicielem jest gmina, ale to jej jednostka organizacyjna wykorzystuje nieruchomości do realizacji jej zadań ustawowych.

Jak wynika z art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.), **zwalnia się od podatku od nieruchomości grunty i budynki lub ich części stanowiące własność gminy, jednak z wyjątkiem nieruchomości zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów.**

**WAŻNE** **Grunty i budynki lub ich części stanowiące własność gminy co do zasady są objęte zwolnieniem od podatku od nieruchomości.**

Jednocześnie podatnikami podatku od nieruchomości są na podstawie art. 3 u.p.o.l. osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące:

1) właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych;
2) posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych;
3) użytkownikami wieczystymi gruntów;
4) posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:
   a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości,
   b) jest bez tytułu prawnego.

Jak wynika z tej regulacji, aby ocenić status danego podmiotu na gruncie podatku od nieruchomości i określić jego obowiązki związane z tym podatkiem, nie jest wystarczające samo przeanalizowanie relacji właścicielskich. W katalogu podatników znalazły się bowiem również określone grupy posiadaczy, którymi są m.in. trwali zarządcy.

**W przypadku gminy i jej jednostek organizacyjnych nieruchomości mogą być oddawane tym jednostkom w trwały zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczane na cele związane z ich działalnością.** Dochodzi do tego w drodze decyzji. Ta decyzja jest innym tytułem prawnym, o którym mowa w przepisie definiującym podatnika podatku od nieruchomości. **Oznacza to więc, że jednostki te posiadają status podatnika podatku od nieruchomości i w związku z tym obciążają je wszystkie obowiązki z tym związane, np. obowiązek złożenia deklaracji na ten podatek.** Taki pogląd jest potwierdzany w orzecznictwie.



eprasa.pl 0cefdc15dc

**Z ORZECZNICTWA**

*Decyzja o ustaleniu trwałego zarządu, w związku z którą następuje przeniesienie posiadania nieruchomości, stanowi „inny tytuł prawny", o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a u.p.o.l. i łączy się z nim przejście obowiązku podatkowego na trwałego posiadacza.*

**Wyrok WSA w Szczecinie z 4 kwietnia 2023 r., sygn. akt I SA/Sz 924/22**

Odrębnym zagadnieniem, które warto w tej sytuacji przeanalizować, jest to, **czy nieruchomości, których posiadaczem jest w tej sytuacji ośrodek, należy opodatkować najwyższą stawką podatku właściwą dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.** Co do zasady bowiem ośrodek może prowadzić działalność gospodarczą, a wiele ze świadczonych przez niego usług ma charakter odpłatny. Warto jednak wiedzieć, że zgodnie z poglądami prezentowanymi w tym zakresie w orzecznictwie zarobek to nie to samo co zysk, a sama możliwość osiągnięcia dochodów nie wskazuje na zarobkowy charakter prowadzonej działalności. Możliwość potencjalnego uzyskania przez ośrodek zysku nie stanowi więc przesłanki do uznania, iż dany podmiot prowadzi działalność gospodarczą.

**Z ORZECZNICTWA**

*(…) o zarobkowym charakterze działalności gospodarczej nie decyduje faktyczne osiągnięcie zysku, lecz zamiar jego osiągnięcia (cel). Należy się zatem zgodzić, że o zarobkowości działalności decyduje przede wszystkim cel jej wykonywania. Działalność podjętą w celu osiągnięcia zysków będzie można określić jako działalność w celu zarobkowym nawet wówczas, gdy ten cel nie zostanie osiągnięty, tzn. przychody z działalności wystarczą jedynie na pokrycie kosztów tej działalności, bądź gdy nie wystarcza nawet na to, wskutek czego działalność zakończy się stratą.*

**Wyrok WSA w Gdańsku z 23 sierpnia 2022 r., sygn. akt I SA/Gd 399/22**

©℗

Małgorzata Masłowska

**Podstawa prawna:**

- art. 3, art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

**Powołane orzecznictwo:**

- wyrok WSA w Szczecinie z 4 kwietnia 2023 r. (sygn. akt I SA/Sz 924/22)
- wyrok WSA w Gdańsku z 23 sierpnia 2022 r. (sygn. akt I SA/Gd 399/22)

# Czy biura w budynku gospodarczym rolnika korzystają ze zwolnienia z podatku od nieruchomości

## PROBLEM

**Podatnik będący osobą fizyczną, posiadający grunty rolne o powierzchni powyżej 100 ha fizycznych, wydzierżawił od KOWR grunty rolne, w tym działkę o powierzchni powyżej 11 ha, sklasyfikowaną jako grunty rolne oznaczone symbolem R IVA, BR-R IVA i PS III, zabudowaną budynkami mieszkalnymi oraz budynkami sklasyfikowanymi jako budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa. Podatnik prowadzi wyłącznie działalność rolniczą, w tym hodowlę bydła. W jednym z budynków sklasyfikowanych jako budynek produkcyjny, usługowy i gospodarczy dla rolnictwa podatnik będzie miał tzw. biura wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej. Jaką stawką opodatkować pomieszczenia biurowe w takim budynku i czy mogą one korzystać ze zwolnienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych?**

## RADA

Pomieszczenia biurowe znajdujące się w budynku produkcyjnym, usługowym i gospodarczym dla rolnictwa, wykorzystywane przez rolnika do obsługi prowadzonej przez niego działalności rolniczej, korzystają ze zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Inaczej byłoby, gdyby biura służyły np. sprzedaży produktów rolnych – wówczas do tych pomieszczeń zwolnienie nie miałoby zastosowania i podlegałyby one opodatkowaniu stawką właściwą dla budynków pozostałych.



eprasa.pl 0cefdc15dc

## UZASADNIENIE

W pierwszej kolejności należy ustalić, z jakim obiektem mamy do czynienia. Zgodnie z art. 46 § 1, art. 46[1] i art. 48 Kodeksu cywilnego oraz opisem rodzaju 108 Klasyfikacji Środków Trwałych, do części składowych gruntu rolnego stanowiącego nieruchomość rolną zalicza się również budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa, służące działalności rolniczej – roślinnej i hodowlanej.

Zwolnienie z art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.) ma zastosowanie do tych budynków położonych na gruntach gospodarstwa rolnego, które służą działalności rolniczej. Przez działalność rolniczą, zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 6 u.p.o.l., rozumie się produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwo, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb.

Ustawodawca nie zdefiniował, jak należy rozumieć określenie „służą wyłącznie" działalności rolniczej, dlatego należy odwołać się do jego znaczenia słownikowego. Zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego PWN" przez „służą wyłącznie" rozumie się używanie danych przedmiotów w działalności produkcyjnej – w tym przypadku w działalności rolniczej. Zwolnienie ma zatem zastosowanie pod warunkiem, że budynki są położone na gruntach gospodarstwa rolnego oraz są faktycznie używane wyłącznie w działalności rolniczej, a nie w jakiejkolwiek innej działalności.

Skoro omawiany budynek został zaliczony do budynków produkcyjnych, usługowych i gospodarczych dla rolnictwa i jest faktycznie wykorzystywany do działalności rolniczej, przeznaczenie niektórych jego pomieszczeń na biura służące obsłudze tejże działalności nie zmienia charakteru jego wykorzystywania wyłącznie do działalności rolniczej. Nie można bowiem zasadnie twierdzić, że pomieszczenia obsługujące działalność rolniczą w budynku służącym wyłącznie tej działalności powodują, iż budynek służy jakiejś innej działalności. Z tego względu do całego budynku ma zastosowanie zwolnienie z podatku od nieruchomości, jako że służy on wyłącznie działalności rolniczej.

Inaczej byłoby, gdyby pomieszczenia biurowe były wykorzystywane jako biura handlowe obsługujące sprzedaż produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie. W takim przypadku zwolnienie nie miałoby zastosowania, a właściwa byłaby stawka podatku od nieruchomości przewidziana dla budynków pozostałych, innych niż zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej – działalność rolnicza, w ramach której sprzedawane są produkty rolne, nie jest bowiem działalnością gospodarczą, a rolnicy w rozumieniu przepisów Prawa przedsiębiorców nie są uznawani za przedsiębiorców. ©℗

**Marian Szałucki**

**Podstawa prawna:**

- art. 46 § 1, art. 46[1], art. 48 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 795)
- art. 1a ust. 1 pkt 6, art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b i lit. e, art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)
- art. 2 ust. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1344)
- art. 3, art. 4, art. 17 ust. 1 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1480; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1826)
- opis rodzaju 108 w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz.U. z 2016 r. poz. 1864)

# Czy budynki w parkach narodowych podlegają opodatkowaniu

## PROBLEM

**Czy budynki i budowle położone w parkach narodowych i rezerwatach przyrody są zwolnione z podatku od nieruchomości?**

## RADA

Tak, budynki i budowle znajdujące się w parkach narodowych lub rezerwatach przyrody są zwolnione z podatku od nieruchomości, ale tylko w określonych warunkach.

## UZASADNIENIE

Na gruncie podatku od nieruchomości funkcjonuje wiele zwolnień ustawowych o charakterze przedmiotowym. Jednym z nich jest to przewidziane dla znajdujących się w parkach narodowych lub rezerwatach przyrody i służących bezpośrednio i wyłącznie osiąganiu celów z zakresu ochrony przyrody:

1) gruntów położonych na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową,
2) budynków i budowli trwale związanych z gruntem.



eprasa.pl 0cefdc15dc

Oznacza to, że owszem – **budynki i budowle trwale związane z gruntem, znajdujące się w parkach narodowych lub rezerwatach przyrody mogą korzystać ze zwolnienia z tego podatku, ale tylko jeśli służą bezpośrednio i wyłącznie osiąganiu celów z zakresu ochrony przyrody,** w rozumieniu przepisów o ochronie przyrody.

Zwolnienie to ma zatem charakter warunkowy – przysługuje wyłącznie w przypadku ich bezpośredniego i wyłącznego wykorzystania na cele ochrony przyrody. Zakres ten obejmuje m.in. działania na rzecz zachowania różnorodności biologicznej, ochrony siedlisk przyrodniczych, krajobrazu oraz prowadzenia edukacji przyrodniczej, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Nawet incydentalne wykorzystanie budynków i budowli trwale związanych z gruntem na inny cel pozbawia podatnika możliwości skorzystania z omawianego zwolnienia. ©℗

**Małgorzata Masłowska**

**Podstawa prawna:**

- art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

CZĘŚĆ II. KLASYFIKACJA OBIEKTÓW I STAWKI PODATKU

# Jak opodatkować budynek mieszkalno-gospodarczy widniejący w ewidencji jako mieszkalny

## PROBLEM

**Jak poprawnie opodatkować podatkiem od nieruchomości budynek mieszkalno-gospodarczy (wybudowany w latach dwudziestych XX wieku), który w ewidencji gruntów i budynków widnieje jako budynek mieszkalny, ponieważ jego większa część stanowi część mieszkalną? Czy cała powierzchnia użytkowa powinna być opodatkowana najniższą stawką właściwą dla budynków mieszkalnych, czy też część gospodarcza powinna być opodatkowana jako budynek pozostały? Od 2025 roku garaże w budynkach mieszkalnych są opodatkowane stawką mieszkalną. Czy gdyby w pomieszczeniach gospodarczych podatnik przechowywał pojazdy, mógłby od 2025 roku stosować stawkę mieszkalną również do tej części? A do 2024 roku stawkę właściwą dla budynków pozostałych? Czy w latach wcześniejszych całość powinna być opodatkowana stawką mieszkalną, mimo że pojazdy nie były w tych pomieszczeniach przechowywane?**

## RADA

Uważam, że skoro interesujący nas budynek w całości ujęty jest we wspomnianej ewidencji jako budynek mieszkalny, to do całej jego powierzchni należy zastosować stawkę podatku od nieruchomości właściwą dla budynków mieszkalnych.

## UZASADNIENIE

W oparciu o brzmienie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz objaśnienia z załącznika do PKOB (część I, pkt 2) należy stwierdzić, że budynki mieszkalne to obiekty budowlane, w których co najmniej połowa całkowitej powierzchni użytkowej jest wykorzystywana do celów mieszkalnych. Część mieszkalna budynku obejmuje pomieszczenia mieszkalne (kuchnie, pokoje dzienne, sypialnie), pomieszczenia pomocnicze, piwnice oraz pomieszczenia ogólnego użytkowania (np. wózkarnie, suszarnie).

Od 1 stycznia 2025 r. – na mocy przepisów ustawy nowelizującej – dodano regulację, zgodnie z którą za część mieszkalną budynku mieszkalnego uznaje się również pomieszczenie przeznaczone do przechowywania pojazdów znajdujące się w tym budynku.

Na potrzeby wymiaru podatku od nieruchomości organy podatkowe prowadzą ewidencję podatkową nieruchomości, która zawiera m.in. dane o przedmiotach opodatkowania. Przedmiotem opodatkowania są budynki lub ich części. W sytuacji gdy mniej niż połowa całkowitej powierzchni użytkowej budynku jest wykorzystywana na cele mieszkalne, budynek klasyfikowany jest jako niemieszkalny, zgodnie z jego przeznaczeniem.

W odniesieniu do analizowanego przypadku – skoro budynek w całości ujęty jest w ewidencji jako mieszkalny – to w mojej ocenie do całej jego powierzchni powinna mieć zastosowanie stawka podatku właściwa dla budynków mieszkalnych.

Uzupełniając powyższe, należy wskazać, że stawka właściwa dla budynków mieszkalnych miała zastosowanie również w latach poprzedzających 2025 rok do całej powierzchni budynków mieszkalnych, w których zlokalizowane były pomieszczenia pomocnicze. Potwierdzają to orzeczenia sądów administracyjnych, z których wynika, że jeżeli pomieszczenia pomocnicze



eprasa.pl 0cefdc15dc

w budynkach mieszkalnych nie stanowią odrębnej nieruchomości, to stosuje się do nich stawkę podatku właściwą dla budynków mieszkalnych.

Należy także podkreślić, że dla opodatkowania całości powierzchni stawką właściwą dla budynków mieszkalnych bez znaczenia pozostaje fakt, iż w pomieszczeniach pomocniczych nie były przechowywane pojazdy. ©℗

Marian Szałucki

**Podstawa prawna:**

- art. 1a ust. 1 pkt 1, ust. 2c, art. 2 ust. 1 pkt 2, art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i e, art. 7a ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)
- art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 19 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1757)
- Część I Objaśnień w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (j.t. Dz.U. z 1999 r. Nr 112, poz. 1316; ost.zm. Dz.U. z 2002 r. Nr 18 poz. 170)

# Czy instalacje wewnątrz budynków podlegają podatkowi od nieruchomości

## PROBLEM

**Czy instalacje wewnątrz budynków podlegają podatkowi od nieruchomości po 2025 roku?**

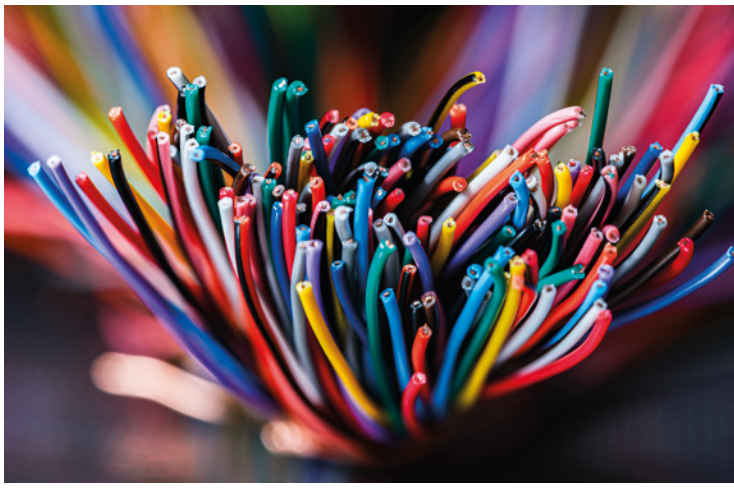
## RADA

Jeżeli instalacji znajdującej się w budynku nie można zaliczyć do wymienionych w uzasadnieniu samodzielnych przedmiotów objętych opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości, to taka instalacja nie podlega opodatkowaniu tym podatkiem odrębnie od budynku.

## UZASADNIENIE

Opierając się na brzmieniu przywołanych poniżej przepisów ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych należy najpierw wskazać, że w interesującym nas zakresie opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają:

- budynki, za które uważa się obiekty wzniesione w wyniku robót budowlanych, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość ich użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, trwale związane z gruntem, wydzielone z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz które posiadają fundamenty i dach;
- budowle, do których zalicza się obiekty niebędące budynkiem, wymienione w załączniku nr 4 do ustawy, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość ich użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, występujące samodzielnie lub stanowiące element sieci obiekty, których charakterystycznym parametrem jest długość, tj.:
  - wodociąg, gazociąg, ciepłociąg oraz inny rurociąg,
  - trakcja elektroenergetyczna, linia elektroenergetyczna,



  - linia kablowa podziemna, umieszczona bezpośrednio w ziemi lub nadziemna, z wyłączeniem kabli telekomunikacyjnych dowieszonych do już istniejącej linii kablowej nadziemnej, kanalizacja kablowa, z wyłączeniem zainstalowanych w niej kabli,
  - kanał technologiczny, z wyłączeniem zainstalowanych w nim kabli,
  - kanał inny niż wymieniony w załączniku 4, wraz z przewodami, fundamentem, podbudową słupową oraz konstrukcją wsporczą, o ile je posiadają;
- urządzenia budowlane, tj. przyłącze oraz urządzenie instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków oraz inne urządzenie techniczne, bezpośrednio związane z budynkiem, niezbędne do ich użytkowania zgodnie z przeznaczeniem. ©℗

Marian Szałucki

**Podstawa prawna:**

- art. 1a ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. a i lit. c–d, pkt 2a, art. 2 ust. 1 pkt 2, poz. 13 załącznika nr 4 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)



eprasa.pl 0cefdc15dc

# Czy budynek objęty decyzją o rozbiórce podlega niższej stawce podatku od nieruchomości

## PROBLEM

**Jaką stawkę podatku od nieruchomości należy zastosować do budynku, dla którego wydano prawomocną decyzję o rozbiórce?**

## RADA

Decydujący jest rodzaj budynku. Budynku objętego ostateczną decyzją o rozbiórce nie zalicza się do budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, dlatego nie można go opodatkować najwyższą stawką. Jeżeli jest to budynek mieszkalny, stosuje się stawkę dla budynków mieszkalnych; w pozostałych przypadkach — także gdy budynek służył wcześniej działalności gospodarczej — właściwa jest stawka dla pozostałych budynków.

## UZASADNIENIE

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają m.in. budynki. Budynkiem jest obiekt wzniesiony w wyniku robót budowlanych wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach.

Wśród budynków podlegających opodatkowaniu ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wyróżnia m.in. budynki mieszkalne, budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie takiej działalności, a także pozostałe budynki — w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego. Dla poszczególnych kategorii obowiązują odrębne stawki podatku.

Do budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zalicza się jednak budynków lub ich części, w odniesieniu do których została wydana decyzja ostateczna organu nadzoru budowlanego, o której mowa w art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego, albo decyzja ostateczna organu nadzoru górniczego, na podstawie której trwale wyłączono je z użytkowania (art. 1a ust. 2a pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

Odnosząc to do rozpatrywanego przypadku, należy stwierdzić, że budynek objęty taką decyzją podlega opodatkowaniu według stawki właściwej dla jego rodzaju. Jeżeli jest to budynek mieszkalny, zastosowanie ma stawka dla budynków mieszkalnych. Jeżeli budynek służył wcześniej działalności gospodarczej, to wskutek wydania decyzji o rozbiórce nie jest już zaliczany do budynków z nią związanych, a więc podlega stawce dla pozostałych budynków. Stawkę dla pozostałych budynków stosuje się również wtedy, gdy budynek nie jest ani mieszkalny, ani związany z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Trzeba przy tym dodać, że z żadnego przepisu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie wynika, by budynek, dla którego wydano decyzję o rozbiórce, przestawał podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Dany obiekt pozostaje bowiem budynkiem od chwili jego wzniesienia aż do rozbiórki.

©℗

Marian Szałucki

**Podstawa prawna:**

- art. 1a ust. 1 pkt 1 i ust. 2a pkt 3, art. 2 ust. 1 pkt 2, art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a, b i e ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)
- art. 67 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 524)

# Czy najem krótkoterminowy budynku mieszkalnego oznacza wyższy podatek od nieruchomości

## PROBLEM

**W związku z wątpliwościami dotyczącymi interpretacji przepisów o najmie lokali mieszkalnych i najmie krótkoterminowym uprzejmie proszę o odpowiedź na pytanie, czy najem krótkoterminowy budynku mieszkalnego wiąże się z wyższym podatkiem od nieruchomości niż za działalność gospodarczą?**

## RADA

Budynek mieszkalny wykorzystywany do najmu krótkoterminowego o charakterze turystycznym jest traktowany jako zajęty na prowadzenie działalności



eprasa.pl 0cefdc15dc

gospodarczej, co skutkuje zastosowaniem wyższej stawki podatku od nieruchomości właściwej dla działalności gospodarczej. Klasyczny najem długoterminowy, służący zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemcy, pozostaje opodatkowany niższą stawką mieszkaniową.

## UZASADNIENIE

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych rozróżnia budynki mieszkalne oraz budynki lub ich części związane bądź zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, przewidując dla tej drugiej kategorii zasadniczo wyższą stawkę podatku. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy opodatkowaniu podlegają budynki lub ich części, natomiast art. 1a ust. 1 pkt 4 odsyła przy definiowaniu działalności gospodarczej do ustawy – Prawo przedsiębiorców, a więc do działalności zorganizowanej, ciągłej i prowadzonej w celach zarobkowych. Artykuł 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy przewiduje niższą stawkę dla budynków mieszkalnych, natomiast art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b – zdecydowanie wyższą stawkę dla budynków związanych z działalnością gospodarczą oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na taką działalność.

Budynek mieszkalny wykorzystywany do zorganizowanego, ciągłego i zarobkowego najmu krótkoterminowego o charakterze turystycznym jest traktowany jako zajęty na działalność gospodarczą w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b, a nie jako budynek objęty stawką mieszkaniową właściwą dla najmu długoterminowego. Wyższą stawkę stosuje się wówczas, gdy w budynku faktycznie wykonywana jest działalność o charakterze zarobkowym – niezależnie od tego, czy wynajmujący jest formalnie ujawniony w CEIDG. Decydujące znaczenie ma rzeczywisty sposób wykorzystania nieruchomości, nie zaś sam status prawny wynajmującego.

Kluczowe znaczenie dla tej kwalifikacji ma uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 października 2024 r. (sygn. akt III FPS 2/24). NSA przyjął w niej, że budynki mieszkalne przeznaczone do najmu w ramach działalności gospodarczej podatnika, w takiej części, w jakiej służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców, pozostają opodatkowane według stawki mieszkaniowej. Jednocześnie sąd wyraźnie odróżnił od takiego najmu sytuację najmu krótkoterminowego – dobowego lub kilkudniowego, o charakterze turystycznym: powtarzający się najem tego rodzaju, niezwiązany z trwałym zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych najemcy, zbliżony jest w istocie do usług hotelarskich i skutkuje zajęciem lokalu na prowadzenie działalności gospodarczej, co uzasadnia zastosowanie wyższej stawki.

Stanowisko to potwierdza wcześniejsze i późniejsze orzecznictwo. W wyroku z 4 lutego 2020 r. (sygn. akt II FSK 716/18) NSA uznał, że najem mieszkania turystom w systemie krótkoterminowym spełnia cechy działalności gospodarczej, ponieważ jest ciągły, zorganizowany i nastawiony na zysk – lokal nie służy wówczas zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych właściciela ani jego rodziny, lecz celom komercyjnym. Podobnie w wyroku z 12 lipca 2023 r. (sygn. akt III FSK 250/23) NSA potwierdził, że najem dobowy realizuje cel turystyczny lub rekreacyjny, a nie mieszkaniowy, i z tego względu nie korzysta z preferencyjnej stawki przewidzianej dla budynków mieszkalnych. ©℗

**Monika Majewska**

**Podstawa prawna:**

- art. 1, art. 1a ust. 1 pkt 3 i 4, art. 2 ust. 1 pkt 2, art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a–b ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

# Czy obiekty magazynowe podlegają opodatkowaniu

## PROBLEM

**Czy obiekty magazynowe podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości jako budowle?**

## RADA

Obiekty magazynowe mogą podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości albo jako budynki, albo jako budowle.

## UZASADNIENIE

Od 1 stycznia 2025 r. na gruncie podatku od nieruchomości obowiązują znowelizowane, niezależne definicje budynku i budowli. Zachowano jednak obowiązującą wcześniej zasadę, zgodnie z którą **budynek i budowla to dwa odrębne i niezależne od siebie przedmioty opodatkowania.** Nie zmieniło się również to, że analizując cechy danego obiektu, można uznać go za budowlę dopiero wtedy, gdy nie posiada on cech budynku. Ma to szczególnie istotne znaczenie w przypadku obiektów magazynowych, które mogą mieć bardzo różnorodny charakter.

Na potrzeby podatku od nieruchomości **budynkiem jest** obiekt wzniesiony w wyniku robót budowlanych, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, posiadający fundamenty i dach, z wyłączeniem obiektu, w którym są lub mogą



eprasa.pl 0cefdc15dc

być gromadzone materiały sypkie, materiały występujące w kawałkach albo materiały w postaci ciekłej lub gazowej, którego podstawowym parametrem technicznym wyznaczającym jego przeznaczenie jest pojemność. Z kolei **budowla to** na gruncie tego podatku m.in. obiekt niebędący budynkiem, wymieniony w załączniku nr 4 do ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, wzniesiony w wyniku robót budowlanych. Pod pozycją 6 tego załącznika wskazano obiekt, w którym są lub mogą być gromadzone materiały sypkie, materiały występujące w kawałkach albo materiały w postaci ciekłej lub gazowej, którego podstawowym parametrem technicznym wyznaczającym jego przeznaczenie jest pojemność.

W świetle takiego brzmienia regulacji należy przyjąć, że dla celów opodatkowania podatkiem od nieruchomości inaczej należy zakwalifikować klasyczny budynek magazynowy, którego wyróżniającą cechą techniczną jest powierzchnia użytkowa, a inaczej obiekt budowlany, który został zaprojektowany jako zbiornik, a jego wyróżniającą cechą jest pojemność. **Oznacza to, że obiekt magazynowy, w zależności od jego cech, może podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości albo jako budynek, albo jako budowla.** ©℗

Małgorzata Masłowska

**Podstawa prawna:**

- art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

CZĘŚĆ III. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA, ROZLICZENIA I OPŁATY LOKALNE

# Która gmina może domagać się zapłaty podatku od środków transportowych

## PROBLEM

**Pytanie dotyczy właściwości miejscowej organu podatkowego w podatku od środków transportowych dla osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą. Przedsiębiorca z uwagi na niższe stawki podatku chce wynająć lokal w sąsiedniej gminie i na ten adres przerejestrować pojazdy. Miejsca zamieszkania nie zmienia, zmienia tylko miejsce prowadzenia działalności. Czy gmina jego miejsca zamieszkania może się domagać zapłaty podatku od środków transportowych?**

## RADA

Jeśli podatnik mieszka w miejscowości A, a miejsce prowadzenia działalności znajduje się w miejscowości B, to nadal opodatkowanie będzie według miejsca zamieszkania, czyli w miejscowości A.

## UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 9 ust. 7 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych organem właściwym w sprawach podatku od środków transportowych jest organ podatkowy, na którego terenie znajduje się miejsce zamieszkania lub siedziba podatnika, a w przypadku przedsiębiorstwa wielozakładowego lub podmiotu, w którego skład wchodzą wydzielone jednostki organizacyjne – organ podatkowy, na terenie którego znajduje się zakład lub

jednostka posiadająca środki transportowe podlegające opodatkowaniu. W przypadku współwłasności środka transportowego organem właściwym jest organ podatkowy odpowiedni dla osoby lub jednostki organizacyjnej, która została wpisana jako pierwsza w dowodzie rejestracyjnym pojazdu.

Tym samym, jeśli podatnik mieszka w miejscowości A, a miejsce prowadzenia działalności znajduje się w miejscowości B, to nadal opodatkowanie będzie według miejsca zamieszkania, czyli w miejscowości A.

Jeśli z kolei podatnik będzie miał kilka lokali/zakładów lub wydzieli lokal/zakład do innej miejscowości, ale pierwotny będzie nadal w miejscu zamieszkania, to wtedy dopiero opodatkowanie będzie środków transportowych według lokalizacji lokalu, w którym dana jednostka je posiada. ©℗

Patrycja Kubiesa

**Podstawa prawna:**

- art. 9 ust. 7 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)



eprasa.pl 0cefdc15dc

# Czy grunt wynajęty pod paczkomaty należy opodatkować najwyższą stawką podatku od nieruchomości

## PROBLEM

**Spółdzielnia posiada podpisane umowy na wynajem terenu pod paczkomaty. Paczkomaty pozostają urządzeniami podmiotu zewnętrznego. Czy zasadne jest opodatkowanie podatkiem od nieruchomości gruntu według stawki właściwej dla działalności gospodarczej (stawki najwyższej)?**

## RADA

**Tak**, w opisanej sytuacji zasadne jest opodatkowanie gruntu podatkiem od nieruchomości według stawki właściwej dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, tj. według stawki najwyższej.

## UZASADNIENIE

Grunty będące własnością spółdzielni mieszkaniowej, które zostały oddane w najem lub dzierżawę podmiotom zewnętrznym w celu instalacji i eksploatacji paczkomatów, są faktycznie wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. Bez znaczenia pozostaje okoliczność, że same paczkomaty stanowią własność podmiotów trzecich, a nie spółdzielni.

Istotne jest bowiem to, że grunt jest przeznaczony i wykorzystywany w celu osiągania przychodów, co wyklucza jego kwalifikację jako gruntu niezwiązanego z działalnością gospodarczą.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że już samo oddanie nieruchomości w odpłatne korzystanie przedsiębiorcy na cele prowadzonej przez niego działalności skutkuje uznaniem gruntu za związany z działalnością gospodarczą. Dzieje się tak niezależnie od tego, czy właściciel gruntu sam prowadzi działalność gospodarczą oraz czy urządzenia posadowione na gruncie stanowią jego własność.

Decydujące znaczenie ma faktyczne wykorzystanie gruntu oraz jego gospodarcze przeznaczenie.

W konsekwencji, skoro grunt jest wykorzystywany na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej przez operatora paczkomatów, spółdzielnia jako właściciel gruntu jest zobowiązana do opodatkowania tej części nieruchomości według najwyższej stawki podatku od nieruchomości. ©℗

Patrycja Kubiesa

**Podstawa prawna:**

- art. 1a ust. 1 pkt 3, art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

# Czy można umorzyć ratę podatku od nieruchomości po jej zapłaceniu

## PROBLEM

**Spółka po złożeniu deklaracji na podatek od nieruchomości opłaciła – asekuracyjnie – pierwszą ratę (aby uniknąć naliczania odsetek od zaległości podatkowej), a następnie wystąpiła z wnioskiem o jej umorzenie. Czy spółka może wystąpić o umorzenie raty podatku od nieruchomości po jej opłaceniu?**

## RADA

Organy podatkowe mogą – na wniosek podatnika – umorzyć wyłącznie zaległości podatkowe. Za zaległość podatkową uważa się również niezapłaconą w terminie ratę podatku od nieruchomości.

## UZASADNIENIE

Odnosząc powyższe do analizowanego przypadku, należy wskazać, że jeżeli podatnik zapłacił ratę podatku od nieruchomości, jej umorzenie nie jest możliwe. W przepisach Ordynacji podatkowej brak jest bowiem regulacji umożliwiającej umorzenie podatku już zapłaconego.

Dla porządku należy dodać, że rata podatku od nieruchomości stanowi cząstkowe zobowiązanie podatkowe w ramach tego podatku. ©℗

Marian Szałucki

**Podstawa prawna:**

- art. 4, art. 51 § 2, art. 67a § 1 pkt 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 622)
- art. 6 ust. 1, 7, 9 pkt 1 i 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)



gaprasa.pl 0cefdc15dc

# Czy przychód z tytułu inkasa podlega opodatkowaniu i oskładkowaniu

## PROBLEM

**Pracownik urzędu gminy, w drodze uchwały rady gminy, został wyznaczony na inkasenta opłaty targowej. Czy od naliczonego pracownikowi inkasa należy naliczyć i pobrać składki na ubezpieczenie społeczne? Czy wynagrodzenie podlega opodatkowaniu PIT?**

## RADA

Wynagrodzenie wypłacane inkasentom opłaty targowej nie podlega obowiązkowi ubezpieczeń społecznych.

## UZASADNIENIE

### Pobór opłat lokalnych w drodze inkasa

Jak wynika z obowiązujących przepisów, **rada gminna może zarządzić pobór opłat lokalnych, w tym opłaty targowej, w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, a także może wprowadzić obowiązek prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowiskowej oraz określić szczegółowy zakres danych zawartych w tych ewidencjach, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego poboru tych opłat** (art. 19 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych; dalej: u.p.o.l.). W przypadku inkasa podatków i opłat lokalnych rady gmin zazwyczaj powierzają obowiązki z tym związane osobom, które są związane ze społecznością lokalną, są znane mieszkańcom gminy i obdarzane przez nich zaufaniem. To dlatego, choć nie ma takiego wymogu, inkasentami zostają często sołtysi czy pracownicy lokalnych urzędów. W przypadku gdy zadania związane z inkasem zostaną powierzone pracownikom, mogą jednak pojawić się wątpliwości związane z tym, jak prawidłowo rozliczać wypłacane im z tytułu inkasa wynagrodzenie na gruncie podatkowym, ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego.

**WAŻNE** **Pobór opłaty targowej może odbywać się w drodze inkasa.**

### Przychód z tytułu inkasa – opodatkowanie i oskładkowanie

**Przychód z tytułu inkasa to przychód z działalności wykonywanej osobiście, o którym mowa w art. 13 pkt 6** ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: updof). W punkcie tym wskazano przychody osób, którym organ władzy lub administracji państwowej albo samorządowej, sąd lub prokurator, na podstawie właściwych przepisów, zlecił wykonanie określonych czynności, a zwłaszcza przychody biegłych w postępowaniu sądowym, dochodzeniowym i administracyjnym oraz płatników i inkasentów należności publicznoprawnych, a także przychody z tytułu udziału w komisjach powoływanych przez organy władzy lub administracji państwowej albo samorządowej (z pewnymi wyjątkami). **Jednocześnie jednak bycie inkasentem nie jest tytułem ubezpieczeniowym w rozumieniu art. 6** ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, **co oznacza, że uzyskane z tego tytułu wynagrodzenie nie jest objęte obowiązkowym oskładkowaniem.**

W przeszłości dużo wątpliwości pojawiało się w związku z koniecznością opłacania z omawianego tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Jak wynika z art. 66 ust. 1 pkt 35a ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (dalej: ustawa zdrowotna), obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby powołane do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania oraz prokurenci, które z tego tytułu pobierają wynagrodzenie podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym niezależnie od kwalifikacji do źródła przychodu w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, z wyłączeniem osób uzyskujących przychody, o których mowa w art. 13 pkt 5 lub 6 ustawy zdrowotnej, których roczne wynagrodzenie z tego tytułu nie przekracza kwoty 6000 zł. Regulacja ta obowiązuje od 1 stycznia 2022 r., a wprowadzenie jej stało się źródłem wielu wątpliwości. **Jak już bowiem wskazano, wynagrodzenie z tytułu inkasa to przychód, o którym mowa w art. 13 pkt 6 updof.** Co za tym idzie, przyjmowano, że przychody uzyskiwane przez inkasenta co do zasady podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, chyba że roczne wynagrodzenie z tego tytułu nie przekracza kwoty 6000 zł. Jednak jak już dziś wiadomo, taka interpretacja jest błędna. Jak bowiem wskazało Ministerstwo Zdrowia, na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 35a ustawy zdrowotnej, obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby, które zostały powołane do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania, które pobierają z tego tytułu wynagrodzenie. Zastosowane pojęcie „akt powołania" należy rozumieć dosłownie (literalnie). **Tymczasem na mocy przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych inkasenci są wyznaczani, a nie powoływani, a więc nie są objęci omawianą regulacją. Oznacza to, że z tytułu uzyskiwanego przez nich wynagrodzenia nie trzeba opłacać składki na ubezpieczenie zdrowotne.** ©℗

Małgorzata Masłowska



eprasa.pl 0cefdc15dc

**Podstawa prawna:**

- art. 19 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)
- art. 13 pkt 6 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 592)
- art. 66 ust. 1 pkt 35a ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1461)

# Czy podatnik prowadzący działalność w zakresie transportu, nabywając nieruchomość zabudowaną budynkami dla rolnictwa, może uznać całość tej nieruchomości za składniki związane z prowadzoną działalnością

## PROBLEM

**Podatnik, który prowadzi działalność gospodarczą „usługi transportowe", wraz z małżonką zakupił nieruchomość: działka oznaczenie Br-RVI, na której położony jest budynek mieszkalny i budynki pozostałe (w ewidencji gruntów i budynków: budynki produkcyjne usługowe i gospodarcze dla rolnictwa).**
**W akcie jest napisane, że nabywcy oświadczają, iż przedmiotową nieruchomość nabywają w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą: Usługi transportowe (Przeważająca działalność gospodarcza kod PKD200749.41.Z Transport drogowy towarów) męża.**
**W budynku będzie mieszkał pracownik tego Pana. I prowadzone remonty tych budynków przedsiębiorca będzie ujmował w kosztach firmy. Właściciel powinien wykazać wszystkie budynki (mieszkalne, gospodarcze: gołębniki, komórki, garaże) na działce jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej i grunty również?**

## RADA

Według mnie budynek mieszkalny udostępniony do zamieszkania pracownikowi jest opodatkowany podatkiem od nieruchomości według stawki najniższej przewidzianej dla „zwykłych" budynków mieszkalnych. Pozostałe budynki są opodatkowane podatkiem od nieruchomości:

- **według najwyższej stawki** – w przypadku budynków, w których przypadku istnieje bezpośredni lub pośredni związek z działalnością gospodarczą prowadzoną przez podatnika,
- **według stawki przewidzianej dla budynków pozostałych** – w przypadku pozostałych budynków.

## UZASADNIENIE

Maksymalne stawki podatku od nieruchomości określają przepisy art. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.). Z przepisów tych wynika między innymi, że:

1) budynki mieszkalne lub ich części są co do zasady opodatkowane podatkiem od nieruchomości według najniższej stawki (zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.o.l. – w 2025 roku stawka ta mogła wynosić maksymalnie 1,19 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej, zaś w 2026 roku stawka ta może wynosić maksymalnie 1,25 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej);

   **Wyjątek dotyczy** budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, które opodatkowane są podatkiem od nieruchomości według najwyższej stawki podatku od nieruchomości (zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.o.l. – w 2025 roku stawka ta mogła wynosić maksymalnie 34,00 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej, zaś w 2026 roku stawka ta może wynosić maksymalnie 35,53 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej).
2) grunty i budynki niemieszkalne związane z prowadzeniem działalności gospodarczej opodatkowane są podatkiem od nieruchomości według podwyższonych stawek (zob. art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l. – w 2025 roku stawka ta mogła wynosić maksymalnie 34,00 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej, zaś w 2026 roku stawka ta może wynosić maksymalnie 35,53 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej);
3) pozostałe budynki niemieszkalne opodatkowane są według jednej z pośrednich stawek podatku od nieruchomości (zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e u.p.o.l. – w 2025 roku stawka ta mogła wynosić maksymalnie 11,48 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej, zaś w 2026 roku stawka ta może wynosić maksymalnie 12,00 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej).

Jak widać, w przypadku budynków lub ich części niemieszkalnych, dla opodatkowania podatkiem od nieruchomości według najwyższej stawki podatku od nieruchomości wystarczający jest związek z prowadzeniem działalności gospodarczej, natomiast



eprasa.pl 0cefdc15dc

w przypadku budynków lub ich części mieszkalnych konieczne jest zajęcie na prowadzenie działalności gospodarczej.

Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 17 października 2018 r. (sygn. akt I SA/Gl 264/18):

SN *(…) od pojęcia „związania" budynku z prowadzeniem działalności gospodarczej, dla którego zasadniczym elementem jest posiadanie tegoż budynku przez przedsiębiorcę, trzeba odróżnić występujące na gruncie u.p.o.l. szersze pojęcie „zajęcia" na prowadzenie działalności gospodarczej, polegające na faktycznym wykorzystywaniu budynku w tejże działalności.*

Ze względu na powyższe nie są budynkami mieszkalnymi zajętymi na prowadzenie działalności gospodarczej budynki lub ich części wykorzystywane do celów mieszkalnych. Jak czytamy w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 października 2024 r. (sygn. akt III FPS 2/24):

NSA *(…) w sytuacji gdy mamy do czynienia z niebudzącym wątpliwości zajęciem budynku lub jego części na cel mieszkalny (okoliczność faktyczna potwierdzająca fizyczne zajęcie powierzchni polegające na jej zamieszkiwaniu przez najemców), nie można wysuwać dalej idącego wniosku, jakoby automatycznie prowadziło to do zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej (tylko z racji pośredniego związku z tym, że podmiotem wynajmującym budynki mieszkalne lub ich części służące w istocie do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najemców jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą).*

W przedstawionej sytuacji w budynku mieszkalnym mieszkać będzie pracownik podatnika, a więc budynek ten wykorzystywany będzie do celów mieszkalnych. Uważam w związku z tym, że budynek ten nie jest opodatkowany według najwyższej stawki podatku od nieruchomości przewidzianej dla budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, lecz według stawki najniższej przewidzianej dla „zwykłych" budynków mieszkalnych.

Z art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. wynika, że za grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej uważa się grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Na podstawie tego przepisu przez długi czas przyjmowano, że sam fakt posiadania przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą budynku, budowli czy gruntu skutkuje ich uznaniem za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (zob. przykładowo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 marca 2014 r., sygn. akt II FSK 679/12).

Taki stan rzeczy został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny. Najpierw w wyroku z 12 grudnia 2017 r. (sygn. akt SK 13/15) Trybunał orzekł, że:

TK *(…) art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (…) rozumiany w ten sposób, że wystarczającą przesłanką zakwalifikowania gruntu podlegającego opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do kategorii gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną będącą jego współposiadaczem, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 84 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

Następnie w wyroku z 24 lutego 2021 r. (sygn. akt SK 39/19) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

TK *(…) art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (…) rozumiany w ten sposób, że o związaniu gruntu, budynku lub budowli z prowadzeniem działalności gospodarczej decyduje wyłącznie posiadanie gruntu, budynku lub budowli przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

W świetle pierwszego ze wskazanych wyroków samo tylko posiadanie nieruchomości przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną nie przesądza o konieczności opłacania podatku od nieruchomości według najwyższych stawek podatku od nieruchomości. Jest tak tylko, jeżeli istnieje jeszcze bezpośredni (wykonywanie na nieruchomości określonych czynności składających się na działalność gospodarczą) lub pośredni (potencjalne wykonywanie na nieruchomości czynności składających się na działalność gospodarczą, gdy nieruchomość została nabyta pod przyszłe inwestycje gospodarcze) związek z działalnością gospodarczą prowadzoną przez chociażby jednego z współposiadaczy (zob. przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 54/18; czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 28 marca 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 123/18).

W świetle powyższego uważam, że opodatkowane podatkiem od nieruchomości według najwyższej stawki są te spośród pozostałych budynków, w których przypadku istnieje bezpośredni lub pośredni związek z działalnością gospodarczą prowadzoną przez podatnika. Pozostałe budynki są moim zdaniem opodatkowane podatkiem od nieruchomości według stawki przewidzianej dla budynków pozostałych. ©℗

**Tomasz Krywan**

**Podstawa prawna:**

- art. 1a ust. 1 pkt 3 oraz art. 5 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 707)



eprasa.pl 0cefdc15dc