INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

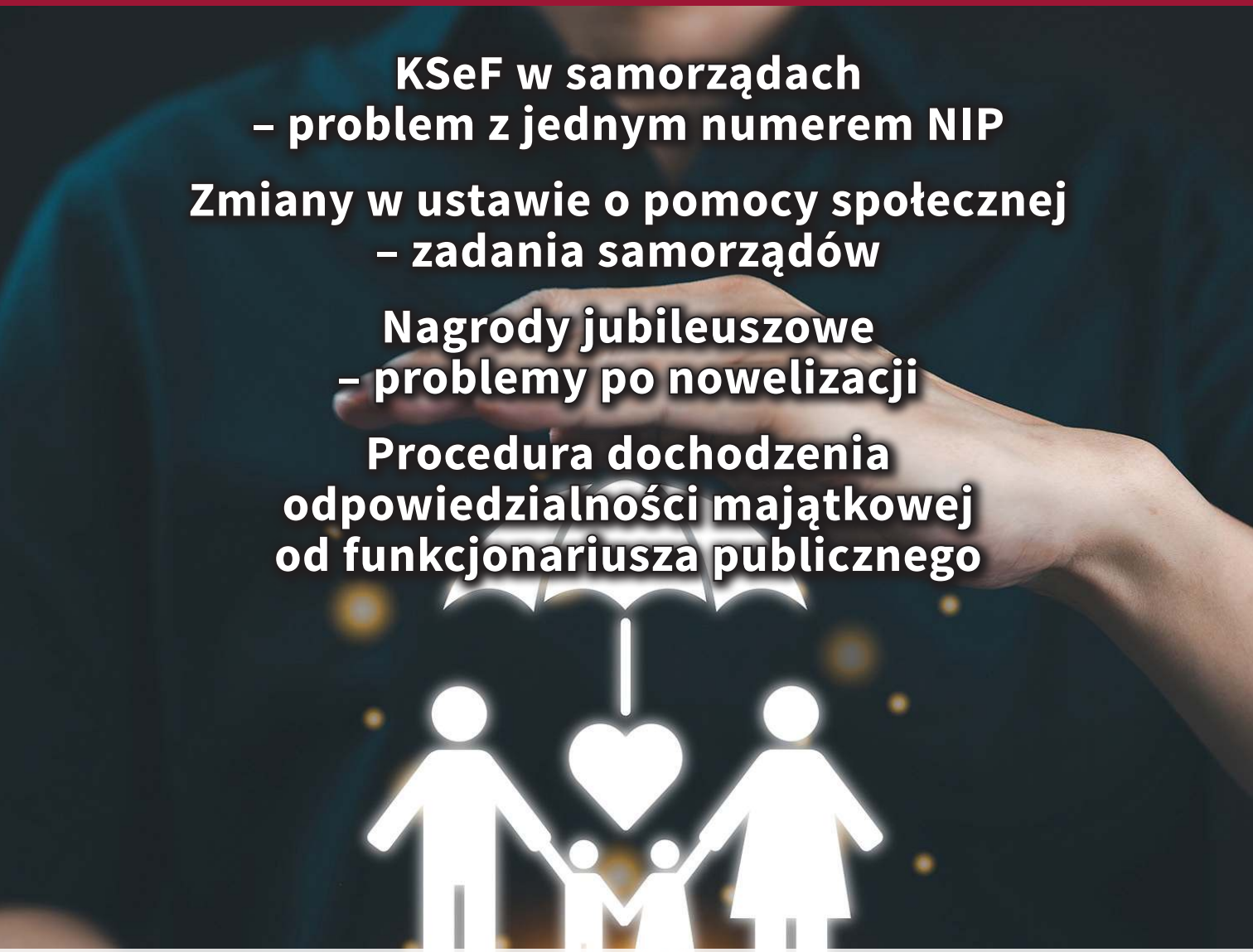
4(582)
KWIECIEŃ 2026

# GAZETA samorządu i administracji

www.inforlex.pl

INDEKS 353469, ISSN 2545-3378

PRAWO • FINANSE • GOSPODARKA



## KSeF w samorządach – problem z jednym numerem NIP

## Zmiany w ustawie o pomocy społecznej – zadania samorządów

## Nagrody jubileuszowe – problemy po nowelizacji

## Procedura dochodzenia odpowiedzialności majątkowej od funkcjonariusza publicznego

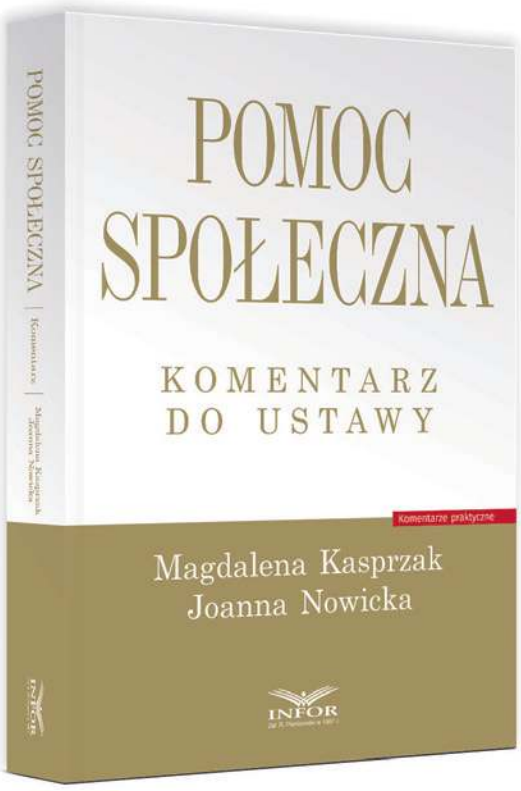
DODATEK: **PORADNIK SAMORZĄDOWCA**

**Staż pracy pracowników samorządowych. Praktyczne zagadnienia**

eprasa.pl 284ba60b46

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

# NAJNOWSZY KOMENTARZ DO USTAWY O POMOCY SPOŁECZNEJ




Komentarz jest kompleksową i praktyczną analizą przepisów ustawy oraz aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem systemu pomocy społecznej. Wskazuje, jak interpretować i stosować obowiązujące regulacje. Uwzględnia najnowsze zmiany w przepisach, które weszły w życie w 2026 r., dotyczące m.in.:

- nowego zakresu pojęcia „bezrobotny”
- rozbudowania ustawowego katalogu świadczeń niewliczanych do dochodu osoby starającej się o pomoc,
- nowych kryteriów ograniczenia wysokości lub rozmiaru przyznawanych świadczeń, odmowy ich przyznania bądź uchylenia decyzji o ich przyznaniu,
- wprowadzenia nowego zasiłku celowego na pokrycie kosztów pogrzebu.

KUP : **sklep.infor.pl**

## W SERII POLECAMY

**Klasyfikacja budżetowa 2026**

**Kompleksowe narzędzia dla jednostek budżetowych**

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

eprasa.pl 284ba60b46

# SPIS TREŚCI

## AKTUALNOŚCI


### NOWOŚCI PRAWNE

Konta JST w systemie CRU JSFP 5
Nowe wzory zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych 5
Asystenci rodziny w każdej gminie 6
Ustawa o małych szkołach 6
Obliczanie stażu pracy po nowelizacji 7
Zmiany terminów w planowaniu przestrzennym 7
Duże zmiany w klasyfikacji budżetowej 8

### ŚRODKI UNIJNE I DOTACJE

Nowoczesna edukacja 8
Rozwój usług wsparcia rodziny 9
Infrastruktura związana z turystyką i kulturą 9
Zwiększenie odporności na zmiany klimatu 9
Drogi wojewódzkie 10
Środowisko naturalne 10


## PRAWO W SAMORZĄDZIE


### USTRÓJ SAMORZĄDU

Szymon Kujda
Pakiet deregulacyjny 2.0. dla samorządów – część 3 11

### POMOC UKRAINIE

Izabela Motowilczuk
**Wygaszanie pomocy dla obywateli Ukrainy udzielanej w związku z wojną 14**

*Została opublikowana ustawa wygaszająca rozwiązania zawarte w specustawie o pomocy obywatelom Ukrainy przebywającym w Polsce w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ustawą wprowadzono wiele zmian w różnych aktach prawnych. Konsekwencją wygaszania dotychczasowych przepisów będą m.in. zmiany w gospodarce finansowej państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, związane z finansowaniem świadczeń pomocowych z budżetu państwa, budżetów JST oraz z Funduszu Pomocy.*

### POMOC SPOŁECZNA

Andrzej Dybowski
Zmiany w ustawie o pomocy społecznej – zadania samorządów 18

### SAMORZĄDOWE PRAWO PRACY

Tomasz Król
Nagrody jubileuszowe. Problemy po nowelizacji 21


## ADMINISTRACJA


### PROCEDURY

Leszek Jaworski
Procedura dochodzenia odpowiedzialności majątkowej od funkcjonariusza publicznego 24

Leszek Jaworski
**Egzekucja obowiązku szkolnego 29**

*Egzekucja obowiązku szkolnego stanowi szczególny przykład administracyjnego przymuszania do wykonania obowiązku o charakterze publicznoprawnym. Jej istota wynika z tego, że obowiązek edukacyjny obciąża co do istoty dziecko, natomiast odpowiedzialność za doprowadzenie do jego wykonania ustawodawca przenosi na rodziców (lub inne podmioty sprawujące pieczę nad małoletnim). Już z tego względu problematyka ta nie mieści się wyłącznie w granicach prawa administracyjnego, lecz pozostaje ściśle związana także z regulacjami prawa rodzinnego i opiekuńczego.*

### INFORMACJA PUBLICZNA

Kazimierz Pawlik
Rekrutacja jako przedmiot informacji publicznej 33


## FINANSE PUBLICZNE


### RACHUNKOWOŚĆ

Zofia Przygoda
**KSeF w samorządach – problem z jednym numerem NIP 37**

*Od 1 lutego 2026 r. faktury zakupowe wystawiane na rzecz gmin i powiatów trafiają do jednej, centralnej skrzynki w Krajowym Systemie e-Faktur, przypisanej do numeru NIP jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem za tym jednym NIP kryją się dziesiątki szkół, przedszkoli, ośrodków pomocy społecznej i zakładów budżetowych. Pytanie, jak automatycznie rozdzielić tysiące dokumentów do właściwych odbiorców, okazuje się jednym z kluczowych wyzwań organizacyjnych dla polskich samorządów.*

### PODATKI LOKALNE

Małgorzata Masłowska
Zmiana wysokości zobowiązania a płatność podatku od nieruchomości 40
Roboty budowlane a podatek od nieruchomości 42




eprasa.pl 284ba60b46

## GOSPODARKA

### GOSPODARKA KOMUNALNA

Michał Cyrankiewicz-Gortyński
Przekształcanie zabudowy jednorodzinnej w minibloki 44

Zofia Przygoda
**Kontrola szamb: dlaczego gminy sobie nie radzą** 45

*Z raportu Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska podsumowującego kontrole w zakresie gospodarki nieczystościami ciekłymi wynika jednoznacznie: w ponad połowie skontrolowanych gmin stwierdzono naruszenia ustawowych obowiązków. Gminy co roku muszą przekazywać sprawozdania w tym zakresie, a wyniki poprzedniego cyklu kontroli pokazują, na co organy nadzorcze zwracają szczególną uwagę.*

### ENERGETYKA

Paweł Skoczanik
Rozliczenie przez gminę prądu z paneli fotowoltaicznych umieszczonych na budynku szkoły 47

### ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Rafał Frankiewicz
Tajemnica przedsiębiorstwa – kiedy skuteczna, a kiedy pozorna 49

## NIEPRAWIDŁOWOŚCI

### Z PRAKTYKI JST

Izabela Motowilczuk
Nieprawidłowe określenie zakresu umowy o bankową obsługę budżetu 52

Błędna interpretacja zapisów regulaminu wynagradzania na temat dodatku funkcyjnego 53

Nieprawidłowe ustalenie składu komisji konkursowej do oceny możliwości realizacji zadań przez organizacje pozarządowe 55

Bezprawne przyznanie dodatku funkcyjnego 56

## SAMORZĄD I PRAKTYKA

### USTRÓJ SAMORZĄDU

Michał Cyrankiewicz-Gortyński
Podział kompetencji w gminie: równowaga między stanowieniem a wykonywaniem prawa 58

### CYFRYZACJA

Sławomir Biliński
AI HUB Poland ma pomóc samorządom. Rusza etap szerszych wdrożeń 61

### PROCEDURY

Michał Cyrankiewicz-Gortyński
Gminy w pułapce dziedziczenia 64

## PORADNIK SAMORZĄDOWCA

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




eprasa.pl 284ba60b46

# Nowości prawne

## Konta JST w systemie CRU JSFP

**Od 1 kwietnia br. kierownicy jednostek sektora finansów publicznych mogą składać wnioski o założenie konta w systemie CRU JSFP, obsługującego Centralny Rejestr Umów. Jednak zgodnie z rekomendacją (harmonogramem) resortu finansów jednostki samorządowe (wszystkich szczebli) powinny składać wnioski o założenie kont od 22 kwietnia do 31 maja.** Korzystanie z systemu jest bezpłatne. Konto powinna założyć każda jednostka sektora finansów publicznych, jeżeli w jej ramach bądź na jej rzecz zawierane są umowy objęte obowiązkiem publikacji w rejestrze. Wniosek musi zawierać imię, nazwisko i służbowy adres poczty elektronicznej osoby fizycznej składającej, a także następujące dane jednostki: numer REGON, nazwę, NIP (jeżeli jest), adres siedziby, datę powstania, datę zakończenia, podstawową formę prawną, szczególną formę prawną, formę finansowania, formy własności, organ założycielski, rodzaj rejestru ewidencji, adres poczty elektronicznej, adres strony internetowej oraz imię i nazwisko kierownika tej jednostki. Co ważne, do wniosku należy dołączyć dokument potwierdzający powołanie na kierownika jednostki (a w przypadku gdy wniosek składa osoba upoważniona – również odpowiednie upoważnienie). Użytkownik konta może posiadać jeden z trzech rodzajów uprawnień: administratora, osoby wprowadzającej informacje o umowie lub osoby publikującej informacje o umowie. Każda z tych funkcji generuje inny zestaw uprawnień. Administrator akceptuje wnioski o założenie konta osoby fizycznej pozostałym użytkownikom konta tej jednostki i odbiera uprawnienia użytkownikom tego konta oraz dokonuje zmiany tych uprawnień, a także generuje raport prezentujący informacje o umowach, które zostały zarejestrowane na koncie tej jednostki. Osoba wprowadzająca jest uprawniona do wprowadzania do systemu informacji o zawieranych umowach oraz dokonywania zmian tych informacji. Natomiast osoba publikująca udostępnia, aktualizuje lub wycofuje informacje o umowach. Procedurę składania wniosków o utworzenie konta w systemie CRU SJFP, a ponadto zasady publikowania danych o umowach, zasady rozumienia „odpłatności", sposób wyliczania wartości umów oraz wyjątki od obowiązku publikowania danych – zawiera obowiązujące od 1 kwietnia rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 440)

rejestr umów

*Procedury wprowadzone przez rozporządzenie MFiG omawialiśmy szczegółowo w numerze 3/2026 Gazety Samorządu i Administracji, na str. 33.*

## Nowe wzory zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych

**Nowe wzory – m.in. ZUS ZUA, ZUS ZCNA, ZUS ZIUA i ZUS ZWUA – określono w rozporządzeniu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 9 kwietnia 2026 r. (Dz.U. z 2026 r. poz. 518). Nowe formularze obowiązują od 30 kwietnia br.** MRPiPS określiło wzory zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz druków raportów informacyjnych składanych do ZUS. W przypadku przekazywania dokumentu dotyczącego okresu przed dniem wejścia w życie nowych przepisów stosuje się kody tytułu ubezpieczenia obowiązujące w okresie, za który dokument ten został złożony. „Do dokumentów przekazywanych za okresy przypadające przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się wzory dokumentów w brzmieniu nadanym niniejszym rozporządzeniem, obowiązujące w dniu składania tych dokumentów" – wskazano. Nowe przepisy wejdą w życie 30 kwietnia br. Wyjątek stanowią regulacje dotyczące wzorów: imiennego raportu miesięcznego o należnych składkach i wypłaconych świadczeniach o symbolu ZUS RCA oraz deklaracji rozliczeniowej o symbolu ZUS DRA – które będą obowiązywać od 1 maja br.

ubezpieczenia społeczne



eprasa.pl 284ba60b46

## Asystenci rodziny w każdej gminie

**Projekt nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przewiduje obowiązek zatrudniania przez gminy asystentów rodziny oraz zrównanie ich uprawnień płacowych z pracownikami socjalnymi.**

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przedstawiło projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw. Proponowane przepisy uwzględniają potrzeby zgłaszanie m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego. W projekcie duże zamiany zaproponowano w zatrudnianiu i wynagradzaniu asystentów rodziny. Chodzi m.in. o wprowadzenie obowiązku zatrudniania asystenta rodziny w każdej gminie. Asystenci rodziny mają być zatrudniani wyłącznie w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy, a nie jak dotychczas – także na podstawie umowy o świadczenie usług. Projekt rozszerza też dodatkowe uprawnienia pracownicze asystentów rodziny – które będą zbliżone do tych przysługujących pracownikom socjalnym. Projekt wprowadza dla asystentów rodziny dodatek do wynagrodzenia z tytułu wykonywania czynności zawodowych poza miejscem pracy. Dodatek w wysokości 400 zł będzie przysługiwał asystentowi zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy. W przypadku zaś zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy dodatek przysługiwać będzie w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy. Ponadto w przypadku braku możliwości zapewnienia dojazdu środkami transportu pozostającymi w dyspozycji pracodawcy, asystentowi rodziny będzie przysługiwał zwrot kosztów przejazdów z miejsca pracy do miejsc wykonywania przez niego czynności zawodowych. Projekt wprowadza także dodatkowy urlop wypoczynkowy dla asystentów rodziny, jeżeli przepracowali oni co najmniej 3 lata. Urlop ten w wymiarze 10 dni będzie przysługiwał raz na 2 lata. Asystentowi rodziny ma też przysługiwać pomoc psychologiczna w przypadku wystąpienia sytuacji bezpośrednio zagrażających jego życiu lub zdrowiu w związku z wykonywanymi przez niego czynnościami służbowymi. Asystenci będą mieli też prawo do zwrotu kosztów szkoleń z zakresu pracy z rodziną realizowanych za zgodą pracodawcy w kwocie nie mniejszej niż 50%. Omawiany projekt nakłada ponadto na gminy dodatkowe zadanie w postaci aktywnego poszukiwania rodziny zastępczej spokrewnionej i dalszych członków rodziny, którzy mogliby być rodziną niezawodową. Nowym zadaniem gmin miałoby być także tworzenie i prowadzenie rodzin opiekuńczych zatrudnianych na podstawie umowy trójstronnej pomiędzy gminą, rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka, a osobą z niepełnosprawnością – wychowankiem rodzinnej pieczy zastępczej, który wymaga całodobowej opieki lub jego opiekunem. Projekt przewiduje ponadto, że rodzinie opiekuńczej będzie przysługiwało miesięczne wynagrodzenie nie niższe niż wynagrodzenie rodziny zastępczej, zaś w przypadku jednoczesnego pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej i rodziny opiekuńczej – nie niższe niż 50% tej kwoty. Przepisy umożliwiałyby też przyznawanie przez gminy fakultatywnego świadczenia pieniężnego na dziecko umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej z pominięciem kryterium dochodowego.

asystenci rodziny

## Ustawa o małych szkołach

likwidacja szkół

**W Dzienniku Ustaw z 2026 roku pod pozycją 504 opublikowana została ustawa z 10 kwietnia nowelizująca ustawę – Prawo oświatowe. Zmiany mają na celu przeciwdziałanie likwidacji małych szkół wobec kryzysu demograficznego.**

Nowe przepisy dają samorządom możliwość wykorzystania infrastruktury szkolnej na inne cele, które będą służyć lokalnej społeczności. Chodzi m.in. o możliwość tworzenia filii szkół podstawowych oraz umożliwienie samorządom wykorzystania wolnych pomieszczeń w szkołach, przedszkolach i innych placówkach edukacyjnych na potrzeby lokalnej społeczności. Celem nowelizacji jest też uspołecznienie procedury likwidacji szkoły – wprowadzony zostanie obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz jasne zasady informowania mieszkańców. Zmiany przenoszą cały zakres decyzji w sprawie szkół na władze lokalne. Decyzje o szkołach nie mogą być podejmowane wyłącznie według rachunku ekonomicznego.

*Szczegółowo rozwiązania w zakresie możliwości wykorzystania infrastruktury szkolnej omówimy w numerze 5/2026 Gazety Samorządu i Administracji.*



eprasa.pl 284ba60b46

## Obliczanie stażu pracy po nowelizacji

samorządowe
prawo pracy

**Państwowa Inspekcja Pracy wyjaśniła, jak obliczać staż pracy po nowelizacji Kodeksu pracy. Chodzi o okresy, w których pracownik równolegle realizował kilka form aktywności zawodowej. Najważniejsza zasada: do stażu pracy zalicza się okresy jedynie w części, w której się nie pokrywają, natomiast czas ich nakładania się uwzględnia się jednokrotnie. Zasada ta dotyczy również form aktywności zawodowej, które dotychczas nie były uwzględniane przy obliczaniu stażu.**

Zgodnie z art. 302[1] § 10 Kodeksu pracy, w przypadku gdy okresy podlegające wliczeniu do stażu pracy nakładają się na siebie lub pokrywają się z okresem pozostawania w stosunku pracy, do okresu zatrudnienia wlicza się tylko jeden z tych okresów – najkorzystniejszy dla pracownika. Oznacza to, że równoległe wykonywanie kilku form aktywności zawodowej nie powoduje podwójnego liczenia tego samego czasu do stażu pracy. Innymi słowy, okres wspólny dla kilku tytułów jest zaliczany tylko raz. PIP podaje przykład: jeśli pracownik złoży umowę zlecenia za okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2024 r. oraz np. umowę o pracę od 1 grudnia 2024 r. do 31 grudnia 2025 r., to w takiej sytuacji okres grudnia 2024 r., w którym oba tytuły występowały równolegle, może zostać zaliczony do stażu pracy tylko raz. Natomiast pozostałe okresy (w których nie dochodziło do pokrywania się tytułów) – wlicza się w całości. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami do stażu wliczane są m.in.: okresy prowadzenia pozarolniczej działalności oraz współpracy z osobą prowadzącą taką działalność, okres zawieszenia działalności gospodarczej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, okresy wykonywania umowy zlecenia, świadczenia usług, umowy agencyjnej oraz okres pozostawania osobą współpracującą, okres pozostawania członkiem rolniczej spółdzielni produkcyjnej i spółdzielni kółek rolniczych, udokumentowany okres wykonywania za granicą innej niż zatrudnienie pracy zarobkowej. Pracownicy mają 24 miesiące na dostarczenie pracodawcy dokumentów potwierdzających nowe okresy stażu pracy. W przypadku pracowników zatrudnionych u pracodawcy będącego jednostką sektora finansów publicznych czas na złożenie dokumentów liczony jest od 1 stycznia br. W przypadku zatrudnienia u pozostałych pracodawców od 1 maja 2026 r.

## Zmiany terminów w planowaniu przestrzennym

planowanie
przestrzenne

**Rząd przyjął projekt ustawy nowelizującej przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Projekt przesuwa z 30 czerwca na 31 sierpnia 2026 r. obowiązywanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.**

Projekt wydłuża zatem o 2 miesiące termin na opracowanie planów ogólnych – cyfrowych dokumentów planistycznych, które zastąpią dotychczasowe studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ponadto rozwiązania zawarte w projekcie uelastyczniają procedury sporządzania zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI) – szczególnej formy planu miejscowego. Chodzi o rozszerzenie katalogu inwestycji uzupełniających praz wydłużenie (z 3 do 14 dni roboczych) terminu na weryfikację wniosku o uchwalenie ZPI. Projekt przewiduje ponadto wprowadzenie ograniczenia w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy tylko dla osób posiadających prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wprowadza też trzymiesięczny okres przejściowy po uruchomieniu Rejestru Urbanistycznego – projekty planów zagospodarowania przestrzennego i innych dokumentów będą mogły być udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej przez dodatkowe 3 miesiące po uruchomieniu Rejestru Urbanistycznego (do 1 października 2026 r.). Nowelizacja przesuwa o trzy lata termin wejścia w życie przepisu rozszerzającego zakres danych przestrzennych dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz terminu udostępniania tych danych w Rejestrze Urbanistycznym (do 1 lipca 2029 r.). Ma też nastąpić wydłużenie (z 60 dni do 90 dni) terminu na wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.



eprasa.pl 284ba60b46

## Duże zmiany w klasyfikacji budżetowej

**Samorządy muszą dostosować systemy informatyczne oraz zmodyfikować systemy finansowo-księgowe do zmian w obszarach klasyfikacji budżetowej. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych weszła w życie 14 kwietnia 2026 r. Zmiany dotyczą trzech obszarów: klasyfikacji budżetowej, zarządzania budżetem państwa oraz zarządzania inwestycjami publicznymi. Nowe zasady zostaną zastosowane po raz pierwszy do planowania budżetowego na 2027 rok.**

Nowelizacja nazywana jest reformą – wprowadzony został bowiem nowy układ grup wydatków publicznych. Zostały one podzielone zgodnie z ich charakterem ekonomicznym – czyli na transfery bieżące (np. dotacje), świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące, wydatki majątkowe (inwestycje) oraz transfery majątkowe (np. dotacje inwestycyjne). Analogiczne zmiany wprowadzono w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST). Dodatkowo, w ramach każdej z ww. grup, prezentowane będą wydatki na realizację programów finansowanych – m.in. z udziałem środków pochodzących z budżetu UE. W uzasadnieniu do ustawy nowelizującej poinformowano, że celem zmian jest m.in. usprawnienie procesu realizacji przedsięwzięć wieloletnich. JST będą mogły wprowadzać zmiany w wieloletniej prognozie finansowej w zakresie limitów zobowiązań lub kwot wydatków na wszystkie przedsięwzięcia wieloletnie (a nie tylko związane z realizacją projektów UE – jak dotychczas). Zakres zmian został uwarunkowany niepogorszeniem wyniku budżetu JST dla każdego roku objętego prognozą. Zdaniem samorządowych skarbników proponowane zmiany będą kosztowne i mogą być trudne do wprowadzenia do końca tego roku. Zwłaszcza że w praktyce prace nad budżetem roku 2027 rozpoczynają się dużo wcześniej. Czasu na modyfikacje systemów informatycznych do zmienionej klasyfikacji budżetowej jest więc niewiele. Zmiany w zakresie inwestycji publicznych dotyczą z kolei m.in. dokonywania ich ocen, gdy szacunkowy łączny koszt takich inwestycji wynosi co najmniej 10 mln zł. Ocena takiej inwestycji ma być publikowana, gdy jej szacunkowy łączny koszt przekracza 500 mln zł. Publikowane mają być też informacje o realizowanych inwestycjach publicznych, gdy ich wartość kosztorysowa wynosi co najmniej 100 mln zł. Nowe przepisy dotyczą inwestycji publicznych finansowanych lub dofinansowanych w łącznej kwocie minimum 50%: z wydatków budżetu państwa, z wydatków państwowych funduszy celowych, z wydatków funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK oraz z wykorzystaniem papierów wartościowych otrzymanych nieodpłatnie. Regulacje te nie dotyczą inwestycji m.in. współfinansowanych ze środków europejskich.

**klasyfikacja**
budżetowa

oprac. **MR**

# Środki unijne i dotacje

## Nowoczesna edukacja

**Wsparcie w ramach naboru ogłoszonego przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych może uzyskać m.in. administracja publiczna.** Nabór będzie prowadzony do 5 maja 2026 r. Wsparcie można otrzymać m.in. na:

- rozwój współpracy szkół lub placówek systemu oświaty prowadzących kształcenie zawodowe z otoczeniem społeczno-gospodarczym, ze szczególnym uwzględnieniem staży uczniowskich i/albo praktyk zawodowych,
- kształtowanie u uczniów szkół lub placówek systemu oświaty prowadzących kształcenie zawodowe kompetencji kluczowych i umiejętności uniwersalnych niezbędnych na rynku pracy, w tym w zakresie zawodów przyszłości, zielonej gospodarki czy Przemysłu 4.0 – zwłaszcza w szkołach o najniższych wynikach edukacyjnych,
- doradztwo edukacyjno-zawodowe dla uczniów oraz szkolenia dla nauczycieli, pedagogów i psychologów w tym zakresie,
- wyposażenie pracowni, w których prowadzone są zajęcia praktyczne, jako uzupełniający element projektu wynikający bezpośrednio z diagnozy i niezbędny do osiągnięcia celu projektu.

do **5 maja 2026 r.**



eprasa.pl 284ba60b46

## Rozwój usług wsparcia rodziny

**Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego ogłosił nabór** mający na celu m.in.:

- rozwój usług wsparcia rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze, w tym m.in. asystentury rodzinnej, poradnictwa specjalistycznego, mediacji, pomocy prawnej,
- tworzenie i funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży,
- wsparcie procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej oraz innych całodobowych instytucji opieki, w których przebywają dzieci, poprzez m.in. tworzenie rodzinnych form opieki zastępczej.

Nabór będzie prowadzony do 8 maja 2026 r. Działania przewidziane w ramach naboru mogą być realizowane m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) i ich jednostki organizacyjne. Dopuszcza się możliwość realizacji projektu przez jednostkę organizacyjną samorządu terytorialnego nieposiadającą osobowości prawnej, która zawsze działa w imieniu i na rzecz JST na podstawie stosownego pełnomocnictwa.

**do 8 maja 2026 r.**

## Infrastruktura związana z turystyką i kulturą

**do 11 maja 2026 r.**

**Do 11 maja 2026 r. będzie prowadzony nabór ogłoszony przez Instytucję Zarządzającą FEŚ 2021–2027 Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Świętokrzyskiego.** W ramach naboru dofinansowanie mogą uzyskać projekty z zakresu:

- wsparcia konkurencyjności i odporności sektora turystycznego (ulepszenie infrastruktury turystycznej, dywersyfikacja produktów, zastosowanie modeli biznesowych) poprzez tworzenie nowych, rozbudowę istniejących miejsc atrakcyjnych turystycznie poprzez roboty budowlane, modernizację, wyposażenie infrastruktury ułatwiającej dostęp do miejsc i obszarów atrakcyjnych turystycznie,
- inwestycji w obiekty/miejsca tworzące turystyczne szlaki tematyczne (obiekty/miejsca odwołujące się do walorów historycznych, kulturowych, przyrodniczych) lub turystyczne szlaki rodzajowe (np. kajakowe, rowerowe, kamperowe) – w tym poprawa ich dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Uprawnionymi wnioskodawcami do złożenia projektów w ramach naboru są m.in.: jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz jednostki organizacyjne działające w imieniu JST.

## Zwiększenie odporności na zmiany klimatu

**Zarząd Województwa Wielkopolskiego jako Instytucja Zarządzająca Programem Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021–2027 ogłosił nabór wniosków o dofinansowanie projektów mających na celu zwiększenie odporności na zmiany klimatu i klęski żywiołowe.** Nabór będzie prowadzony do 15 maja 2026 r. O dofinansowanie projektu mogą się ubiegać podmioty wskazane w Strategiach ZIT właściwego obszaru – tj. Miejski Obszar Funkcjonalny (MOF) Konina, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) OF Koła i Turku, MOF Leszna, MOF Piły, MOF Gniezna. Wśród tych podmiotów znajdują się m.in.: JST, jednostki organizacyjne działające w imieniu JST, jednostki rządowe i samorządowe ochrony środowiska. W ramach naboru wsparciem zostaną objęte następujące typy projektów:

- rozwój zintegrowanych i systemowych działań adaptacyjnych do zmian klimatu na terenach zurbanizowanych, w tym zwłaszcza w miastach,
- działania adaptacyjne do zmian klimatu poprzez rozwój mikro- i małej retencji wodnej,

**do 15 maja 2026 r.**

⇒



eprasa.pl 284ba60b46

- budowa, przebudowa lub remont urządzeń wodnych (zgodnie z definicją zawartą w ustawie – Prawo wodne) i infrastruktury towarzyszącej służących zmniejszeniu skutków susz i powodzi w zakresie małej infrastruktury hydrotechnicznej: zbiorniki suche, poldery zalewowe, zwiększanie rozstawu wałów rzecznych.

## Drogi wojewódzkie

**Do 15 lipca 2026 r. będzie prowadzony nabór ogłoszony przez Zarząd Województwa Małopolskiego.** Wnioskodawcami mogą być JST, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne działające w imieniu JST, a także podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych JST. Wsparcie można uzyskać na budowę, przebudowę lub remonty dróg wojewódzkich – w tym również obiektów inżynieryjnych zlokalizowanych w ciągach tych dróg wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w tym ścieżkami rowerowymi, a także chodnikami.

do **15 lipca 2026 r.**

## Środowisko naturalne

**Można starać się o uzyskanie pożyczki na sfinansowanie projektu przyczyniającego się do redukcji negatywnego oddziaływania ludzi na środowisko przyrodnicze oraz prowadzącego do neutralności klimatycznej.** Chodzi m.in. o:

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

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

do **31 sierpnia 2026 r.**

oprac. **Krzysztof Tomaszewski**



eprasa.pl 284ba60b46

Ustrój samorządu

# Pakiet deregulacyjny 2.0. dla samorządów – część 3

***Pakiet deregulacyjny 2.0 zawiera projekt zmian 23 ustaw i rozporządzeń. Są to propozycje, które strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego przekazała do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Usuwają one szereg uciążliwości prawa i obejmują aż dziesięć obszarów tematycznych. W trzeciej części komentarza omówimy propozycje nowelizacji przepisów dotyczących odsetek i rozwiązań podatkowych.***

SZYMON KUJDA

*adwokat, właściciel kancelarii adwokackiej*

Samorządy zabiegają o zmiany w ustawie z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dalej: u.d.j.s.t.). Pierwszą kwestią jest nowelizacja tej ustawy pozwalająca na uznanie odsetek za dochody własne samorządów. Dotyczy to gmin, powiatów (i miast na prawach powiatu), województw.

## Odsetki jako dochody własne

Autorzy Pakietu 2.0. wskazują, że administracja rządowa nie pokrywa w 100% kosztów zadań zleconych gminom, powiatom i województwom oraz nakłada zadania powodujące znaczny wzrost pracochłonności po stronie pracowników samorządowych poprzez rozliczanie poszczególnych dotacji i odsetek.

Dlatego pojawił się postulat **jednoznacznego przesądzenia, aby wszelkie odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych JST stanowiły źródło dochodów własnych.** Wprawdzie już dziś przepisy nakazują traktować odsetki jak dochód własny gminy, powiatu, województwa. Przykładowo, art. 4 pkt 11 u.d.j.s.t. stanowi: „Źródłami dochodów własnych gminy są odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej". Praktyka pokazała jednak, że przepis ten ma zbyt ogólne brzmienie z uwagi na fragment „o ile przepisy nie stanowią inaczej".

**PRZYKŁAD**

Ogólny charakter omawianego przepisu stanowi pretekst do stosowania na niekorzyść gminy np. art. 150 ustawy o finansach publicznych (dotyczącego zawarcia umowy dotacyjnej). W umowach opisuje się często odsetki jako część dotacji. Powołany przepis stanowi: „Dysponent części budżetowej lub dysponent środków (…), udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności (…) m.in.:

- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

Po dokonaniu odpowiednich zapisów w umowie dotacyjnej odsetki nie są traktowane jako dochód własny gminy – odsetki od dotacji celowej zaliczane są do dotacji i gminy muszą je zwracać do budżetu na takich samych zasadach, jak dotację. Nie ma więc znaczenia, że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ogólnie zalicza odsetki do jednej z kategorii dochodów własnych. Dziś sądy wskazują, że następuje tu naruszenie prawa.

Autorzy Pakietu 2.0. wskazują przykład wyroku sądu korzystnego dla samorządów.



eprasa.pl 284ba60b46

## Z ORZECZNICTWA

*Regulacja art. 4 ust. 1 pkt 10 oraz art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (…) stanowiąca, że odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy (powiatu) są źródłami dochodów własnych gminy (powiatu), o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, nie może zostać wyłączona poprzez postanowienia umowy dotacyjnej zawieranej na podstawie art. 150 ustawy (…) o finansach publicznych (…), która będzie zawierać odrębne unormowania w tym zakresie.*

**Wyrok WSA w Warszawie z 9 kwietnia 2024 r., sygn. akt V SA/Wa 2390/23**

Wyrok dotyczy wprawdzie art. 4 ust. 1 pkt 10, a nie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.j.s.t. (i jest nieprawomocny), ale pokazuje problem pewnej sprzeczności w przepisach regulujących kwalifikację odsetek jako dochody własne gminy.
Samorządy chciałyby rozwiązać ów problem poprzez wprowadzenie zapisu wprost.

**Proponowana zmiana**

**Art. 4 ust. 1 pkt 11**
*Źródłami dochodów własnych gminy są: odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, w tym pochodzące z dotacji otrzymywanych z budżetu państwa oraz podmiotów tworzących sektor finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o finansach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.*

Analogiczne zmiany miałyby być wprowadzone w art. 5 pkt 11 i art. 6 pkt 9, art. 7 pkt 8 u.d.j.s.t.

## Zwiększenie udziału w podatkach dochodowych dla miast na prawach powiatu

Kolejną propozycją w Pakiecie 2.0. jest podniesienie wysokości udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz wysokości udziału w podatku dochodowym od osób prawnych dla miasta na prawach powiatu – do wysokości równej sumie udziału gminy i powiatu w tych podatkach. Argumentacja samorządowców jest prosta – miasta na prawach powiatu realizują zadania gmin i powiatów, w związku z czym miałyby otrzymywać udział w podatkach równy sumie udziału gminy i powiatu.

## Nowa procedura kontroli wpływów z podatków

Podatki: od spadków i darowizn i od czynności cywilnoprawnych – są elementem dochodów należnych gminom. Natomiast w art. 19 i art. 20 u.d.j.s.t. uregulowano kwestię przekazywania pobranych podatków na rachunki właściwych gmin. Dziś gmina nie jest stroną postępowania podatkowego toczącego się między organem podatkowym a podatnikiem lub płatnikiem. W rezultacie gmina nie może kontrolować wysokości podatku zapłaconego od czynności cywilnoprawnych lub od spadku. Dlatego pojawił się pomysł przyznania gminom nowych kompetencji:
1) prawa do otrzymania wyjaśnień oraz
2) dostępu do akt sprawy.

**Proponowana zmiana**

**Art. 20a.**
*1. W przypadku kwestionowania przez gminę sposobu podziału wpływów z podatków na podstawie z art. 19 i 20 sprawę rozstrzyga w drodze decyzji naczelnik urzędu skarbowego, który pobrał podatek, stosując przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Podatnik i płatnik mają obowiązek udzielania wyjaśnień. Do wyjaśnień tych i skutków ich nieudzielenia stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej.*
*2. Odpowiednie organy podatkowe mają obowiązek udostępniania organom pro-*



eprasa.pl 284ba60b46

*wadzącym postępowanie, o którym mowa ust. 1, akt postępowań podatkowych prowadzonych w sprawach dotyczących podatków, o których mowa w art. 19 i 20 oraz informacji zawartych w tych aktach, z wyłączeniem informacji określonych w art. 182 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Organ, o którym mowa w ust. 1, oraz strony i uczestnicy postępowania mają obowiązek zachowania tajemnicy odnośnie danych zawartych w tych aktach i informacjach, stanowiących tajemnicę skarbową.*

Nowy art. 20a wprowadza więc kontrolę wpływów z podatków od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych. Pomysły samorządowców idą jednak dalej w kierunku składania wniosków o wszczęcie postępowania podatkowego czy przystąpienia do niego.

## Z UZASADNIENIA

*(…) proponuje się wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym gmina będzie stroną postępowania podatkowego w przypadku, gdy sama złoży wniosek o jego wszczęcie, albo zgłosi udział w sprawie. Do gmin trafiają np. akty notarialne zawierające transakcje opodatkowane podatkiem od czynności cywilnoprawnych. W takich przypadkach gmina ma możliwość sprawdzenia przedmiotu podstawy opodatkowania i w przypadku uzasadnionych wątpliwości będzie mogła złożyć wniosek o wszczęcie postępowania podatkowego. Natomiast gdyby postępowanie podatkowe już się toczyło, gmina powinna mieć prawo wziąć w nim udział.*

**Fragment uzasadnienia do propozycji zmian w ramach Pakietu 2.0**

Autorzy Pakietu 2.0. wskazują też na problem niewłaściwego podziału między gminy kwot podatku od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych w sytuacji, gdy sama kwota podatku wpłacona przez podatnika lub płatnika nie jest kwestionowana. Przepisy art. 19 i 20 u.d.j.s.t. wskazują gminy właściwe do otrzymania kwot podatku – ale nie regulują

procedury postępowania, gdy środki te zostały między gminami źle podzielone.

Ustawa nie reguluje procedury ewentualnego zakwestionowania przekazanych kwot – w szczególności sposobu podziału ich między zainteresowane gminy. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie przepisu regulującego tę kwestię. Ponieważ nie chodzi w tym przypadku o sprawdzenie prawidłowości opodatkowania, wszczynane postępowanie nie będzie postępowaniem podatkowym. Zatem procedura powinna się toczyć w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Do prawidłowego rozstrzygnięcia sporu w zakresie podziału kwoty podatku między gminy może okazać się konieczne uzyskanie wyjaśnień od podatnika lub płatnika. Dlatego proponuje się, aby podatnik i płatnik mieli obowiązek składania wyjaśnień na potrzeby tego postępowania na zasadach wynikających z Ordynacji podatkowej. ©℗

**Podstawa prawna:**

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



eprasa.pl 284ba60b46

Pomoc Ukrainie

# Wygaszanie pomocy dla obywateli Ukrainy udzielanej w związku z wojną

***Została opublikowana ustawa wygaszająca rozwiązania zawarte w specustawie o pomocy obywatelom Ukrainy przebywającym w Polsce w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ustawą wprowadzono wiele zmian w różnych aktach prawnych. Konsekwencją wygaszania dotychczasowych przepisów będą m.in. zmiany w gospodarce finansowej państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, związane z finansowaniem świadczeń pomocowych z budżetu państwa, budżetów JST oraz z Funduszu Pomocy.***

IZABELA MOTOWILCZUK

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

Ustawa z 23 stycznia 2026 r. o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 203) została opublikowana 24 lutego 2026 r. „Wygaszone" zostały przepisy wprowadzone na podstawie ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 223). Zamiast rozwiązań szczególnych, do obywateli Ukrainy będą miały zastosowanie zasady ogólne dotyczące cudzoziemców – w tym w szczególności mających status uchodźców – zawarte w ustawie z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 223).

Ustawa weszła w życie 5 marca 2026 r. – z pewnymi wyjątkami, które mają umożliwić prawidłowe rozliczenie środków pomocowych. Najważniejsze zmiany w kontekście prowadzenia gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych, wraz z datami ich wejścia w życie, przedstawia tabela.

| Lp. | Podstawa prawna | Zakres regulacji | Data wejścia zmiany w życie, komentarz |
|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | Nowy art. 112 ust. 1–7 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej | W ramach ochrony czasowej dla uchodźców mogą oni otrzymać świadczenia polegające na:<br>1) zapewnieniu pobytu i wyżywienia, poprzez umieszczenie w obiekcie zbiorowego zakwaterowania lub wypłatę świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu w Polsce,<br>2) prowadzeniu punktów recepcyjnych,<br>3) zapewnieniu transportu związanego z zakwaterowaniem lub opieką medyczną,<br>4) podjęciu innych działań niezbędnych do realizacji pomocy. | **5 marca 2026 r.**<br><br>Nowe rozwiązania zastąpiły przepisy art. 12 ust. 1–3 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, gdzie ww. zadania były realizowane przez wojewodów. Wojewodowie mogą kontynuować udzielanie pomocy do 30 czerwca 2026 r., w ramach środków z rezerwy celowej budżetu państwa. |



eprasa.pl 284ba60b46

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|---|---|---|
| | | Pomoc ma zapewniać minister ds. wewnętrznych, w ramach wydzielonych środków. Może być także udzielana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w ramach środków wydzielonych w budżecie państwa, programów finansowanych z udziałem środków europejskich lub innych źródeł, przekazywanych bezpośrednio właściwej gminie, powiatowi lub organizacji pozarządowej, która realizuje ww. zadania pomocowe. | |
| 2 | Nowy art. 112 ust. 8–9 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej | Jednostka samorządu terytorialnego, związek JST lub związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków mogą zapewnić pomoc beneficjentom ochrony czasowej. Zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący odpowiedniej jednostki lub związku. Natomiast formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy jednostki lub związku. | **5 marca 2026 r.**<br><br>Nowe rozwiązania zastąpiły przepisy art. 12 ust. 4–5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Od tego dnia, jeśli gmina będzie chciała podjąć uchwałę w sprawie pomocy dla obywateli Ukrainy, będzie ją mogła wydać wyłącznie na podstawie art. 112 ust. 8 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nie będzie mogła podjąć uchwały na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Ta sama zasada będzie obowiązywała organy wykonawcze JST przy wydawaniu zarządzeń i podejmowaniu uchwał. |
| 3 | Zmieniony art. 14 ust. 1–4d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy | Z Funduszu Pomocy utworzonego przy BGK nie można będzie finansować żadnych zadań na rzecz pomocy Ukrainie, a także związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy. | **5 marca 2026 r.**<br><br>Do środków pochodzących z Funduszu Pomocy, przekazanych przed dniem wejścia w życie nowelizacji na finansowanie lub dofinansowanie zadań, stosuje się przepisy dotychczasowe.<br>Fundusz Pomocy pokrywa wydatki na finansowanie lub dofinansowanie zadań zrealizowanych do 4 marca 2026 r. na dotychczasowych zasadach. Zwrot wydatków lub kosztów poniesionych na realizację tych zadań w okresie do 4 marca 2026 r., ale płatnych po tym terminie, może następować do 31 grudnia 2026 r.<br>Należności pobrane w związku z realizacją tych zadań oraz zwroty wydatków wykonuje się na zasadach dotychczasowych. Jeśli środki wpłyną po 31 grudnia 2026 r. – będą zwracane nie na rachunek Funduszu Pomocy, ale do budżetu państwa. |
| 4 | Uchylony art. 14 ust. 13–14 i ust. 19–20 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy | JST gromadzą środki z Funduszu Pomocy na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki, w ramach planu finansowego tego rachunku.<br>Wójt, burmistrz (prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa | **5 marca 2026 r.**<br><br>Po tej dacie jednostki nie mogą już realizować zadań z zakresu pomocy obywatelom Ukrainy płatnych ze środków Funduszu Pomocy. Z prowadzonych |



eprasa.pl 284ba60b46

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|---|---|---|
| | | dysponują środkami Funduszu Pomocy oraz opracowują plan finansowy dla rachunku dochodów.<br>Po zakończeniu roku budżetowego organy wykonawcze JST przedkładają organowi stanowiącemu JST informację o wykonaniu planu finansowego rachunku dochodów.<br>Finansowanie lub dofinansowanie z Funduszu Pomocy stanowi przychód publicznych samorządowej osoby prawnej, tworzonej na podstawie odrębnych przepisów o której mowa w art. 9 pkt 5–8 i pkt 14 ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp). W planie finansowym jednostka wyodrębnia przychody z tytułu wsparcia i koszty związane z realizacją zadań. | dotąd rachunków dochodów, w ramach planów finansowych na 2026 rok będą mogły tylko dokonywać płatności za zadania zrealizowane do 4 marca 2026 r. Ostatnią informację o wykonaniu planu za 2026 rok organy wykonawcze JST muszą przedłożyć organowi stanowiącemu JST do 31 marca 2027 r. Nie ma podstaw prawnych, aby tworzyć plan finansowy dla rachunku dochodów Funduszu Pomocy na rok 2027 i dalsze lata budżetowe. |
| 5 | Zmieniony art. 14 ust. 5 pkt 8 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy | Odsetki od środków Funduszu Pomocy pozostające na wydzielonych rachunkach bankowych, których obowiązek utworzenia wynika z obowiązujących przepisów lub umów, będących w dyspozycji kierownika jednostki organizacyjnej realizującej zadania finansowane ze środków Funduszu, przestają być zaliczane do środków Funduszu Pomocy. Stanowią one dochód budżetu państwa. | **5 marca 2026 r.**<br>Do zwrotu odsetek od zgromadzonych środków z Funduszu Pomocy stosuje się przepisy dotychczasowe – przy czym po 31 grudnia 2026 r. odsetki te należy przekazywać do budżetu państwa. |
| 6 | Zmieniony art. 14 ust. 6 pkt 2–3 i ust. 7 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy | Środki Funduszu Pomocy mogą być przeznaczane na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań wykonanych do 4 marca 2026 r. | **5 marca 2026 r.**<br><br>Od tej daty Fundusz Pomocy będzie funkcjonował tylko w ograniczonym zakresie – umożliwiającym prawidłowe rozliczenie zgromadzonych środków. |
| 7 | Uchylony art. 108 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy | Cofnięto możliwość przekazania samorządowemu zakładowi budżetowemu, który realizuje zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, otrzymania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego przekraczającej 50% kosztów jego działalności. | **5 marca 2026 r.**<br><br>Po tej dacie zakład nie może realizować zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy – stąd regulacja stała się bezprzedmiotowa. |
| 8 | Uchylony art. 110 ust. 1–3 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy | Cofnięto korzystne rozwiązania związane z ustalaniem dopuszczalnego zadłużenia JST, które pozwalały na ustalanie relacji, o której mowa w art. 242 uofp, z pomniejszeniem planowanych wydatków bieżących o planowane wydatki bieżące ponoszone w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel. Ocena spełnienia zasady określonej | **1 stycznia 2027 r.**<br><br>Uchylone przepisy mają zastosowanie ostatni raz do budżetu JST na 2026 rok ze względu na finansowanie zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy, wykonanych do 4 marca 2026 r. |



eprasa.pl 284ba60b46

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|---|---|---|
| | | w art. 242 uofp następuje z uwzględnieniem wykonanych wydatków bieżących, pomniejszonych o wykonane wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie były one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel. Ustalając relację ograniczającą wysokość spłaty długu JST na rok 2023 i lata kolejne, wydatki bieżące budżetu tej jednostki podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel. | |
| 9 | Uchylony art. 111 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy | Cofnięto szczególne zasady udzielania upoważnień, zgodnie z którymi w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, organ stanowiący JST może upoważnić wójta, burmistrza (prezydenta miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa do:<br>1) dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu JST, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej,<br>2) dokonywania czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp;<br>3) dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej oraz w planie wydatków budżetu JST związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki. | **5 marca 2026 r.**<br><br>Po tej dacie organ wykonawczy nie może podejmować decyzji w ww. sprawach, nawet jeśli miał wcześniej stosowne upoważnienia. |
| 10 | Uchylony art. 113 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy | Z budżetu państwa mogą być udzielane właściwym JST dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. W przypadku dofinansowania zadań własnych bieżących i inwestycyjnych kwota dotacji może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania. | **5 marca 2027 r.**<br><br>Wydłużony termin ma umożliwić rozliczenie dotacji za 2026 r. |

©℗

**Podstawa prawna:**

- ustawa z 23 stycznia 2026 r. o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 203)



eprasa.pl 284ba60b46

Pomoc społeczna

# Zmiany w ustawie o pomocy społecznej – zadania samorządów

***Projekt nowelizacji ustawy o pomocy społecznej wprowadza nowe definicje ustawowe i zadania własne gmin (w tym superwizję). Pojawi się możliwość uchylenia decyzji o przyznaniu świadczeń. Po nowelizacji gmina, powiat i samorząd województwa mają opracowywać gminną, powiatową i wojewódzką strategię polityki społecznej. Planowane są też zmiany w stopniach awansu zawodowego dla pracowników socjalnych.***

ANDRZEJ DYBOWSKI

*prawnik, specjalista prawa samorządowego, autor publikacji o prawie administracyjnym*

Projekt nowelizacji zakłada zmiany w słowniczku definicji ustawowych.

| Nowa definicja w ustawie o pomocy społecznej | Zakres | Znaczenie dla JST |
|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| **Streetworking** | Usługa społeczna – w tym prowadzona jako praca socjalna – obejmująca wsparcie mające na celu poprawę sytuacji życiowej oraz rozwiązywanie problemów socjalnych, zdrowotnych, społecznych i innych, świadczona osobom doświadczającym wykluczenia społecznego. | Streetworking bezdomności to odrębna, profesjonalna forma wsparcia nakierowana m.in. na ochronę zdrowia i życia osób przebywających w miejscach niemieszkalnych.<br>Gminy będą musiały zatrudniać osoby o odpowiednich kwalifikacjach do realizacji tego nowego zadania. |
| **Deinstytucjonalizacja** | Proces rozwoju usług społecznych na poziomie rodziny i społeczności lokalnej – w tym o charakterze profilaktycznym – który ma na celu zastąpienie opieki instytucjonalnej wsparciem świadczonym na poziomie społeczności lokalnej. | Od 2030 roku gminy będą opracowywały lokalny plan rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji. |
| **Osoba w kryzysie bezdomności** | Po zmianach jest to osoba:<br>1) niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym (w tym zameldowana w takim lokalu, o ile nie ma możliwości stałego zamieszkania w nim),<br>2) korzystająca w procesie wychodzenia z bezdomności ze wsparcia (np. w mieszkaniu treningowym). | Zmieniona definicja obejmuje także osoby korzystające z form wsparcia mieszkaniowego. |
| **Osoba wymagająca wsparcia w codziennym funkcjonowaniu** | Osoba, która ze względu na wiek, stan zdrowia lub niepełnosprawność wymaga wsparcia lub opieki w związku z niemożnością samodzielnego wykonywania co najmniej jednej z podstawowych czynności spraw życia codziennego. | Nowa definicja zbiera w sobie rozrzucone w różnych przepisach przesłanki wieku, stanu zdrowia lub niepełnosprawności – jako uzasadnienie udzielania wsparcia potrzebującym w ramach systemu pomocy społecznej. |
| **Praca socjalna** | Profesjonalna i interdyscyplinarna działalność zawodowa, oparta na metodyce pracy socjalnej, mająca na celu wspieranie osób, rodzin oraz grup społecznych w poprawie jakości życia oraz w przezwyciężaniu trudności, | Definicja pomoże legislacyjnie określić, czym zajmują się pracownicy instytucji pomocy społecznej.<br>Nowa definicja jest ważna jako parametr określający kwalifikacje pracowników pomocy społecznej. Przykładowo |



eprasa.pl 284ba60b46

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| | uwzględniająca zachodzące zmiany społeczne, potrzeby rozwojowe, a także możliwości wzmacniania pozycji i samodzielności osób objętych wsparciem. | interwencję kryzysową może świadczyć osoba, która ma ukończone studia magisterskie w zakresie m.in. pracy socjalnej. Projekt przewiduje możliwość łączenia innych studiów z kierunkiem Praca socjalna. Nowelizacja ułatwi kształcenie w tym kierunku. Przykładowo rozporządzenie określi minimalne wymogi programowe dla studiów podyplomowych z zakresu metodyki i metodologii pracy socjalnej. |
| **Kręgi wsparcia** | Forma organizowania i udzielania wsparcia w codziennym funkcjonowaniu osobom i rodzinom, w postaci sieci osób udzielających wsparcia, działających w celu uwzględniania potrzeb osób oraz rodzin w zakresie prowadzenia niezależnego życia w społeczeństwie. Sieć ta obejmuje w szczególności osoby spokrewnione, sąsiadów, wolontariuszy, instytucje i organizacje działające na rzecz osób i rodzin oraz specjalistów. | Projekt zakłada, że inicjowanie i wspieranie tworzenia kręgów wsparcia to zadanie własne gminy. |

## Uchylenie decyzji o przyznaniu świadczenia

W przypadku stwierdzenia przez pracownika socjalnego marnotrawienia przyznanych świadczeń, ich celowego niszczenia lub korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem bądź marnotrawienia własnych zasobów finansowych – może nastąpić ograniczenie świadczeń, odmowa ich przyznania albo przyznanie pomocy w formie świadczenia niepieniężnego. Zasady te wprowadza art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. **Projekt przewiduje dodanie do tego przepisu możliwości uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia.** Projekt przewiduje to także w przypadku stwierdzonych przez pracownika socjalnego dysproporcji między udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny wskazującą, że osoba ta lub rodzina jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, wykorzystując własne zasoby majątkowe – w szczególności w przypadku posiadania znacznych zasobów finansowych, wartościowych przedmiotów majątkowych lub nieruchomości (art. 12 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).

## Strategia polityki społecznej

Obecnie gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, a samorząd województwa strategię w zakresie polityki społecznej. Takie zasady wprowadza art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Po nowelizacji **gmina, powiat i samorząd województwa mają opracowywać gminną, powiatową i wojewódzką strategię polityki społecznej.** Autorzy projektu ocenili, że dotychczasowy dokument – strategia rozwiązywania problemów społecznych – w wielu jednostkach samorządu terytorialnego ma charakter formalny i nie odzwierciedla rzeczywistego kierunku rozwoju usług społecznych. Równolegle samorządy opracowują lokalne plany deinstytucjonalizacji, wynikające z wymogów programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, które jednak nie posiadają umocowania w obowiązujących przepisach prawa. Nowelizacja ma uwzględnić oba te aspekty.
Od 1 stycznia 2030 r. strategia polityki społecznej opracowana przez gminę, powiat i samorząd województwa ma być realizowana poprzez lokalny plan rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji. Plan będzie załącznikiem do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 226 ustawy o finansach publicznych. Plan będzie przyjmowany na okres 3 lat.

## Nowe zadania własne gminy

Nowym zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym stanie się szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej



eprasa.pl 284ba60b46

z terenu gminy oraz organizowanie wsparcia zawodowego w postaci superwizji i zapewnienie środków na ten cel. Superwizja polega na ustawicznym rozwoju zawodowym pracowników, służącym utrzymaniu wysokiego poziomu świadczonych usług, zachowaniu i wzmacnianiu kompetencji zawodowych, udzielaniu wsparcia, poszukiwaniu źródeł trudności w pracy i możliwości ich pokonywania.

**Nowe zadania własne gminy to:**
1) prowadzenie streetworkingu,
2) inicjowanie i wspieranie tworzenia kręgów wsparcia,
3) współpraca z ośrodkami wsparcia ekonomii społecznej, o których mowa w ustawie 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej – w szczególności w zakresie upowszechniania oferty tych ośrodków dotyczącej możliwości podjęcia pracy w przedsiębiorstwie społecznym oraz skorzystania z reintegracji społecznej i zawodowej w podmiotach ekonomii społecznej.

## Zmiany w stopniach awansu zawodowego

Projekt przewiduje następujące stopnie awansu zawodowego dla pracowników socjalnych:
- starszy pracownik socjalny,
- specjalista pracy socjalnej,
- starszy specjalista pracy socjalnej,
- ekspert pracy socjalnej,
- główny specjalista pracy socjalnej.

**Projekt przewiduje też zastąpienie stopnia starszego specjalisty-koordynatora stanowiskiem eksperta pracy socjalnej.**

### Z UZASADNIENIA

*Wymogi dotyczące stażu pracy przy awansie na stanowisko eksperta pracy socjalnej będą analogiczne do obowiązujących przy dotychczasowym stanowisku – 5 lat. W odróżnieniu jednak od zmienianego stopnia starszego specjalisty pracy socjalnejkoordynatora, ekspert pracy socjalnej będzie musiał posiadać wykształcenie wyższe, uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego, lub ukończone studia podyplomowe uprawniające do zawodu, zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej. Nie będzie zatem możliwości uzyskania tego stopnia awansu, mając wykształcenie średnie uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego, nawet przy jednoczesnym posiadaniu specjalizacji II stopnia w zawodzie pracownik socjalny.*

Autorzy ustawy podkreślają, że nadal jednak nie będzie konieczności zdobywania kolejno poszczególnych stopni w procesie awansu zawodowego pracownika socjalnego. Pojawi się w niej stopień pośredni pomiędzy starszym specjalistą pracy socjalnej a głównym specjalistą pracy socjalnej (fakultatywny).

**WAŻNE Zatrudnienie na stanowisku starszego specjalisty pracy socjalnej nie będzie wykluczało uzyskania, jako bezpośrednio kolejnego stopnia awansu zawodowego (w przypadku spełnienia wymogów dotyczących kwalifikacji i stażu pracy) – głównego specjalisty pracy socjalnej.**

| Stopień | Wymogi |
|---|---|
| **Starszy specjalista pracy socjalnej** | • Wykształcenie wyższe lub studia podyplomowe uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego oraz posiadanie 5-letniego stażu pracy lub<br>• wykształcenie średnie uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego i posiadanie specjalizacji II stopnia w zawodzie pracownik socjalny oraz posiadanie 5-letniego stażu pracy. |
| **Ekspert pracy socjalnej** | • Wykształcenie wyższe lub studia podyplomowe uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego oraz posiadanie 5-letniego stażu pracy lub<br>• wykształcenie średnie uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego i posiadanie specjalizacji II stopnia w zawodzie pracownik socjalny oraz posiadanie 5-letniego stażu pracy. |

Autorzy ustawy planują, aby osoby zatrudnione dotychczas na stanowisku starszego specjalisty pracy socjalnej-koordynatora mogły dalej pracować na tym stanowisku – realizując zadania związane z koordynacją. W rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych nadal bowiem będzie wskazane stanowisko starszy specjalista pracy socjalnej-koordynator w grupie stanowisk pomocniczych i obsługi w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, centrach integracji społecznej, jednostkach organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz centrach usług społecznych. ©℗

**Podstawa prawna:**
- projekt ustawy o zmianie ustawy pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (UD315)



eprasa.pl 284ba60b46

Samorządowe prawo pracy

# Nagrody jubileuszowe. Problemy po nowelizacji

***Samorządy mają problemy z ustaleniem prawidłowych zasad wypłacania nagród jubileuszowych na podstawie zmienionych przepisów o przeliczaniu stażu pracy pracowników samorządowych. Do problemów odniosły się Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz regionalne izby obrachunkowe.***

TOMASZ KRÓL

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

Nowelizacja Kodeksu pracy z 26 września 2025 r. umożliwia przeliczenie stażu pracy z uwzględnieniem umów zlecenia i w konsekwencji otrzymanie wyższej nagrody jubileuszowej. Przepis art. 38 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że do okresów pracy uprawniających do nagrody jubileuszowej wlicza się wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. „Odrębnymi przepisami" są tu właśnie te wprowadzone przez nowelizację Kodeksu pracy z 26 września 2025 r.

## Zasady przyznawania nagród jubileuszowych

Pracownikom samorządowym nagrody jubileuszowe przysługują na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Ich wysokość określa art. 38 ust. 2 tej ustawy.

**Nagroda jubileuszowa przysługuje w wysokości:**

1) po 20 latach pracy – 75% wynagrodzenia miesięcznego,
2) po 25 latach pracy – 100% wynagrodzenia miesięcznego,
3) po 30 latach pracy – 150% wynagrodzenia miesięcznego,
4) po 35 latach pracy – 200% wynagrodzenia miesięcznego,
5) po 40 latach pracy – 300% wynagrodzenia miesięcznego,
6) po 45 latach pracy – 400% wynagrodzenia miesięcznego.

Przepisy wprowadzają algorytm obliczania wysokości nagrody w cyklu co 5 lat, począwszy od przepracowania 20 lat, aż do 45 lat. Warunki ustalania prawa do nagrody jubileuszowej i jej wypłacania określa § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

## Kumulacja nagród jubileuszowych

W tej sprawie Ministerstwo Rodziny udzieliło odrębnych wyjaśnień. Stanowisko to oparte jest na interpretacji kilku przepisów rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że pracownik samorządowy nabywa prawo do nagrody jubileuszowej:

- w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody albo
- w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających nagrody jubileuszowe.

Regułą jest, że nabycie prawa do nagrody jubileuszowej następuje w dniu upływu okresu uprawniającego do tego świadczenia. Jednak w przypadku wejścia w życie przepisów wprowadzających nowe, korzystniejsze warunki nabycia nagrody – będzie to dzień wejścia ich w życie (por. wyrok Sądu Najwyższego z 21 sierpnia 1996 r., sygn. akt I PRN 62/96). Ministerstwo przyjęło też, że okres uprawniający do nabycia prawa do nagrody upływa w dniu osiągnięcia odpowiedniego stażu pracy – a ten pracownik osiąga w dniu wejścia w życie ustawy stażowej.

Drugi przepis skomentowany przez Ministerstwo Rodziny to § 8 ust. 9 rozporządzenia, który stanowi, że jeżeli w dniu wejścia w życie



eprasa.pl 284ba60b46

przepisów wprowadzających zaliczalność do okresów, od których uzależnia się uprawnienia pracownicze, okresów niepodlegających dotychczas wliczeniu, upływa okres uprawniający pracownika samorządowego do dwóch lub więcej nagród jubileuszowych – wypłaca mu się tylko jedną nagrodę, najwyższą.

Mamy tu zatem sytuację zbiegu praw do kilku nagród jubileuszowych w wyniku zmiany zasad liczenia stażu pracy wprowadzonych przez nowelizację Kodeksu pracy. I zasadę, że wypłaca się tylko jedną, najwyższą nagrodę. Ministerstwo interpretuje przepisy następująco: **„W myśl § 8 ust. 10 rozporządzenia, pracownikowi samorządowemu, który w dniu wejścia w życie przepisów (…) ma okres zatrudnienia, wraz z innymi okresami wliczonymi do tego okresu, dłuższy niż wymagany do nagrody jubileuszowej danego stopnia, a w ciągu 12 miesięcy od tego dnia upłynie okres uprawniający go do nabycia nagrody wyższego stopnia, nagrodę niższą wypłaca się w pełnej wysokości, a w dniu nabycia prawa do nagrody wyższej – różnicę między kwotą nagrody wyższej a kwotą nagrody niższej”.**

**PRZYKŁAD**

Resort pracy zobrazował to następującym przykładem:

Pracownik dostarczył zaświadczenie z ZUS i po doliczeniu dodatkowych 12 lat stażu w dniu 1 stycznia 2026 r. jego staż pracy wyniósł 42 lata. Pracownik ten uzyskał prawo do nagrody jubileuszowej za 40 lat pracy w dniu 1 stycznia 2026 r. Natomiast w sytuacji, gdy pracownikowi wypłacono w grudniu 2025 r. nagrodę jubileuszową za 40 lat pracy, a pracownik ten dostarczył zaświadczenie z ZUS i po doliczeniu dodatkowych lat stażu w dniu 1 stycznia 2026 r. jego staż pracy wyniósł 46 lat, to pracownik ten uzyskał prawo do nagrody jubileuszowej za 45 lat pracy w dniu 1 stycznia 2026 r. i wypłata nagrody za 45 lat powinna nastąpić w pełnej wysokości.

Podobny przykład znajdziemy w piśmie z 23 marca 2026 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu (sygn. WA.0220.16.2026):

„Jeśli więc pracownik samorządowy, po zaliczeniu do okresu zatrudnienia okresu wymienionego w art. $302^1$ § 1–7 Kodeksu pracy i „zaliczalnego” od 1 stycznia 2026 r., osiągnął dany okres pracy wymagany przez art. 38 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych (20, 25, 30, 35, 40, 45 lat pracy) przed dniem 1 stycznia 2026 r. – to nabył on prawo do nagrody jubileuszowej za daną liczbę lat pracy (np. 25 lat pracy) w dniu 1 stycznia 2026 r. i po udokumentowaniu prawa do tej nagrody należy mu wypłacić nagrodę jubileuszową. Zgodnie z § 8 ust. 4 rozporządzenia nagrodę jubileuszową wypłaca się niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody”.

## RIO o nagrodach jubileuszowych

Samorządowcy zgłaszają do RIO wątpliwości, czy wypłata nagrody jubileuszowej pracownikowi, który udokumentował wyższy staż pracy, nie narusza art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi m.in., że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wątpliwości gmin wynikają z tego, że wydatki na nagrody jubileuszowe nie były możliwe do oszacowania

**Z ORZECZNICTWA**

*W przypadku udokumentowania przez pracownika samorządowego okresów wliczanych do okresu zatrudnienia na podstawie art. $302^1$ Kodeksu pracy, czego konsekwencją będzie uprawnienie pracownika do nagrody jubileuszowej na zasadach wynikających z przywołanych powyżej przepisów, po stronie pracodawcy zatrudniającego tego pracownika wystąpi obowiązek wypłaty nagrody jubileuszowej. Realizacja wydatku w tym zakresie stanowić będzie wykonanie wynikającego z przepisów prawa obowiązku. Prawidłowe ustalenie uprawnienia pracownika do nagrody jubileuszowej i wypłata tej nagrody stanowi powinność pracodawcy i nie może budzić wątpliwości w świetle zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych wynikających z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.*

**Stanowisko RIO w Krakowie z 17 lutego 2026 r., sygn. WIAS.710.8.2026**



eprasa.pl 284ba60b46

w momencie tworzenia budżetów samorządów na 2026 rok. Pracodawcy samorządowi dopiero w trakcie 2026 roku, na podstawie zaświadczeń wydawanych przez ZUS, dowiadują się o skali nagród jubileuszowych, które muszą wypłacić.

Cytowane wyżej (w ramce) stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z 17 lutego 2026 r. (sygn. WIAS.710.8.2026) jest odpowiedzią na zgłoszone wątpliwości w zakresie art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Pytanie burmistrza dotyczyło tego przepisu w kontekście wypłaty nagrody jubileuszowej pracownikowi, który nabył prawo do tej nagrody w okresie poprzedzającym wejście w życie nowelizacji Kodeksu pracy z 26 września 2025 r., jednak przed upływem terminu przedawnienia roszczenia, o którym mowa w art. 291 § 1 Kodeksu pracy.

## Przedawnienie roszczeń pracownika samorządowego

Nowelizacja Kodeksu pracy dotycząca przeliczania stażu weszła w życie 1 stycznia 2026 r. Dlatego bieg przedawnienia nagrody jubileuszowej po udokumentowaniu dodatkowego stażu liczony jest od 1 stycznia 2026 r. Takie stanowisko zajęła w powołanym powyżej piśmie z 23 marca 2026 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu (sygn. WA.0220.16.2026)

RIO w Poznaniu odniosła się do stanowiska Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które wskazało, że w przypadku, w którym pracownik samorządowy ma staż pracy 16 lat, w przeszłości prowadził działalność gospodarczą i opłacał pełne składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przez 5 lat i który po zsumowania powyższych okresów na dzień 1 stycznia 2026 r. miałaby staż pracy wynoszący dokładnie 21 lat, pracodawca będzie miał obowiązek wypłacić nagrodę jubileuszową za 20 lat pracy po wejściu w życie przepisów zaliczających nowe okresy – tj. w styczniu 2026 r. W swoich wyjaśnieniach RIO w Poznaniu odwołała się także do wyroku Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2021 r. (sygn. akt II PSKP 3/21).

### Z ORZECZNICTWA

*Bieg przedawnienia, o którym mowa w art. 291 § 1 Kodeksu pracy (roszczenia ze stosunku pracy ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne) – w odniesieniu do nagród jubileuszowych, do których pracownik samorządowy nabył prawo w dniu 1 stycznia 2026 r. w wyniku doliczenia do okresów pracy uprawniających do nagrody jubileuszowej okresów z art. 3021 § 1–4 Kodeksu pracy, mimo iż okres pracy wymagany do danej nagrody jubileuszowej (np. za 25 lat pracy) przypadał przed 1 stycznia 2026 r. – rozpoczyna się również od dnia 1 stycznia 2026 r. (bo ten dzień jest dniem wymagalności roszczenia o wypłatę nagrody jubileuszowej dla której wymagany okres pracy przypadał przed 1 stycznia 2026 r.).*

**Stanowisko RIO w Poznaniu z 23 marca 2026 r., sygn. WA.0220.16.2026**

### Z ORZECZNICTWA

*(…) zmiana zasad przyznawania gratyfikacji jubileuszowej w zakresie stażu pracy prowadząca do definitywnego pozbawienia prawa do nagrody pracownika, który w dniu wejścia w życie nowych zasad legitymował się już dłuższym ogólnym stażem pracy niż wymagany do jej nabycia, a wcześniej nie nabył prawa do tej nagrody z uwagi na brak wymaganego uprzednio stażu zakładowego, prowadzi do naruszenia zasady równego traktowania pracowników (art. $11^2$ k.p.).*

**Wyrok SN z 27 stycznia 2021 r., sygn. akt II PSKP 3/21**

©℗

**Podstawa prawna:**

- ustawa z 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1423)
- art. 36 ust. 2, art. 38 ust. 2 i 5 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- rozporządzenie Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (j.t. Dz.U. z 2021 r. poz. 1960; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 246)



eprasa.pl 284ba60b46

Procedury

# Procedura dochodzenia odpowiedzialności majątkowej od funkcjonariusza publicznego

*Procedura dochodzenia odpowiedzialności majątkowej od funkcjonariusza publicznego za rażące naruszenie prawa została przez ustawodawcę ukształtowana jako szczególny, wieloetapowy mechanizm regresowy, poprzedzający właściwe postępowanie cywilne i podporządkowany ochronie interesu publicznego. Nie chodzi tu o prostą kontynuację procesu odszkodowawczego wszczętego przez poszkodowanego przeciwko Skarbowi Państwa albo JST, lecz o odrębny tryb zmierzający do przeniesienia – przy spełnieniu ustawowych przesłanek – ciężaru ekonomicznego wypłaconego odszkodowania na funkcjonariusza publicznego, który swoim zawinionym działaniem lub zaniechaniem doprowadził do szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej.*

LESZEK JAWORSKI

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

Procedura ta jest skomplikowana i przez to w praktyce bywa długotrwała. Jej zasadnicze etapy wyznaczają przepisy art. 7–9 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (dalej: ustawa).

## Wypłata odszkodowania

Punktem wyjścia dla uruchomienia całego mechanizmu jest uprzednia wypłata odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny. Dopóki nie dojdzie do faktycznego spełnienia świadczenia pieniężnego na rzecz poszkodowanego, procedura regresowa nie może zostać uruchomiona. **Termin do wszczęcia dalszych działań liczy się nie od daty wydania wyroku zasądzającego ani od zawarcia ugody – lecz od dnia rzeczywistej wypłaty odszkodowania.** Już ten element pokazuje wtórny charakter omawianej odpowiedzialności:

1) najpierw państwo lub jednostka samorządu terytorialnego ponosi odpowiedzialność wobec obywatela,
2) dopiero potem może uruchomić roszczenie regresowe wobec funkcjonariusza.

## Postępowanie wyjaśniające

Pierwszy etap procedury ma charakter wyjaśniający. Inicjowany jest przez kierownika podmiotu odpowiedzialnego albo kierownika jednostki organizacyjnej tego podmiotu, która wypłaciła odszkodowanie. W terminie 14 dni od dnia wypłaty odszkodowania podmiot ten ma obowiązek złożyć do prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Nie jest to uprawnienie o charakterze fakultatywnym, lecz obowiązek ustawowy, którego zaniechanie zostało zagrożone sankcją karną.

**WAŻNE** **Niezłożenie przez kierownika podmiotu odpowiedzialnego lub jednostki organizacyjnej takiego podmiotu (w terminie 14 dni od dnia wypłaty odszkodowania) wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego do prokuratora okręgowego (właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego) – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.**

W konsekwencji ustawodawca związał ochronę interesu majątkowego państwa i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązkową aktywnością kierownictwa jednostek organizacyjnych. Rozwiązanie to ma przeciwdziałać praktyce biernego tolerowania szkód pokrywanych



eprasa.pl 284ba60b46

z majątku publicznego bez podejmowania działań regresowych wobec osób, które je spowodowały.

## Wniosek do prokuratora

Do wniosku należy dołączyć ściśle określone dokumenty. Po pierwsze, dowód wypłaty odszkodowania oraz orzeczenie albo ugodę stanowiące podstawę tej wypłaty. Po drugie – rozstrzygnięcie stwierdzające rażące naruszenie prawa oraz uwierzytelnione kopie posiadanych akt postępowania sądowego lub administracyjnego, w którym to rozstrzygnięcie zostało wydane. Rozwiązanie to ma służyć przyspieszeniu postępowania wyjaśniającego oraz ograniczeniu sytuacji, w której prokurator musiałby dopiero samodzielnie kompletować dokumentację podstawową. Nie oznacza to jednak, że ciężar dowodowy został całkowicie przerzucony na wnioskodawcę. Z jednej strony ustawodawca wymaga od niego przedłożenia materiału wyjściowego, z drugiej jednak – odsyła do modelu postępowania, w którym prokurator może aktywnie podejmować dalsze czynności dowodowe z urzędu.

## Odrębność proceduralna

W tym miejscu ujawnia się szczególna natura postępowania wyjaśniającego. Nie jest ono ani klasycznym postępowaniem administracyjnym, ani elementem właściwego procesu cywilnego. Ma ono charakter samodzielny, uprzedni wobec procesu cywilnego. Służy ustaleniu, czy istnieją podstawy do wytoczenia powództwa regresowego przeciwko konkretnemu funkcjonariuszowi publicznemu. Zarazem nie jest to postępowanie rozstrzygające władczo o odpowiedzialności funkcjonariusza. Jego funkcja jest przygotowawcza: ma zgromadzić materiał dowodowy, ustalić istnienie przesłanek odpowiedzialności i stworzyć podstawę do podjęcia decyzji, czy należy wytoczyć powództwo. Pierwszy etap polega właśnie na ustaleniu przesłanek odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza, a nie na definitywnym przypisaniu mu odpowiedzialności – co pozostaje kompetencją sądu cywilnego.

Co do modelu prawnego tego postępowania, należy podkreślić jego hybrydowy charakter. Z jednej strony występują elementy skargowości (skoro formalnym impulsem do wszczęcia procedury jest wniosek kierownika podmiotu

odpowiedzialnego wraz z załącznikami). Z drugiej strony – bardzo silnie obecny jest pierwiastek oficjalności, skoro po wpłynięciu wniosku prokurator nie tylko może, ale powinien prowadzić postępowanie wyjaśniające, korzystając z kompetencji dochodzeniowo-wyjaśniających przewidzianych w prawie o prokuraturze.

## Pierwsza czynność prokuratora

Po wpłynięciu wniosku prokurator przeprowadza postępowanie wyjaśniające. Ustawa nie przewiduje wydawania formalnego postanowienia o jego wszczęciu. Przyjmuje się, że postępowanie rozpoczyna się przez podjęcie pierwszej czynności przez prokuratora. To rozwiązanie świadczy o celowym odformalizowaniu tej fazy postępowania. Ustawodawca odrzucił pierwotną koncepcję wysoce sformalizowanej procedury zaskarżalnych postanowień – uznając, że prowadziłaby ona do nadmiernego wydłużenia sprawy i mogłaby wręcz osłabić efektywność ustawy. Świadomie przyjęto model węższy, ukierunkowany przede wszystkim na zebranie materiału i ocenę, czy istnieją podstawy do skutecznego wniesienia pozwu, nie zaś na tworzenie rozbudowanego postępowania jurysdykcyjnego z własnym systemem środków zaskarżenia.

## Ustalenie przesłanek

Zakres czynności podejmowanych przez prokuratora obejmuje ustalenie wszystkich przesłanek odpowiedzialności – a więc nie tylko samego faktu wypłaty odszkodowania i istnienia prejudykatu stwierdzającego rażące naruszenie prawa, lecz także identyfikację funkcjonariusza publicznego, ocenę jego



eprasa.pl 284ba60b46

zawinienia, ustalenie związku przyczynowego między jego działaniem lub zaniechaniem a szkodą, a także określenie wysokości roszczenia regresowego, którego będzie można dochodzić w granicach wynikających z art. 9 ustawy.

Szczególne znaczenie ma ustalenie wysokości roszczenia już na etapie wyjaśniającym, ponieważ prokurator – zanim wytoczy powództwo – powinien wezwać funkcjonariusza do dobrowolnego spełnienia świadczenia i wskazać jego wysokość. **Nie jest zatem dopuszczalne ograniczenie się wyłącznie do abstrakcyjnego stwierdzenia, że przesłanki odpowiedzialności istnieją; konieczne jest także ustalenie, jakiej kwoty można skutecznie żądać.**

## Wezwanie do dobrowolnego spełnienia świadczenia

Jeżeli w wyniku postępowania wyjaśniającego prokurator stwierdzi istnienie podstaw do wytoczenia powództwa, obowiązany jest uprzednio wezwać funkcjonariusza publicznego na piśmie do dobrowolnego spełnienia świadczenia. Termin wyznaczony w wezwaniu nie może być krótszy niż 7 dni od dnia jego otrzymania. Dobrowolne spełnienie świadczenia jest pożądane i prawnie dopuszczalne, a zatem ustawodawca nie traktuje procesu cywilnego jako celu samego w sobie, lecz jako środek następczy, uruchamiany dopiero po bezskutecznym upływie terminu do zapłaty. Dopiero gdy wezwanie okaże się bezskuteczne, prokurator wytacza powództwo na rzecz podmiotu odpowiedzialnego.

## Wytoczenie powództwa albo odmowa podjęcia tej czynności

Wytaczając powództwo prokurator działa w imieniu i na rzecz podmiotu, który wypłacił odszkodowanie. To rozwiązanie ma charakter szczególny, ponieważ – choć przedmiotem postępowania są roszczenia cywilnoprawne – inicjatywa procesowa została powierzona organowi publicznemu działającemu w interesie publicznym. W tym właśnie przejawia się publicznoprawne tło całej procedury. Roszczenie ma wprawdzie naturę majątkową i jest dochodzone przed sądem cywilnym, lecz poprzedza je postępowanie o silnie publicznym zabarwieniu, zmierzające do ochrony majątku publicznego i przeciwdziałania sytuacji, w której ciężar szkód wywołanych rażącym naruszeniem prawa rozkładałby się wyłącznie na budżet państwa czy budżety samorządowe.
Jeżeli natomiast prokurator dojdzie do wniosku, że brak jest podstaw do wytoczenia powództwa – odmawia podjęcia tej czynności.

## Postępowanie sądowe w sprawie o odszkodowanie

Po przejściu fazy wyjaśniającej oraz ewentualnego wezwania do dobrowolnej zapłaty – sprawa wkracza w stadium jurysdykcyjne, którego osią jest powództwo o odszkodowanie wytoczone przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu. Na tym etapie sąd cywilny bada, czy rzeczywiście zaistniały wszystkie przesłanki odpowiedzialności majątkowej:

- czy doszło do wypłaty odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny,
- czy szkoda została wyrządzona przy wykonywaniu władzy publicznej,
- czy istnieje prejudykat stwierdzający rażące naruszenie prawa,
- czy zachowanie funkcjonariusza miało charakter zawiniony,
- czy pomiędzy jego działaniem lub zaniechaniem a powstałym uszczerbkiem zachodzi relewantny związek przyczynowy.

Postępowanie sądowe nie jest zatem prostym „zatwierdzeniem" ustaleń prokuratora, lecz stanowi właściwe forum ostatecznej weryfikacji roszczenia regresowego. Postępowanie wyjaśniające ma charakter uprzedni i przygotowawczy. Służy zgromadzeniu materiału oraz ocenie, czy istnieje podstawa do wniesienia pozwu – ale samo nie przesądza w sposób wiążący



eprasa.pl 284ba60b46

o odpowiedzialności funkcjonariusza. W tym sensie ciężar definitywnego rozstrzygnięcia sporu ustawodawca pozostawił sądowi powszechnemu.

## Granice odpowiedzialności funkcjonariusza

Granice odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza wyznacza co do zasady wysokość odszkodowania wcześniej wypłaconego przez podmiot odpowiedzialny. To ta wypłata określa ekonomiczny pułap regresu, ponieważ właśnie w takiej wysokości majątek publiczny doznał uszczerbku, którego zwrotu można następnie dochodzić od funkcjonariusza.
Ustawa nie przyjmuje jednak zasady pełnej automatycznej odpowiedzialności w każdym przypadku. Ustanawia bowiem normatywne ograniczenie wysokości świadczenia dochodzonego od funkcjonariusza – wskazując, że **co do zasady nie może ono przekraczać dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu.** Ograniczenie to nie ma charakteru przypadkowego. Stanowi ustawowy mechanizm wyważenia między potrzebą zapewnienia realności regresu a koniecznością zachowania proporcjonalności odpowiedzialności majątkowej. Rozwiązanie to ma funkcję ochronną, ale jednocześnie nie eliminuje dolegliwości odpowiedzialności, ponieważ pułap dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia pozostaje wysoki i w praktyce może oznaczać bardzo istotne obciążenie ekonomiczne po stronie funkcjonariusza.

## Postać winy

Ograniczenie wysokości odpowiedzialności nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Jego zastosowanie zależy od postaci winy przypisanej funkcjonariuszowi. W ustawie zasadnicze znaczenie ma bowiem rozróżnienie między winą nieumyślną a winą umyślną. Jeżeli rażące naruszenie prawa i szkoda będąca jego następstwem są wynikiem winy nieumyślnej, ustawowy limit dwunastokrotności wynagrodzenia wyznacza górną granicę roszczenia regresowego. **Jeżeli jednak funkcjonariusz wyrządził szkodę umyślnie – ograniczenie to nie znajduje zastosowania, a granicą jego odpowiedzialności staje się pełna wysokość wypłaconego odszkodowania.** Ustalenie postaci winy nie ma zatem znaczenia ubocznego, lecz wpływa bezpośrednio na zakres ekonomicznej dolegliwości odpowiedzialności. Z tego względu już na etapie postępowania wyjaśniającego prokurator powinien czynić ustalenia nie tylko co do samego faktu zawinionego zachowania, lecz także co do jego kwalifikacji w kategoriach winy umyślnej albo nieumyślnej, ponieważ determinuje to zarówno treść wezwania do zapłaty, jak i zakres roszczenia dochodzonego następnie przed sądem.

**PRZYKŁAD**

Referent w wydziale gospodarki nieruchomościami przygotował projekt decyzji odmawiającej zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, mimo że z akt sprawy jednoznacznie wynikało, iż przesłanki zwrotu zostały spełnione. Przepis, na który się powołał, był interpretowany jednolicie w orzecznictwie sądów administracyjnych, a jego zastosowanie w tej sprawie było oczywiście wykluczone. Decyzja została wydana, a wojewódzki sąd administracyjny prawomocnie stwierdził jej nieważność z powodu rażącego naruszenia prawa. Właściciel nieruchomości wystąpił następnie przeciwko gminie z roszczeniem odszkodowawczym i uzyskał prawomocne zasądzenie 300 000 zł, które zostało wypłacone. Po dokonaniu wypłaty wszczęto postępowanie wyjaśniające w celu ustalenia odpowiedzialności referenta. W toku tego postępowania ustalono, że referent miał świadomość utrwalonej linii orzeczniczej i jednoznacznej treści przepisów, lecz mimo to świadomie przyjął odmienną kwalifikację prawną – uznając, że „sprawa i tak trafi do sądu". Takie zachowanie zostało zakwalifikowane jako wina umyślna. W konsekwencji prokurator wezwał funkcjonariusza do zapłaty pełnej kwoty wypłaconego odszkodowania, a po bezskutecznym upływie terminu – wniósł przeciwko niemu powództwo. W tym przypadku nie znajduje zastosowania ograniczenie do dwunastokrotności wynagrodzenia, ponieważ szkoda została wyrządzona umyślnie, co otwiera drogę do dochodzenia całości uszczerbku poniesionego przez gminę.

## Odpowiedzialność solidarna

Osobnego wyjaśnienia wymaga sytuacja, w której szkoda pozostająca w związku z rażącym naruszeniem prawa nie jest rezultatem działania jednego funkcjonariusza, lecz



eprasa.pl 284ba60b46

kilku osób uczestniczących w prowadzeniu sprawy. Ustawa przewiduje na tę okoliczność konstrukcję odpowiedzialności solidarnej. Oznacza to, że **gdy kilka osób doprowadziło do powstania szkody w warunkach określonych ustawą, każda z nich może odpowiadać wobec podmiotu odpowiedzialnego w pełnym zakresie wyznaczonym przez ustawę, a następnie rozliczenia pomiędzy nimi mogą następować według zasad właściwych dla solidarności.**

W razie winy nieumyślnej każdego z funkcjonariuszy, odpowiedzialność każdego z nich pozostaje ograniczona do pułapu dwunastokrotności jego miesięcznego wynagrodzenia. W razie winy umyślnej kilku funkcjonariuszy granicą ich solidarnej odpowiedzialności pozostaje wysokość wypłaconego odszkodowania.

Rozwiązanie to odpowiada realiom funkcjonowania administracji, w której rozstrzygnięcie będące źródłem szkody nierzadko jest rezultatem sekwencji czynności podejmowanych przez więcej niż jedną osobę – od referenta przygotowującego projekt, przez osobę opiniującą, aż po podmiot podpisujący rozstrzygnięcie. Ustawodawca nie ogranicza zatem regresu wyłącznie do „formalnego autora" aktu, lecz pozwala objąć nim wszystkich funkcjonariuszy, których zawinione zachowanie pozostawało w relewantnym związku ze szkodą.

**PRZYKŁAD**

Referent w wydziale budownictwa sporządził projekt decyzji o pozwoleniu na budowę, pomijając oczywisty brak zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Projekt został następnie zaopiniowany przez starszego specjalistę, który – mimo że niezgodność była jednoznaczna – nie zgłosił zastrzeżeń. Decyzję podpisał kierownik wydziału, nie weryfikując podstawowych przesłanek zgodności inwestycji z planem. Wojewódzki sąd administracyjny prawomocnie stwierdził nieważność decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa. Inwestor, który poniósł koszty rozpoczętej budowy i jej wstrzymania, uzyskał od gminy odszkodowanie w wysokości 500 000 zł, które zostało wypłacone. W postępowaniu wyjaśniającym ustalono, że każdy z funkcjonariuszy przyczynił się do powstania szkody: referent przez sporządzenie wadliwego projektu, specjalista przez brak reakcji mimo oczywistej niezgodności, a kierownik przez podpisanie decyzji bez elementarnej kontroli. Zachowania te zakwalifikowano jako zawinione, ale nieumyślne. W tej sytuacji możliwe jest dochodzenie roszczenia regresowego wobec wszystkich trzech funkcjonariuszy. Odpowiadają oni solidarnie, jednak odpowiedzialność każdego z nich jest ograniczona do wysokości dwunastokrotności jego miesięcznego wynagrodzenia. Podmiot publiczny może dochodzić należności od każdego z nich, a ewentualne rozliczenia między funkcjonariuszami następują według zasad właściwych dla solidarności.

## Status funkcjonariusza publicznego

W tym kontekście szczególnie istotne jest to, że status funkcjonariusza publicznego na gruncie ustawy nie jest utożsamiany wyłącznie z określonym stanowiskiem czy nazwą pełnionej funkcji, lecz z rodzajem wykonywanych czynności. Decydujące jest więc uczestniczenie w wykonywaniu czynności merytorycznych właściwych dla prowadzenia sprawy zakończonej decyzją albo postanowieniem, a nie sam formalny tytuł zatrudnienia czy techniczna podstawa związania z aparatem władzy publicznej. Oznacza to, że ustawowy mechanizm regresowy może obejmować osoby zatrudnione w różnych formach, o ile ich rola rzeczywiście wiązała się z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu ustawy. Tym samym zakres podmiotowy odpowiedzialności został ukształtowany funkcjonalnie, a nie wyłącznie formalnie. Zasadnicze znaczenie ma bowiem nie tyle sposób ulokowania danej osoby w strukturze organizacyjnej, ile to, czy jej działanie lub zaniechanie mogło być przypisane samej władzy publicznej jako element procesu decyzyjnego albo wykonywania kompetencji publicznych. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 7–9, art. 10 ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1443)



eprasa.pl 284ba60b46

# Egzekucja obowiązku szkolnego

***Egzekucja obowiązku szkolnego stanowi szczególny przykład administracyjnego przymuszania do wykonania obowiązku o charakterze publicznoprawnym. Jej istota wynika z tego, że obowiązek edukacyjny obciąża co do istoty dziecko, natomiast odpowiedzialność za doprowadzenie do jego wykonania ustawodawca przenosi na rodziców (lub inne podmioty sprawujące pieczę nad małoletnim). Już z tego względu problematyka ta nie mieści się wyłącznie w granicach prawa administracyjnego, lecz pozostaje ściśle związana także z regulacjami prawa rodzinnego i opiekuńczego.***

**LESZEK JAWORSKI**

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

Punktem wyjścia jest art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do nauki, a nauka do ukończenia 18. roku życia jest obowiązkowa. Konstytucja nie poprzestaje więc na ustanowieniu prawa podmiotowego, lecz równocześnie statuuje obowiązek publicznoprawny, którego sposób wykonywania ma określać ustawa. Taką ustawową konkretyzację zawiera Prawo oświatowe – w szczególności art. 31–42. Konstytucyjny obowiązek nauki realizuje się w trzech postaciach jako obowiązek:

- przygotowania przedszkolnego,
- szkolny oraz
- nauki.

Nie są to pojęcia tożsame, lecz odrębne konstrukcje normatywne, różnicowane przede wszystkim przez wiek dziecka oraz etap edukacji. W tym ujęciu obowiązek szkolny nie wyczerpuje całego konstytucyjnego obowiązku nauki, lecz stanowi jedną z form jego realizacji.

**Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego** – obejmuje co do zasady dziecko sześcioletnie, a w określonych przypadkach także starsze dziecko, wobec którego odroczono rozpoczęcie spełniania obowiązku szkolnego.

**Obowiązek szkolny** – powstaje w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, i trwa do ukończenia szkoły podstawowej – nie dłużej jednak niż do osiągnięcia pełnoletności.

**Obowiązek nauki** – aktualizuje się po zakończeniu nauki w szkole podstawowej, jeżeli dana osoba nie ukończyła jeszcze 18 lat.

Taki układ pojęciowy ma znaczenie nie tylko teoretyczne, lecz także praktyczne, ponieważ art. 42 Prawa oświatowego odnosi egzekucję administracyjną właśnie do tych obowiązków edukacyjnych.

## Skutki niespełnienia obowiązku

Z art. 42 ust. 1 Prawa oświatowego wynika wprost, że niespełnianie omawianego obowiązku (właściwie: obowiązków) podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Odesłanie to ma charakter jednoznaczny. Przesądza, że mamy do czynienia z obowiązkami niepieniężnymi, egzekwowanymi według reguł ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.). **Na gruncie u.p.e.a. obowiązek szkolny i obowiązek nauki należą do kategorii obowiązków niepieniężnych z art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a., a celem egzekucji jest zawsze doprowadzenie do rzeczywistego wykonania obowiązku publicznoprawnego.**

## Miernik ustawowy

Kluczowe znaczenie ma również art. 42 ust. 2 Prawa oświatowego, który zawiera legalne określenie niespełniania obowiązków edukacyjnych. Ustawodawca przyjął tu miernik stosunkowo precyzyjny: **chodzi o nieusprawiedliwioną nieobecność w okresie jednego miesiąca na co najmniej 50% dni zajęć w przedszkolu, oddziale przedszkolnym, szkole podstawowej, szkole ponadpodstawowej lub placówce, a w przypadku obowiązku nauki spełnianego w szczególnych formach – na co najmniej 50% odpowiednich zajęć.** Przy tym chodzi o obecność na zajęciach obowiązkowych, a o usprawiedliwieniu nieobecności decyduje szkoła w ramach



eprasa.pl 284ba60b46

swego władztwa zakładowego, przez odpowiedni wpis w dokumentacji przebiegu nauczania.

## Przedmiot egzekucji

Na tle przedmiotu egzekucji ujawnia się jednak istotny spór interpretacyjny. Z jednej strony eksperci opowiadają się za ścisłą, językową wykładnią art. 42 ust. 1 Prawa oświatowego – i wskazują, że egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki wymienione w tym przepisie, nie zaś wszystkie obowiązki pomocnicze z art. 40 Prawa oświatowego (tak np. Mikołaj Darmosz, „Zagadnienie egzekucji administracyjnej obowiązku edukacyjnego", Przegląd Prawa Publicznego 2/2020). Z drugiej strony prezentowane jest stanowisko szersze, zgodnie z którym art. 42 Prawa oświatowego należy rozumieć jako podstawę sankcjonowania również tych obowiązków rodziców, o których mowa w art. 40 Prawa oświatowego, które pozostają funkcjonalnie związane ze spełnianiem obowiązku edukacyjnego – jak zgłoszenie dziecka do szkoły czy zapewnienie regularnego uczęszczania na zajęcia (np. Mateusz Pilich, red. „Prawo oświatowe. Komentarz", Lex 2022/el – autor komentarza zastrzega jednak, że nie wszystkie obowiązki rodzicielskie dają się egzekwować w tym trybie – zwłaszcza obowiązek stworzenia dziecku warunków do nauki nie nadaje się do objęcia przymusem administracyjnym).

Nie budzi jednak wątpliwości, że egzekucja nie może abstrahować od art. 40 Prawa oświatowego, skoro to właśnie rodzice mają doprowadzić do realizacji obowiązku szkolnego. Zarazem jednak nie każdy obowiązek opisany w art. 40 Prawa oświatowego ma taki sam stopień konkretyzacji i egzekwowalności. Co innego bowiem obowiązek zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia, a co innego obowiązek zapewnienia warunków przygotowywania się do zajęć, który ma charakter bardziej ocenny i trudno przekładalny na instrumentarium egzekucji administracyjnej. Tu prawo administracyjne spotyka się z granicą, za którą zaczyna się raczej interwencja opiekuńcza sądu rodzinnego niż klasyczna egzekucja.

## Podmioty odpowiedzialne

Nie ma natomiast większych wątpliwości co do kręgu podmiotów odpowiedzialnych. **Przyjmuje się, że zobowiązanymi w postępowaniu egzekucyjnym są rodzice dziecka, a nie samo dziecko.** Grzywny nie stosuje się wobec ucznia jako osoby małoletniej. Pojęcie „rodzice" na gruncie przepisów Prawa oświatowego obejmuje nie tylko rodziców naturalnych, lecz także rodziców adopcyjnych, opiekunów prawnych oraz podmioty sprawujące pieczę zastępczą nad dzieckiem.

**WAŻNE** **Odpowiedzialność za niewykonywanie obowiązku edukacyjnego może obciążać tylko te osoby, które realnie wykonują władzę rodzicielską albo inną formę pieczy i dysponują środkami pozwalającymi kierować postępowaniem małoletniego.**

Rodzic pozbawiony władzy rodzicielskiej albo ten, którego zakres tej władzy ograniczono w sposób uniemożliwiający sprawowanie nadzoru nad edukacją dziecka, nie powinien ponosić odpowiedzialności egzekucyjnej za niespełnienie obowiązku szkolnego. Właśnie w tym miejscu problematyka egzekucji obowiązku szkolnego najdobitniej ujawnia swoje powiązania z prawem rodzinnym. Odpowiedzialność rodziców nie ma bowiem charakteru abstrakcyjnego. Musi odpowiadać rzeczywistemu zakresowi ich uprawnień i obowiązków względem dziecka. Jeżeli zatem dziecko pozostaje w pieczy zastępczej albo sąd rodzinny tak ukształtował wykonywanie władzy rodzicielskiej, że określony rodzic nie ma możliwości wpływania na realizację obowiązku szkolnego – prowadzenie wobec niego egzekucji



eprasa.pl 284ba60b46

administracyjnej byłoby wadliwe. W tym sensie **organ wierzycielski oraz organ egzekucyjny nie mogą działać automatycznie, lecz powinny każdorazowo badać, kto rzeczywiście jest podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie obowiązku.**

## Postępowanie egzekucyjne

Jeżeli chodzi o strukturę podmiotową samego postępowania egzekucyjnego należy wskazać, że:

- **wierzycielem obowiązku szkolnego** jest dyrektor publicznej szkoły podstawowej właściwej ze względu na obwód zamieszkania dziecka,
- **wierzycielem obowiązku nauki** jest właściwy organ gminy – a więc wójt, burmistrz albo prezydent miasta,
- **organem egzekucyjnym** w zakresie wszystkich obowiązków edukacyjnych pozostaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 4 stycznia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 175/04).

Procedura egzekucyjna ma charakter sekwencyjny i nie może być uruchamiana z pominięciem ustawowych gwarancji zobowiązanego. Wszczęcie egzekucji administracyjnej nie wymaga jednak uprzedniego wydania decyzji administracyjnej, ponieważ źródłem obowiązków edukacyjnych są bezpośrednio przepisy ustawy. Nie oznacza to jednak dowolności.
Najpierw powinno nastąpić **upomnienie kierowane do rodziców,** zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę egzekucji. Dopiero po upływie 7 dni od doręczenia upomnienia możliwe jest **wszczęcie postępowania egzekucyjnego, wystawienie tytułu wykonawczego i przekazanie go wraz z wnioskiem do organu egzekucyjnego.**

**WAŻNE** **Przed sięgnięciem po środki władcze pożądane jest podjęcie działań niewładczych – w szczególności próby porozumienia z rodzicami i wyjaśnienia przyczyn absencji ucznia. Dopiero nieskuteczność tych działań uzasadnia uruchomienie formalnego toku egzekucyjnego. Jest to istotne nie tylko z perspektywy pragmatyki działania szkoły, lecz także z punktu widzenia zasady proporcjonalności.**

## Tytuł wykonawczy

Szczególnego znaczenia nabiera tu tytuł wykonawczy. Wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy (formularz TW-2), wskazując we wniosku środek egzekucyjny (czyli grzywnę). Wniosek wraz z tytułem wykonawczym i załączonym dowodem upomnienia wysyłany jest do organu egzekucyjnego. Odpis otrzymuje również zobowiązany, który może podnieść odpowiedni zarzut w terminie 7 dni.
Tytuł wykonawczy to dokument urzędowy warunkujący dopuszczalność egzekucji. **Brak choćby jednego z jego istotnych elementów może prowadzić do niedopuszczalności egzekucji administracyjnej.** Co więcej, brak dowodu doręczenia rodzicowi odpisu tytułu wykonawczego, zawierającego pouczenie o prawie zgłoszenia zarzutów, został w orzecznictwie uznany za naruszenie przepisów postępowania mogące mieć wpływ na wynik sprawy. W tym zakresie należy przywołać wyroki WSA w Szczecinie z 31 maja 2005 r. (sygn. akt II SA/Sz 369/04) oraz WSA w Gdańsku z 20 października 2011 r. (sygn. akt III SA/Gd 226/11).

## Środki egzekucyjne

Kolejnym krokiem w egzekucji obowiązku jest wydanie postanowienia o nałożeniu **grzywny w celu przymuszenia** i jego doręczenie. Grzywna nałożona w celu przymuszenia rodziców do doprowadzenia do powrotu ucznia do szkoły, nieuiszczona w terminie, podlega ściągnięciu w odrębnym trybie egzekucji należności pieniężnych (art. 124 § 1 u.p.e.a.). Grzywna w celu przymuszenia jest podstawowym środkiem egzekucyjnym. Przy czym grzywna nie ma charakteru represyjnego, lecz przymuszający – nie jest karą, lecz formą nacisku ekonomicznego. Jej celem jest doprowadzenie do określonego zachowania zobowiązanego. Stąd też może być nakładana wielokrotnie, przy czym jednorazowo nie może przekroczyć 10 000 zł, a łącznie wobec osoby fizycznej – 50 000 zł. Jeżeli obowiązek zostanie wykonany, grzywny nieuiszczone lub nieściągnięte podlegają umorzeniu, a w określonych wypadkach możliwy jest nawet zwrot grzywien już wyegzekwowanych.

Znacznie bardziej problematyczny jest **przymus bezpośredni.** Teoretycznie u.p.e.a. dopuszcza jego zastosowanie wobec obowiązków niepieniężnych, a w czysto abstrakcyjnym modelu



eprasa.pl 284ba60b46

można by rozważać przymusowe doprowadzenie dziecka do szkoły. Środek ten w praktyce nie jest jednak adekwatny do specyfiki obowiązku edukacyjnego. Obowiązek szkolny ma charakter trwały i ciągły, a nie jednorazowy. Jego wykonanie nie polega na dokonaniu jednej czynności, lecz na stałym uczestniczeniu w procesie edukacyjnym. Przymus bezpośredni mógłby więc co najwyżej doprowadzić do krótkotrwałego, incydentalnego efektu, nie zapewniając rzeczywistej realizacji obowiązku. **W konsekwencji za jedyny prawidłowy i efektywny środek przymusu należy uznać grzywnę w celu przymuszenia.**

## Środki zaskarżania

Nie sposób pominąć również gwarancji procesowych zobowiązanego. Rodzicowi przysługuje prawo zgłoszenia zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego, a także zażalenie na postanowienie o nałożeniu grzywny. Uprawnienia te nie mają charakteru iluzorycznego. Właśnie dlatego tak doniosłe znaczenie ma prawidłowe doręczenie upomnienia, tytułu wykonawczego oraz pouczeń o środkach zaskarżenia. Równocześnie także wierzycielowi – dyrektorowi szkoły albo właściwemu organowi gminy – służy możliwość wnioskowania o zawieszenie lub umorzenie postępowania.

W praktyce egzekucja administracyjna nie wyczerpuje jednak wszystkich możliwych reakcji państwa na uporczywe niespełnianie obowiązku szkolnego. W przypadkach szczególnych – zwłaszcza gdy mamy do czynienia z:

- rodziną niewydolną wychowawczo,
- przejawami demoralizacji małoletniego albo
- trwałą bezskutecznością środków administracyjnych

– zasadne może być skierowanie sprawy do sądu rodzinnego. Odwołać tu się należy do art. 100 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i potrzeby wystąpienia o odpowiednie zarządzenia opiekuńcze. Rekomenduje się też wniosek o wgląd w sytuację rodzinną małoletniego. Oznacza to, że egzekucja administracyjna nie może być pojmowana jako jedyny instrument reakcji, lecz jako element szerszego systemu ochrony dobra dziecka.

Podsumowując, **egzekucja obowiązku szkolnego jest instytucją o charakterze ochronnym, a nie penalnym.** Jej podstawę normatywną stanowią art. 42 Prawa oświatowego oraz przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przedmiotem egzekucji są obowiązki edukacyjne – przy czym spór dotyczy zakresu, w jakim obejmuje ona również obowiązki rodziców wymienione w art. 40 Prawa oświatowego. Zobowiązanymi są co do zasady rodzice lub inne podmioty sprawujące pieczę nad dzieckiem, ale tylko wtedy, gdy rzeczywiście ponoszą odpowiedzialność za jego edukację. Wierzycielem obowiązku szkolnego jest dyrektor szkoły podstawowej, wierzycielem obowiązku nauki – organ gminy, zaś organem egzekucyjnym pozostaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Zasadniczym środkiem egzekucyjnym jest grzywna w celu przymuszenia, której funkcją jest doprowadzenie do wykonania obowiązku, nie zaś represja wobec rodziców. Jeżeli zaś środki administracyjne okazują się niewystarczające, konieczne może być uruchomienie instrumentów prawa rodzinnego. Właśnie dlatego egzekucja obowiązku szkolnego powinna być prowadzona z poszanowaniem nie tylko rygorów formalnych, ale i naczelnej zasady dobra dziecka. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 40, art. 42 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1043; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1837)
- art. 2 § 1 pkt 10, art. 15 § 1 i 2, art. 33, art. 121 § 1 i 2, art. 124 § 1, art. 125, art. 126 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 268)
- art. 100, art. 109 ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 236)



eprasa.pl 284ba60b46

Informacja publiczna

# Rekrutacja jako przedmiot informacji publicznej

***Nabór na wolne stanowiska w urzędach obsługujących organy administracji publicznej stanowi przedmiot szerokiego zainteresowania – realizowanego często przez składanie wniosków o dostęp do informacji publicznej. Ich rozpoznanie wiąże się jednak z problemami praktycznymi dotyczącymi kwalifikacji nośnika informacji o kandydacie czy zapewnienia należytego poziomu ochrony jego prywatności.***

**DR KAZIMIERZ PAWLIK**

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

Celem dostępu do informacji publicznej jest zapewnienie zainteresowanym możliwości kontrolowania działania m.in. organów administracji publicznej oraz wydatkowania środków publicznych. Cel ten ma realizować stosunkowo szeroka definicja informacji publicznej, która zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.) zalicza do tej kategorii każdą informację o sprawach publicznych. Jak słusznie zauważył NSA w wyroku z 11 kwietnia 2023 r. (sygn. akt III OSK 3023/21), **dotyczy to także przeprowadzenia naboru na określone stanowisko w organie publicznym, ponieważ w ten sposób następuje załatwienie sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Szczegóły dotyczące procesu rekrutacji stanowią zatem informację publiczną.** Dlatego m.in. WSA w Łodzi w wyroku z 28 sierpnia 2025 r. (sygn. akt II SAB/Łd 104/25) stwierdził, że pytanie dotyczące konkursu na stanowiska urzędnicze dotyczy informacji publicznej, ponieważ odnosi się do sposobu organizacji danej instytucji w zakresie procesu rekrutacji. Jawność procesu rekrutacji – a co za tym idzie, możliwość objęcia bardziej szczegółowych elementów tego procesu wnioskowym trybem dostępu do informacji publicznej – wynika z samych celów dostępu.

Można uznać, że efektem praktycznie każdego naboru zakończonego wyborem konkretnej osoby fizycznej, wcześniej aspirującej do uzyskania stanowiska wynikającego z ogłoszenia o naborze, jest zatrudnienie takiej osoby. Powyższe wiąże się z wydatkowaniem środków publicznych – co pozwala na zaliczenie części informacji skutkujących później wspomnianym wydatkowaniem do kategorii informacji publicznej. Na zasadzie analogii do orzecznictwa dotyczącego kwalifikowania jako informacji publicznej wiadomości dotyczących wydatkowania na wynagrodzenia każdego pracownika zatrudnionego w podmiocie zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej – bez względu na charakter zatrudnienia, stanowisko czy zakres obowiązków – można uznać, że każdy proces rekrutacji w takim podmiocie może być objęty zakresem u.d.i.p.

### Z ORZECZNICTWA

*Jednym z celów ustawy o dostępie do informacji publicznej jest społeczna kontrola procesu naboru na stanowiska urzędnicze i transparentność działania organów w tym zakresie.*

**Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2022 r., sygn. akt II SAB/Wa 805/21**

### Z ORZECZNICTWA

*Także informacja dotycząca zasad zatrudniania osób na stanowiskach pomocniczych, nie urzędniczych, w instytucjach podległych jednostkom samorządu terytorialnego, stanowi informację publiczną.*

**Wyrok WSA w Warszawie z 14 sierpnia 2024 r., sygn. akt II SAB/Wa 71/24**



eprasa.pl 284ba60b46

Natomiast **względny charakter ma już ustalenie zakresu konkretnych informacji o kandydacie, które będą musiały zostać uznane za informację publiczną.** Zwrócił na to uwagę m.in. NSA w wyroku z 18 marca 2021 r. (sygn. akt III OSK 709/21) – podkreślając, że o zakresie przedmiotowym pojęcia informacji publicznej w odniesieniu do rekrutacji przesądzać będzie treść konkretnego ogłoszenia o naborze. Nie będzie tym samym istniał jeden ogólny katalog informacji publicznej związanej z dokonywaniem naborów pracowników samorządowych. Zakres informacji publicznej o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru, powinien w konsekwencji zostać ustalony na potrzeby rozpatrzenia wniosku o dostęp do informacji w oparciu o treść konkretnego ogłoszenia o naborze. Odwołanie do wymagań wynikających ze wspomnianego ogłoszenia jest efektem zastosowania art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g u.d.i.p., który wskazuje, że udostępnieniu podlega informacja publiczna w szczególności o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji, w tym o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Takim przepisem odrębnym, pozwalającym na określenie zakresu informacji publicznej dotyczącej rekrutacji, jest m.in. art. 13 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

## Informacja a nośnik informacji o kandydacie

W przypadku niektórych wniosków, które dotyczyłyby wprost dokumentów stworzonych przez kandydata na potrzeby procesu rekrutacyjnego, istotnego znaczenia nabywa rozróżnienie pomiędzy nośnikiem informacji a samą informacją. **Powyższe rozróżnienie wynika z zastosowanego przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. uprawnienia każdego do uzyskania informacji rozumianej jako pewna treść, nie zaś forma (np. dokumentu), w jakim treść ta została zawarta.** Z mocy ustawy udostępnienie co do treści i formy (postaci) jest obligatoryjne wyłącznie w odniesieniu do dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. W związku z tym część orzecznictwa zwraca uwagę, że **co do zasady nie można w trybie u.d.i.p. otrzymać dokumentów źródłowych przedstawianych przez kandydata na stanowisko urzędnicze.** WSA w Krakowie w wyroku z 15 maja 2025 r. (sygn. akt II SAB/Kr 65/25) uznał, że analizowane przepisy umożliwiają uzyskanie informacji o spełnieniu wymagań konkursowych, natomiast nie zapewniają prawa dostępu do materiału źródłowego (nośnika zawierającego bezpośrednią informację od kandydata o spełnieniu wymagań konkursowych).

Wspomniane rozróżnienie – jeśli nawet uznać za słuszne w kontekście wyłączenia dokumentów stworzonych i przedkładanych przez kandydatów z zakresu informacji publicznej – sprawia jednak, że za informację publiczną można już uznać poszczególne dane zawarte w tych dokumentach. NSA w wyroku z 17 listopada 2022 r. (sygn. akt III OSK 2360/21) zauważył, że dane odnoszące się do:

- wykształcenia,
- stażu pracy,
- przebiegu zatrudnienia,
- pełnionych obowiązków,
- doświadczenia urzędniczego lub
- innych informacji o kandydatach, dotyczących wymagań związanych ze stanowiskiem, wskazanych w ogłoszeniu o naborze

– stanowią informację publiczną.

**Co do zasady zatem większość danych uwzględnianych w procesie rekrutacji może zostać skutecznie objęta wnioskiem o informację publiczną, choć wnioskodawca nie uzyska kopii nośnika informacji mającego charakter dokumentu prywatnego, a jedynie pewne dane w takim dokumencie przywołane.** Dla dysponenta informacji taka sytuacja – w przypadku konieczności znacznego zaangażowania czasowego i intelektualnego osób odpowiedzialnych za udostępnienie informacji – może jednak prowadzić do zakwalifikowania informacji jako przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.



eprasa.pl 284ba60b46

Warto przy tym zwrócić uwagę na specyficzną sytuację dokumentów niestworzonych przez kandydata, przedkładanych w procesie rekrutacji, a jednocześnie wymaganych z perspektywy określonego stanowiska pracy. Do dokumentów tych można zaliczyć np. dyplom (oryginał lub odpis) ukończenia studiów wyższych przez kandydata. Dokument taki spełnia wszystkie kryteria przewidziane dla dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p., a jednocześnie ustawodawca uzależnia obowiązek udostępnienia informacji (w tym dokumentu urzędowego) wyłącznie od faktu posiadania danej informacji, bez względu na sposób, w jakim informacja znalazła się w zasobach jej dysponenta. W odniesieniu do tego typu dokumentów istnieje istotna rozbieżność w orzecznictwie.

**Z ORZECZNICTWA**

*Rozwiązania prawne odnoszące się do rekrutacji stanowią lex specialis względem art. 6 ust. 1 pkt 4a przewidującego obowiązek udostępnienia dokumentu urzędowego, np. potwierdzającego wymagane wykształcenie, wyłączając tym samym uprawnienie do uzyskania dostępu do postaci (formy) takiego dokumentu.*

**Wyrok NSA z 11 czerwca 2024 r., sygn. akt III OSK 3251/23**

Zaprezentowane stanowisko orzecznicze może jednak wzbudzać istotne wątpliwości, ponieważ faktycznie uzależniałoby dopuszczalność udostępnienia kopii dokumentu urzędowego od trybu, w którym dokument ten znalazł się w zasobach dysponenta informacji. Jeśli ten sam dyplom ukończenia studiów wyższych zostałby przedłożony w organie z innego powodu, niż ze względu na starania o uzyskanie stanowiska przez zainteresowanego – to podlegałby zatem udostępnieniu co do treści i formy.

## Dokumenty powstałe w procesie rekrutacji

Wspomniane wcześniej wątpliwości nie dotyczą już dokumentów, które zostały przygotowane przez właściwe osoby biorące udział w procesie rekrutacji z ramienia organu będącego dysponentem informacji publicznej. Do dokumentów takich, stanowiących niewątpliwie nośnik informacji publicznej, NSA w wyroku z 17 listopada 2022 r. (sygn. akt III OSK 2360/21) zaliczył w szczególności:

- protokół z przeprowadzonego naboru,
- listę kandydatów spełniających wymogi formalne w postępowaniu rekrutacyjnym czy
- informację o wyniku naboru.

**Z ORZECZNICTWA**

*Karty do głosowania na poszczególnych kandydatów na członków pozaetatowych samorządowych kolegiów odwoławczych mają walor informacji publicznej, ponieważ dotyczą prowadzonego naboru.*

**Wyrok NSA z 11 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 3023/21**

Należy jednak zwrócić uwagę – za analizą przeprowadzoną m.in. przez WSA w Lublinie w wyroku z 5 listopada 2024 r. (sygn. akt II SAB/Lu 110/24) – na istnienie pewnej rozbieżności w orzecznictwie co do udostępniania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej protokołów z naborów na stanowiska urzędnicze. Nie ma przy tym wątpliwości co do konieczności ewentualnego udostępnienia protokołu dotyczącego oceny kwalifikacji kandydata, który finalnie został wybrany do zatrudnienia na stanowisku urzędniczym. Natomiast WSA w Poznaniu w wyroku z 23 lutego 2022 r. (sygn. akt II SA/Po 36/22) uznał, że w przypadku kandydatów niewybranych w naborze ich ocena punktowa – jako mogąca odnosić się do predyspozycji intelektualnych – podlega ochronie prywatności osób fizycznych i nie powinna być udostępniona.

## Etap formalny – kwalifikacja informacji

Postępowanie zainicjowane wnioskiem dotyczącym konkretnego naboru na wolne stanowisko urzędnicze zawsze obejmuje etap formalny, a zwykle również etap merytoryczny. W ramach etapu formalnego organ bada takie zagadnienia, jak:

- istnienie odrębnej regulacji dotyczącej dostępu do określonej informacji,
- publiczny charakter wnioskowanej informacji,
- faktyczne dysponowanie wnioskowaną informacją publiczną oraz
- brak wcześniejszego udostępnienia informacji w trybie bezwnioskowym (np. w BIP).

Z powyższych zagadnień najważniejsze znaczenie ma bezsporne ustalenie, czy wnioskowana



eprasa.pl 284ba60b46

informacja rzeczywiście jest informacją publiczną. Ustalenie powyższego powinno nastąpić przy uwzględnieniu uwag i orzecznictwa zaprezentowanego wyżej.

Zapewne jednak większość informacji dotyczących procesu rekrutacji będzie musiała zostać uznana za informacje publiczne, natomiast szerszej refleksji wymaga występujący niekiedy przy wnioskach dotyczących kwestii pracowniczych problem nadużycia prawa do informacji publicznej.
W świetle wyroku NSA z 15 maja 2025 r. (sygn. akt III OSK 1060/24) **dla stwierdzenia nadużycia tego prawa niezbędne jest ustalenie pozorowania realizacji wartości leżących u jego podstaw. Konieczne jest zatem poznanie rzeczywistego celu wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie konkretnej informacji publicznej.** Nadużyciem prawa do informacji publicznej w tym ujęciu będzie wystąpienie z wnioskiem, który nie zmierza do kontroli prawidłowości działania organu administracji publicznej czy prawidłowości wydatkowania środków publicznych, ale realizacji celów osobistych wnioskodawcy (zwrócił na to uwagę m.in. WSA we Wrocławiu w wyroku z 28 stycznia 2021 r.; sygn. akt IV SA/Wr 375/20). W szczególności nadużyciem prawa do informacji publicznej jest wystąpienie z wnioskiem o dostęp do informacji w celu pozyskania danych potrzebnych do wygrania sporu sądowego prowadzonego przed sądem powszechnym pomiędzy wnioskodawcą a byłym małżonkiem wnioskodawcy (co podkreślił WSA w Warszawie w wyroku z 24 stycznia 2018 r.; sygn. akt II SAB/Wa 516/17). Również mogą zaistnieć sytuacje, w których o dane dotyczące kandydata na stanowisko urzędnicze ujawnione w dokumentacji rekrutacyjnej zwróci się osoba będąca w sporze z takim kandydatem. Ustalenie próby nadużycia prawa do informacji publicznej powinno prowadzić do uznania, że wniosek nie dotyczy faktycznie informacji publicznej – o czym wnioskodawcę należy poinformować w drodze czynności materialno-technicznej.

## Etap merytoryczny – problem ochrony prywatności kandydata

Udostępnienie każdej informacji zakwalifikowanej jako informacja publiczna wiąże się z koniecznością przeanalizowania przez dysponenta informacji, czy w sprawie nie zaistniały negatywne przesłanki udostępnienia powodujące konieczność ograniczenia prawa do informacji. Jedną z tych przesłanek jest, zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., ochrona prywatności. Na problem ten zwrócił uwagę m.in. NSA w wyroku z 18 kwietnia 2023 r. (sygn. akt III OSK 3595/21), stwierdzając, że osoby zgłaszające się do konkursu na określone stanowisko są osobami prywatnymi, które dopiero ubiegają się o zatrudnienie w organie administracji publicznej, co uzasadnia stosowne ograniczenie jawności.

Zagadnienie przesłanek ograniczenia prawa do informacji publicznej należy do merytorycznej fazy rozpatrywania wniosku dostępowego. W przeciwieństwie jednak np. do tajemnicy przedsiębiorcy, prywatność osoby fizycznej chroniona jest przez dysponenta informacji publicznej z urzędu. Uwzględnienie tej ochrony nie wymaga od osoby fizycznej (w tym kandydata na stanowisko urzędnicze) składania jakichkolwiek oświadczeń. Dlatego w przypadku stwierdzenia, że udostępnienie konkretnych danych zgodnie z wnioskiem dostępowym mogłoby prowadzić do naruszenia prywatności kandydata, będzie wymagało wyboru właściwej formy ochrony danych dotyczących kandydata. Organ powinien przy tym dążyć do uwzględnienia w jak najszerszym wymiarze zarówno potrzeby zapewnienia ochrony prywatności, jak i zapewnienia jawności procesów rekrutacyjnych. Preferowaną formą pogodzenia tych wartości jest udostępnienie informacji po dokonaniu koniecznej anonimizacji danych wrażliwych. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 13 ust. 4 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g, art. 6 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 902)



eprasa.pl 284ba60b46

Rachunkowość

# KSeF w samorządach – problem z jednym numerem NIP

***Od 1 lutego 2026 r. faktury zakupowe wystawiane na rzecz gmin i powiatów trafiają do jednej, centralnej skrzynki w Krajowym Systemie e-Faktur, przypisanej do numeru NIP jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem za tym jednym NIP kryją się dziesiątki szkół, przedszkoli, ośrodków pomocy społecznej i zakładów budżetowych. Pytanie, jak automatycznie rozdzielić tysiące dokumentów do właściwych odbiorców, okazuje się jednym z kluczowych wyzwań organizacyjnych dla polskich samorządów.***

ZOFIA PRZYGODA

*prawnik, pracownik administracji samorządowej*

Obowiązkowa centralizacja rozliczeń podatku od towarów i usług w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) obowiązuje od 2017 roku. Oznacza ona, że gmina wraz ze wszystkimi podległymi jednostkami organizacyjnymi działa jako jeden podatnik VAT, posługując się wspólnym numerem NIP. W erze faktur papierowych i plików PDF system ten działał sprawnie – dostawca wysyłał dokument na adres konkretnej szkoły, a pracownicy tej placówki sami zatwierdzali wydatek przed przekazaniem danych do centralnej ewidencji urzędu. Wdrożenie Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF) radykalnie zmienia ten paradygmat.

Temat nabrał praktycznego wymiaru dokładnie teraz. Od 1 lutego 2026 r. największe podmioty – w tym duże miasta i ich główni dostawcy mediów – są już objęte obowiązkiem wystawiania e-faktur w KSeF. Od 1 kwietnia 2026 r. dołączyły do nich pozostałe JST jako wystawcy. System działa, faktury płyną i właśnie w pierwszych tygodniach wdrożenia okazuje się, że część dokumentów trafia do gminnej skrzynki bez wypełnionej sekcji Podmiot3. Pierwsze sygnały z samorządów wskazują na te same trudności: **dostawcy mediów wystawiają faktury na NIP gminy bez wskazania jednostki podrzędnej, a księgowość centralna musi je ręcznie przyporządkowywać.**

Zgodnie z przepisami ustawy o VAT faktura ustrukturyzowana jest uznawana za doręczoną w chwili nadania jej unikalnego numeru w systemie KSeF. Dla gminy oznacza to, że w jednej chwili setki dokumentów stają się prawnie skuteczne i wymagalne. Fizyczna lokalizacja odbiorcy przestaje mieć znaczenie dla organów skarbowych. Cały strumień faktur ląduje w jednym elektronicznym koszyku, widocznym jedynie dla posiadacza numeru NIP.

## Paraliż informacyjny – realne zagrożenie

Przykładowo, w strukturze powiatu grodzkiego liczącego 50 000 mieszkańców funkcjonuje kilkanaście szkół podstawowych, trzy licea, kilka przedszkoli, miejski ośrodek pomocy społecznej i zakład gospodarki komunalnej. Każda z tych jednostek co miesiąc generuje co najmniej kilkadziesiąt faktur zakupowych – za energię elektryczną, ciepło, wodę, sprzątanie, materiały biurowe, żywność, usługi telekomunikacyjne. Łącznie w ciągu miesiąca na NIP gminy może trafiać kilkaset, a w dużym mieście nawet kilka tysięcy dokumentów.

Bez systemu automatycznej segregacji centralna księgowość urzędu może zostać zmuszona do ręcznego przeglądania dużej liczby plików XML i przypisywania ich do właściwych jednostek merytorycznych. Podręcznik KSeF 2.0 Ministerstwa Finansów potwierdza, że standardowy model uprawnień działa na poziomie centralnym i nie uwzględnia wewnętrznej struktury JST. Dlatego przewidziano odrębne rozwiązania dla jednostek podrzędnych. W praktyce oznacza to realne ryzyko opóźnień w obiegu dokumentów i płatnościach, a w konsekwencji także naliczania odsetek oraz problemów na gruncie dyscypliny finansów publicznych.



eprasa.pl 284ba60b46

## Podmiot3 – kluczowe pole

Rozwiązaniem problemu wieloadresowości jest nowa struktura logiczna e-faktury w formacie FA(3). Ministerstwo Finansów, reagując na postulaty samorządów, wprowadziło do schemy dedykowane pola pozwalające na precyzyjne wskazanie jednostki podrzędnej, która faktycznie dokonuje zakupu. Centralną rolę odgrywa sekcja Podmiot3.

Mechanizm działa następująco: w sekcji Podmiot2 wystawca faktury wpisuje dane podatnika, czyli gminy – jej NIP, nazwę i adres siedziby, a w polu JST wskazuje wartość „1" albo „2". Wartość „1" oznacza, że faktura dotyczy jednostki podrzędnej JST, natomiast wartość „2" – że jej nie dotyczy. Jeżeli wystawca wskaże wartość „1", powinien wypełnić sekcję Podmiot3, podając w szczególności NIP jednostki podrzędnej albo identyfikator wewnętrzny IDWew oraz oznaczenie roli „8" dla JST – odbiorcy. Takie stanowisko przedstawiło Ministerstwo Finansów w odpowiedzi na interpelację poselską nr 14259 z 12 stycznia 2026 r.

Interpelacja przynosi też ważne doprecyzowanie: od strony technicznej ani prawnej wypełnienie elementu Podmiot3 nie jest obowiązkowe. Ministerstwo Finansów wyjaśniło, że jest to kompromis między oczekiwaniami JST a ograniczeniami wynikającymi z prawa unijnego. To oznacza, że samorządy nie mogą liczyć na pełne systemowe wymuszenie tych danych po stronie wszystkich wystawców faktur. Problem pozostaje więc praktyczny – zwłaszcza w przypadku dostawców masowych: firm energetycznych, telekomunikacyjnych czy wodociągowych. Takie firmy wystawiają faktury seryjnie w systemach bilingowych nieuwzględniających wewnętrznej struktury jednej JST.

## Jak gmina może egzekwować dane

Eksperci (np. Deloitte w analizie „KSeF w JST: Czy KSeF naraża JST na ryzyko opóźnień w płatnościach?") zwracają uwagę, że samorządy nie mogą pasywnie czekać na to, aż dostawcy samodzielnie dostosują swoje systemy. W podobnym kierunku idzie odpowiedź Ministerstwa Finansów na interpelację poselską nr 14259: resort nie planuje wprowadzenia powszechnego obowiązku uzupełniania Podmiot3 w całym systemie, ale rekomenduje stosowanie mechanizmów sugerujących jego wypełnienie w programach finansowo-księgowych zintegrowanych z API KSeF 2.0. Konieczne jest więc podjęcie aktywnych działań organizacyjnych i prawnych po stronie JST.

**Rekomendowane kroki obejmują:**

- aneksowanie umów z dostawcami – wprowadzenie zapisów o obligatoryjnym wypełnianiu pól ustrukturyzowanych (Podmiot3, Rola=8, JST=1) pod rygorem zwrotu faktury jako błędnie wystawionej,
- przekazanie kontrahentom karty identyfikacyjnej jednostek – ustandaryzowanego dokumentu zawierającego NIP lub IDWew każdej szkoły, ośrodka czy zakładu, wraz z instrukcją wypełnienia sekcji Podmiot3,
- budowę wewnętrznej szyny danych – platformy integrującej ministerialny KSeF z systemami finansowo-księgowymi wszystkich jednostek podległych, zdolnej do automatycznej segregacji faktur na podstawie metadanych,
- wdrożenie algorytmów AI jako siatki bezpieczeństwa – w przypadku faktur pozbawionych danych w sekcji Podmiot3 system może analizować pole opisu, historię transakcji czy numer zamówienia, aby automatycznie zasugerować przypisanie dokumentu do właściwej jednostki.

## NIP czy IDWew

Gminy stają też przed dylematem dotyczącym modelu identyfikacji jednostek podrzędnych. Jednostki budżetowe JST posiadają własne numery NIP – nieużywane do rozliczeń VAT, lecz znane dostawcom jako dane odbiorcy lub płatnika w dotychczasowych systemach bilingowych. Model oparty na NIP jednostek jest



eprasa.pl 284ba60b46

najprostszy we wdrożeniu, bo większość dużych kontrahentów te numery już zna.
Alternatywą jest Identyfikator Wewnętrzny (IDWew) – unikalny ciąg znaków generowany samodzielnie przez gminę w systemie KSeF. Pozwala on na tworzenie elastycznej hierarchii wewnętrznej – można nim oznaczać nie tylko całe jednostki, ale też wydziały urzędu nieposiadające własnego NIP. Wadą jest konieczność poinformowania tysięcy dostawców o nowym identyfikatorze, co w praktyce oznacza rozległą kampanię informacyjną. Ministerstwo Finansów wyjaśniło zasady korzystania z obu wariantów w dedykowanym komunikacie opublikowanym na portalu ksiegowosc.infor.pl.

## Uprawnienia kaskadowe

System KSeF oferuje narzędzia pozwalające na zachowanie operacyjnej autonomii jednostek podrzędnych przy jednoczesnym nadzorze centralnym. Proces zaczyna się od złożenia przez gminę formularza ZAW-FA, który wyznacza pierwszą osobę fizyczną, skarbnika lub burmistrza, jako administratora głównego. Ten z kolei może delegować uprawnienia kaskadowo: dyrektorzy szkół uzyskują dostęp wyłącznie do faktur powiązanych z NIP lub IDWew swojej placówki, a nie do dokumentów całej gminy.
W praktyce oznacza to, że dyrektor szkoły lub jego księgowa logują się do systemu i widzą tylko swój koszyk dokumentów. Centralna księgowość urzędu zachowuje wgląd w całość, ale jej rola przekształca się z wykonawczej w nadzorczą. Naturalnym administratorem tak zorganizowanych procesów stają się centra usług wspólnych (CUW), tworzone właśnie po to, by obsługiwać wiele placówek jednocześnie.

## Jakość danych decyduje o wszystkim

Wdrożenie KSeF w jednostkach samorządu terytorialnego jest przede wszystkim wyzwaniem organizacyjnym i w dużej mierze komunikacyjnym. Technologia jest dostępna: struktury XML przewidują odpowiednie pola, system uprawnień pozwala na precyzyjne filtrowanie dokumentów, algorytmy AI potrafią uzupełniać brakujące dane. Słabym ogniwem pozostaje jakość metadanych nanoszonych przez dostawców. To gmina, jako centralizujący podatnik VAT, musi zadbać o to, by jej kontrahenci rozumieli, czym jest sekcja Podmiot3 i dlaczego jej wypełnienie leży we wspólnym interesie obu stron. Nawet najlepszy system informatyczny nie zastąpi dobrze przygotowanej umowy z dostawcą. ©℗

**Źródła:**

- Podręcznik KSeF 2.0, część 1.4: KSeF w JST – ksef.podatki.gov.pl
- odpowiedź Ministerstwa Finansów na interpelację poselską nr 14259 z 12 stycznia 2026 r. w sprawie luk funkcjonalnych KSeF w zakresie fakturowania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego

eprasa.pl 284ba60b46

Podatki lokalne

# Zmiana wysokości zobowiązania a płatność podatku od nieruchomości

***Jak prawidłowo ustalić termin płatności podatku od nieruchomości od osoby fizycznej, jeśli zobowiązanie podatkowe powstaje po upływie terminu płatności niektórych rat? Jakie zasady zastosować, gdy wysokość zobowiązania podatkowego zmienia się w trakcie roku? Na te pytania odpowiadamy w tekście.***

MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

Zasadą jest, że podatek od nieruchomości na rok podatkowy od osób fizycznych jest płatny w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminach do: 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego. Jednak w przypadku, gdy kwota podatku nie przekracza 100 zł, podatek jest płatny jednorazowo w terminie płatności pierwszej raty. Reguły te wynikają odpowiednio z art. 6 ust. 7 i 11a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i są łatwe w stosowaniu, pod warunkiem że obowiązek podatkowy dotyczy całego roku kalendarzowego, wysokość zobowiązania w tym czasie się nie zmienia, a dodatkowo podatnik dopełni ciążących na nim obowiązków. Jednak, gdy sytuacja nie jest tak wzorcowa, sprawa często się komplikuje, a prawidłowe określenie terminu płatności podatku nie jest wcale łatwe.

## Zobowiązanie wynikające z kilku decyzji

Zapłata podatku od nieruchomości w ratach to uprawnienie podatnika, z którego może on według własnego uznania skorzystać lub nie. Innymi słowy, jeśli podatnik tak zdecyduje, może opłacać należny podatek, którego wysokość przekracza 100 zł, w wyznaczonych przez ustawodawcę ratach, ale może też opłacić go jednorazowo. Jednak jak prawidłowo określić na potrzeby tej regulacji kwotę podatku? Przyjmuje się, że jest nią wysokość rocznego zobowiązania podatkowego wynikająca z decyzji. Konsekwencją takiego podejścia jest to, że **jeśli podatnika obciążają zobowiązania wynikające z odrębnych decyzji (np. w sytuacji, gdy jest on zarówno właścicielem, jak i współwłaścicielem nieruchomości podlegających opodatkowaniu), to wynikający z przepisów limit należy określać odrębnie w odniesieniu do każdego z nich**.

## Zmiana wysokości zobowiązania w trakcie roku

W wielu przypadkach kwota zobowiązania podatkowego jest stała i w trakcie roku podatkowego nie ulega zmianie. Zdarza się jednak i tak, że w wyniku sprzedaży czy zakupu nieruchomości albo zmiany sposobu jej użytkowania, wysokość podatku się zmienia i przekracza kwotę 100 zł, choć wcześniej była niższa, lub np. spada poniżej tej wartości. **W takich przypadkach, aby ocenić, czy podatnik ma prawo do płatności ratalnych, należy brać pod uwagę wysokość zobowiązania wynikającą ze zmienionej decyzji.** Jednak co istotne, nie należy modyfikować wysokości rat podatku, dla których upłynął już termin płatności,



eprasa.pl 284ba60b46

a jedynie odpowiednio ustalić terminy zapłaty dla pozostałej kwoty odpowiedniej dla rocznej wysokości zobowiązania w ratach, jeśli roczna wysokość zobowiązania przekroczyła 100 zł, albo jednorazowo, jeśli spadła poniżej tej kwoty.

## Powstanie zobowiązania podatkowego po terminie płatności pierwszej raty

Istotnym praktycznym problemem jest sytuacja, w której zobowiązanie podatkowe powstaje po upływie terminu płatności niektórych rat podatku czy nawet po upływie terminu płatności wszystkich rat w danym roku podatkowym. Tak może się zdarzyć, jeśli podatnik np. nabędzie nieruchomość w listopadzie, a obowiązek podatkowy zgodnie z obowiązującymi przepisami powstanie od grudnia.

W tego rodzaju sytuacjach należy pamiętać o zasadach wynikających z art. 47 § 1 Ordynacji podatkowej, w którym wskazano, że termin płatności podatku wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. Termin ten obowiązuje również wówczas, gdy przepisy prawa podatkowego określają kalendarzowo terminy płatności podatku, zaliczki na podatek lub raty podatku, a decyzja ustalająca wysokość zobowiązania podatkowego nie została doręczona co najmniej na 14 dni przed terminem płatności podatku, pierwszej zaliczki na podatek lub pierwszej raty podatku.

Na tym tle może pojawić się uzasadnione pytanie, czy w sytuacji, gdy do powstania zobowiązania podatkowego dochodzi po upływie terminu płatności pierwszej raty podatku, oznacza to, że podatnik nie ma prawa do zapłaty go w ratach? Specjaliści zgodnie przyjmują w tym zakresie, że **termin płatności pierwszej raty należy w tej sytuacji rozumieć jako termin płatności raty najbliżej. Jeśli jednak w danym roku takiego terminu już nie ma, to nie mamy do czynienia z terminem płatności raty, lecz całego zobowiązania, który wówczas wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego**.

### Z ORZECZNICTWA

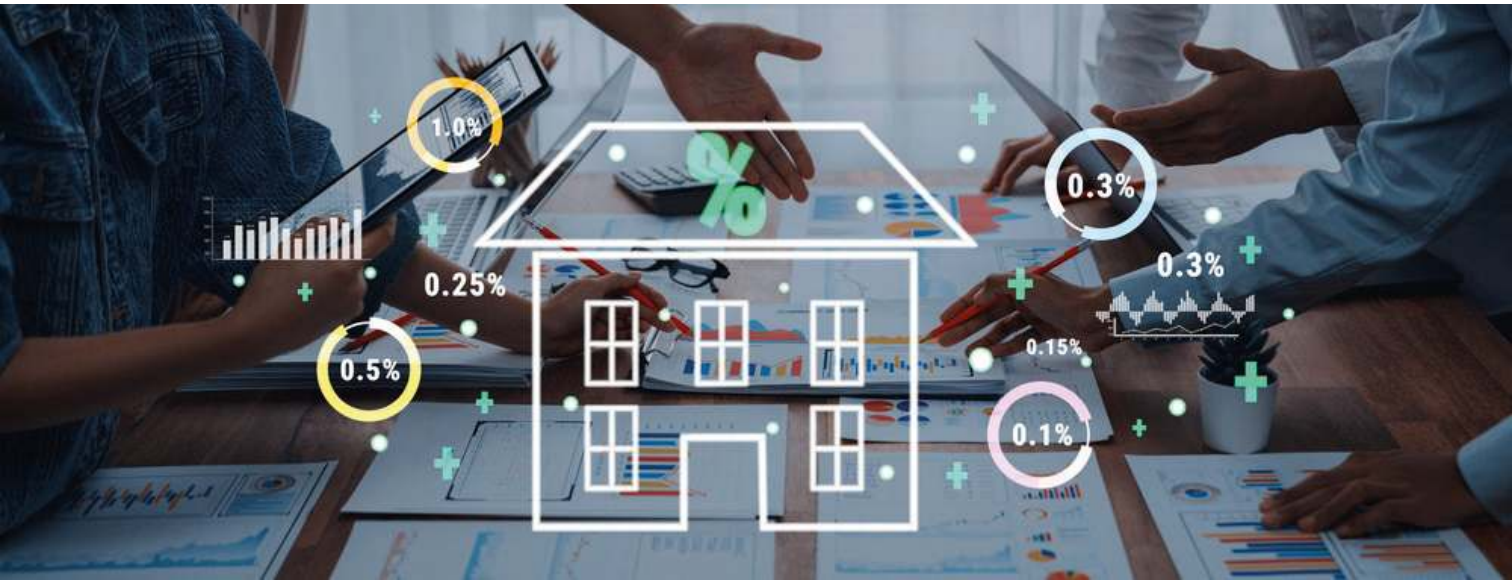
*Decyzje ustalające zobowiązanie w łącznym zobowiązaniu pieniężnym, wydane i doręczone po upływie terminów płatności wynikających z art. 6 ust. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6a ust. 6 ustawy o podatku rolnym czy art. 6 ust. 3 ustawy o podatku leśnym – powinny wskazywać jeden termin płatności całego zobowiązania podatkowego, zgodnie z art. 47 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej.*

**Wyrok WSA w Białymstoku z 23 grudnia 2013 r., sygn. akt I SA/Bk 510/13**

©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 47 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 111)
- art. 6 ust. 7, 9 i 11a ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)






eprasa.pl 284ba60b46

# Roboty budowlane a podatek od nieruchomości

***Czy aby uznać montaż za roboty budowlane na potrzeby podatku od nieruchomości, wzniesienie obiektu musi być związane ze zgłoszeniem lub uzyskaniem pozwolenia na budowę? To pytanie zadaje sobie wielu podatników, którzy szukają sposobu na zmniejszenie obciążeń podatkowych. Powstałe na tym tle spory są również rozstrzygane przez sądy administracyjne.***

MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

Od 1 stycznia 2025 r. przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.) obowiązują w znowelizowanym brzmieniu. Część zawartych w niej definicji jedynie się zmieniła, ale pojawiły się również nowe – w tym między innymi definicja robót budowlanych. Choć jednym z celów wprowadzanych zmian było uniezależnienie ustawy podatkowej od regulacji z zakresu innych gałęzi prawa, to – jak wynika z art. 1a ust. 1 pkt 2b u.p.o.l. – roboty budowlane to prace polegające na budowie, odbudowie, rozbudowie, nadbudowie, przebudowie lub montażu, do których stosuje się przepisy ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Ustawodawcy nie udało się więc w pełni osiągnąć zamierzonego celu w postaci samoistnej definicji. Tymczasem pojęcie robót budowlanych ma niezwykle istotne praktyczne znaczenie – odwołują się do niego zarówno definicja budynku, jak i budowli.

Na tle tej stosunkowo nowej definicji niemal od samego początku powstają wątpliwości. Stały się one przedmiotem sprawy, w której WSA w Łodzi wydał wyrok z 18 lutego 2026 r. (sygn. akt I SA/Łd 667/25). Punktem wyjścia było opodatkowanie ogrodzenia, które z uwagi na wysokość poniżej 2,20 m i brak obowiązku zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia na budowę, zdaniem podatnika nie spełniało przesłanki do uznania go za obiekt wzniesiony w wyniku robót budowlanych, a w konsekwencji – ogrodzenie nie było budowlą w rozumieniu podatku od nieruchomości i nie podlegało opodatkowaniu.

## Zgłoszenie i pozwolenie na budowę a roboty budowlane

We wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej podatnik wskazał, że wprawdzie definicja robót budowlanych jest bardzo szeroka i obejmuje wiele rodzajów prac (w tym montaż), jednak z perspektywy podatku od nieruchomości istotny powinien być wyłącznie taki montaż, do którego stosuje się przepisy Prawa budowlanego – a nie jakikolwiek montaż obiektu. W sytuacji, w której polega on jedynie na podpięciu gotowego obiektu do innych – bez konieczności zgłoszenia czy uzyskania pozwolenia na budowę – to w ocenie podatnika nie mamy do czynienia z robotami budowlanymi. Z taką interpretacją nie zgodził się burmistrz występujący w tym przypadku w roli organu podatkowego. Podatnik wniósł skargę na wydaną interpretację indywidualną. WSA w Łodzi w wydanym wyroku przychylił się do stanowiska zaprezentowanego przez organ podatkowy i wskazał, że **przytwierdzenie gotowych elementów do podłoża poprzez zamontowanie (składanie z gotowych części), a nawet ustawienie na podłożu obiektu bez połączenia – spełnia definicję montażu**.



eprasa.pl 284ba60b46

**WAŻNE** **W definicji robót budowlanych sformułowanej przez ustawodawcę na potrzeby podatku od nieruchomości mieszczą się nie tylko prace polegające na budowie, ale również szereg innych czynności, w tym również montaż.**

Uzasadniając wyrok sąd wskazał, że pojęcie „montaż" nie zostało zdefiniowane ani w art. 1a ust. 1 pkt 2b u.p.o.l., ani w art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego. To oznacza, że zwrot ten należy interpretować przy użyciu reguł języka powszechnego – jako składanie urządzeń z gotowych części bądź zakładanie, instalowanie urządzeń technicznych.

## Montaż to szerokie pojęcie

Podsumowując, należy stwierdzić, że z argumentacji przedstawionej przez sąd jasno wynika, że montaż, który jest pojęciem szerokim i w praktyce może polegać jedynie na składaniu obiektu z gotowych elementów, każdorazowo mieści się w definicji robót budowlanych – zarówno tej zawartej w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, jak i tej zamieszczonej w Prawie budowlanym. Takiego stanu rzeczy nie zmienia fakt, że wzniesienie określonego obiektu nie wiąże się z koniecznością zgłoszenia czy uzyskania pozwolenia na budowę. To, że tego rodzaju działania nie są wymagane, nie oznacza bowiem, że do prac związanych z montażem nie stosuje się przepisów Prawa budowlanego. Również sama ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie uzależnia opodatkowania budowli od tego, czy do jej wzniesienia wymagane było zgłoszenie lub pozwolenie na budowę. ©℗

### Z ORZECZNICTWA

*Przymocowanie gotowych elementów do podłoża poprzez zamontowanie (składanie z gotowych części), a nawet ustawienie na podłożu obiektu bez podłączenia, spełnia definicję montażu zawartą w Prawie budowlanym. Fakt, że w konkretnym przypadku nie jest wymagane uzyskanie ani decyzji o pozwoleniu na budowę, ani zgłoszenie – nie zmienia tego faktu. Nie oznacza to bowiem, że w tego rodzaju przypadkach do obiektu nie stosuje się przepisów Prawa budowlanego. One są stosowane niezależnie od tego, czy wymagane jest pozwolenie na budowę bądź zgłoszenie.*

**Wyrok WSA w Lublinie z 3 grudnia 2025 r., sygn. akt I SA/Lu 470/25**

**Podstawa prawna:**

- art. 3 pkt 7 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 418)
- art. 1a ust. 1 pkt 2b ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

eprasa.pl 284ba60b46

Gospodarka komunalna

# Przekształcanie zabudowy jednorodzinnej w minibloki

***Przez ostatnie lata gminy coraz częściej zmagają się z przekształcaniem zabudowy jednorodzinnej w faktyczne minibloki. Domy, które według planów miały służyć jednej rodzinie, zaczynają mieścić po trzy, cztery, a nawet sześć samodzielnych mieszkań. Wbrew pozorom nie jest to wynik luki w przepisach ani kreatywnej interpretacji. To konsekwencja dawnych regulacji, które nadal żyją w systemie prawnym. Aby zrozumieć współczesny problem, trzeba cofnąć się do lat 90. XX w. i tego, jak wówczas pojmowano „zabudowę jednorodzinną".***

MICHAŁ CYRANKIEWICZ-GORTYŃSKI

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

W tamtym czasie obowiązywało rozporządzenie z 14 grudnia 1994 r., które definiowało, czym jest zabudowa jednorodzinna. Co istotne, dopuszczało ono, aby budynek jednorodzinny mieścił nawet cztery mieszkania. Tak rozumiana zabudowa przez lata umożliwiała tworzenie domów o charakterze wielolokalowym, mimo że z zewnątrz nadal przypominały typowe wille czy segmenty. Efektem była szeroka praktyka projektowania budynków, które formalnie uchodziły za jednorodzinne, a funkcjonalnie już nimi nie były.

**DEFINICJA**

**Zabudowa jednorodzinna** – rozumie się przez to budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków w układzie: wolno stojącym, bliźniaczym, szeregowym, atrialnym, a także budynek mieszkalny zawierający **nie więcej niż 4 mieszkania** lub zespół takich budynków.

**§ 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (uchylony)**

Zmiana przyszła dopiero na przełomie lat 2002 i 2003. Najpierw nowe warunki techniczne z 2002 roku usunęły wcześniejszą definicję zabudowy jednorodzinnej wraz z limitem czterech mieszkań. Jednak prawdziwy przełom przyniosła dopiero nowelizacja Prawa budowlanego z 27 marca 2003 r., która dodała definicję „budynku mieszkalnego jednorodzinnego". Po raz pierwszy ustawowo przesądzono, że w takim budynku można wydzielić najwyżej dwa lokale mieszkalne albo jeden lokal mieszkalny i użytkowy, nieprzekraczający 30% powierzchni całkowitej budynku. Miało to zabezpieczyć ład przestrzenny i powstrzymać zjawisko stawiania wśród domów jednorodzinnych konstrukcji, które faktycznie były małymi blokami.

**DEFINICJA**

**Budynek mieszkalny jednorodzinny** – należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie **nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych** albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

**art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (dodany nowelizacją z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz.U. z 2003 r. Nr 80 poz. 718)**



eprasa.pl 284ba60b46

Zmiany w Prawie budowlanym wymusiły dostosowanie ustawy o własności lokali. Wprowadzono więc przepis, zgodnie z którym w budynku jednorodzinnym można ustanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale. Nie można było jednak retroaktywnie przekreślić statusu budynków powstałych zgodnie z poprzednim prawem.

**DEFINICJA**

**Odrębną nieruchomość** w budynku mieszkalnym jednorodzinnym mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne. **Ograniczenie to nie ma zastosowania do budynków, które zostały wybudowane na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed dniem 11 lipca 2003 r.**

**art. 2 ust. 1c ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (dodany do jej treści ustawą z 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o własności lokali; Dz.U. z 2018 r. poz. 1506)**

Dlatego wprowadzono kluczowe zastrzeżenie: ograniczenie to nie dotyczy budynków, dla których pozwolenie na budowę wydano przed 11 lipca 2003 r. Tym jednym zdaniem pozostawiono w systemie prawnym odrębną kategorię obiektów, które nadal funkcjonują według dawnych, znacznie bardziej liberalnych zasad.

Skutek jest taki, że mimo ponad 20 lat obowiązywania limitu dwóch lokali w budynkach jednorodzinnych, znaczna ich część (wybudowane na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed dniem 11 lipca 2003 r.) nadal może być legalnie przekształcana na potrzeby większej liczby mieszkań. I to w zasadzie bez żadnych ograniczeń co do liczby wyodrębnianych lokali. Właśnie dlatego w wielu gminach inwestorzy chętnie skupują stare budynki i przebudowują je na minibloki.

**Podstawa prawna:**

- art. 3 ust. 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 418; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1847)
- art. 2 ust. 1c ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 232)

# Kontrola szamb: dlaczego gminy sobie nie radzą

***Z raportu Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska podsumowującego kontrole w zakresie gospodarki nieczystościami ciekłymi wynika jednoznacznie: w ponad połowie skontrolowanych gmin stwierdzono naruszenia ustawowych obowiązków. Gminy co roku muszą przekazywać sprawozdania w tym zakresie, a wyniki poprzedniego cyklu kontroli pokazują, na co organy nadzorcze zwracają szczególną uwagę.***

ZOFIA PRZYGODA

*prawnik, pracownik administracji samorządowej*

Z ostatniego dostępnego ogólnopolskiego raportu Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ) obejmującego kontrole wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (WIOŚ) przeprowadzone w II półroczu 2024 r. wynika, że spośród 506 skontrolowanych gmin naruszenia stwierdzono w 287 – czyli w ponad połowie skontrolowanych jednostek. Problem nie ogranicza się do małych gmin wiejskich: uchybienia stwierdzono we wszystkich typach jednostek samorządowych.

## Bilans wodno-ściekowy

W tabeli obejmującej 372 z 506 skontrolowanych gmin (to jednostki, których dane GIOŚ uznał za miarodajne) wykazano 62,97 mln m$^3$ wody pobranej przez użytkowników nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej. Jednocześnie z nieruchomości tych odebrano łącznie 11,01 mln m$^3$ nieczystości ciekłych – czyli 17,48% ilości pobranej wody. Różnica wyniosła 51,96 mln m$^3$. Pokazuje to skalę rozbieżności.



eprasa.pl 284ba60b46

## Trzy bariery w kontrolach szamb

O barierach w kontroli szamb mówią zarówno wyniki kontroli GIOŚ, jak i sygnały samorządów. Wskazuje się bariery:

- **finansowe** – pełny cykl kontrolny kosztuje gminę średnio 30 000 zł rocznie. Zadanie zostało nałożone bez adekwatnego wsparcia z budżetu państwa, co zmusza do przesuwania środków z innych obszarów. Warto przypomnieć, że obowiązek przeprowadzania kontroli co najmniej raz na dwa lata nałożono na gminy bez jednoczesnego zabezpieczenia dodatkowych środków w subwencji ogólnej;
- **kadrowe** – kontrola jednej posesji zajmuje od dwóch do czterech godzin. Przy tysiącach zbiorników realizacja obowiązku wymaga oddelegowania co najmniej jednej trzeciej etatu wyłącznie do tego celu. W małych urzędach prowadzi to do paraliżu innych postępowań;
- **technologiczne** – ponad połowa gmin prowadzi ewidencję papierowo lub w arkuszu kalkulacyjnym, co wyklucza automatyczną analizę danych i wykrywanie posesji bez wywozów nieczystości.

### Katalog powtarzalnych uchybień

GIOŚ i WIOŚ wskazują pięć wzorców błędów:

1) nierzetelność danych w sprawozdaniach rocznych (deklarowana liczba kontroli nie pokrywa się z archiwum protokołów),
2) błędy jednostek miary (litry zamiast $m^3$ w raportach do WIOŚ),
3) unikanie decyzji nakazujących podłączenie do sieci kanalizacyjnej,
4) nieaktualne rejestry nieruchomości oraz
5) prowadzenie kontroli wyłącznie reaktywnie – bez zatwierdzonego harmonogramu dwuletniego.

## Wnioski praktyczne dla gmin

**1. Wdrożenie dwustopniowego modelu kontroli.** Najpierw wezwanie właścicieli do okazania lub przesłania kopii umów oraz dowodów uiszczania opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Kontrole terenowe planowane w pierwszej kolejności tam, gdzie dokumentacja budzi wątpliwości, nie wpłynęła albo dane z ewidencji gminnej wskazują na ryzyko.

**2. Inwestowanie w dedykowane oprogramowanie.** Systemy IT mogą ułatwić porównywanie danych o zużyciu wody z informacjami o odbiorze nieczystości ciekłych, dowodami uiszczania opłat oraz sprawozdaniami przedsiębiorców asenizacyjnych. Dobrze prowadzona ewidencja ułatwia też przygotowanie rocznego sprawozdania przekazywanego do WIOŚ i Wód Polskich.

**3. Konfrontowanie danych z firmami asenizacyjnymi.** Kwartalne sprawozdania przedsiębiorców wywozowych zestawiane z ewidencją gminną. Pełna zgodność to najlepsza obrona.

**4. Sporządzanie planu kontroli i jego realizacja.** Podstawą jest art. 6 ust. 5a i 5aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: kontrole należy przeprowadzać co najmniej raz na dwa lata, zgodnie z planem kontroli określającym co najmniej wykaz podmiotów podlegających kontroli w danym okresie.

**5. Aktualizowanie ewidencji na bieżąco.** Krzyżowe sprawdzanie nowych pozwoleń na budowę z decyzjami o podłączeniu do sieci wyeliminuje błąd niewidocznej posesji.

**6. Stosowanie narzędzi dyscyplinujących.** Brak umowy lub dowodów uiszczania opłat może skutkować odpowiedzialnością wykroczeniową właściciela nieruchomości. W postępowaniu sądowym grzywna może wynieść do 5000 zł. Jeżeli właściciel nie wykonuje obowiązku, gmina może wydać decyzję i zorganizować opróżnianie zbiornika lub osadnika, obciążając go opłatą. ©℗

**Źródło:**

▶ GIOŚ, Raport z cyklu kontrolnego dotyczącego przestrzegania przez gminy przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie nieczystości ciekłych powstających na terenie gminy, II półrocze 2024 r.; zakładka: https://www.gov.pl/web/gios/rok-2025-raporty



eprasa.pl 284ba60b46

Energetyka

# Rozliczenie przez gminę prądu z paneli fotowoltaicznych umieszczonych na budynku szkoły

***Wprowadzanie przez gminę prądu z paneli na budynku szkoły, przedszkola i świetlicy do sieci energetycznej w systemie net-billingu jest odpłatną dostawą w rozumieniu podatku VAT. Takie stanowisko zajął Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej w interpretacji indywidualnej z 13 marca 2026 r. (sygn. 0114-KDIP4-1.4012.27.2026.1.MK).***

**PAWEŁ SKOCZANIK**

*prawnik, pracownik kancelarii prawnej*

Wątpliwości co do rozliczania VAT dotyczyły stanu faktycznego, w którym gmina dokonała montażu instalacji fotowoltaicznych na obiektach użyteczności publicznej – takich jak szkoła podstawowa, publiczne przedszkole, świetlica wiejska. Wytworzona energia elektryczna jest rozliczana w ramach tzw. net-billingu. Gmina jest tu prosumentem energii odnawialnej w rozumieniu art. 2 pkt 27a ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (dalej: ustawa o OZE). Zamontowane instalacje stanowią mikroinstalacje w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy o OZE. Gmina postanowiła rozstrzygnąć trzy kwestie – zwracając się z pytaniami do administracji skarbowej.

| Stanowisko gminy | Stanowisko Dyrektora KIS |
|---|---|
| Wprowadzenie do sieci energetycznej prądu, który jest produkowany w instalacjach zamontowanych na budynkach, stanowi po stronie gminy działalność gospodarczą oraz odpłatną dostawę towarów podlegającą opodatkowaniu VAT, niekorzystającą ze zwolnienia z tego podatku. | Tak – gdyż sprzedaż energii elektrycznej (stanowiącej towar) – w tym energii wyprodukowanej z odnawialnych źródeł energii – za wynagrodzeniem co do zasady wpisuje się w definicję działalności gospodarczej i podlega opodatkowaniu VAT jako odpłatna dostawa towarów. |
| W odniesieniu do zobowiązania przedsiębiorstwa energetycznego wobec gminy z tytułu wprowadzenia przez gminę energii elektrycznej do sieci energetycznej za dany okres rozliczeniowy – upływ terminu płatności dla potrzeb ustalenia po stronie gminy terminu wystawienia faktury oraz momentu obowiązku podatkowego w VAT – przypada w dniu upływu terminu płatności wskazanego na fakturze wystawianej przez przedsiębiorstwo energetyczne na gminę za dany miesięczny okres rozliczeniowy. | Nie – dla dostawy energii elektrycznej dokonanej przez gminę obowiązek podatkowy wiąże się z chwilą wystawienia przez gminę faktury lub z chwilą upływu terminu na jej wystawienie (gdy gmina nie wystawi faktury lub wystawi ją z opóźnieniem), a w przypadku, gdy nie określono takiego terminu – z chwilą upływu terminu płatności. Jest to termin płatności za dostawę energii wprowadzonej do sieci przez prosumenta, którym jest gmina. |
| Podstawę opodatkowania w rozumieniu art. 29a ustawy o VAT dla wprowadzenia przez gminę do sieci energetycznej energii, która jest produkowana za pomocą instalacji, stanowi – odrębnie dla każdego miesięcznego okresu rozliczeniowego – kwota potrącana przez przedsiębiorcę energetycznego z depozytu prosumenckiego ze zobowiązaniem gminy za ten miesięczny okres rozliczeniowy, pomniejszona o kwotę podatku należnego. | Nie – podstawą opodatkowania będzie iloczyn sumy/suma iloczynów ilości energii elektrycznej, którą gmina wprowadziła do sieci dystrybucyjnej w danym miesiącu oraz rynkowej miesięcznej ceny energii elektrycznej, od której należy obliczyć kwotę należnego podatku, a nie wyliczać go metodą „w stu". Jedynie przemnożona przez współczynnik 1,23 rynkowa miesięczna cena energii elektrycznej stanowi wartość brutto, od której można wyliczyć podatek VAT metodą „w stu". |



eprasa.pl 284ba60b46

## Wprowadzanie energii elektrycznej jest odpłatną dostawą towarów

To była główna wątpliwość gminy – czy ma rozpoznać dostawę towarów podlegającą opodatkowaniu VAT, niekorzystającą ze zwolnienia z tego podatku. Jednak w ustawie o VAT sprzedaż energii elektrycznej (stanowiącej towar) – w tym energii wyprodukowanej z odnawialnych źródeł energii – za wynagrodzeniem zasadniczo mieści się w definicji działalności gospodarczej. W konsekwencji podlega opodatkowaniu VAT jako odpłatna dostawa towarów. Organ podatkowy podkreślił, że kwalifikacji tej nie zmienia art. 4 ust. 8 ustawy o OZE, gdyż ustawa ta definiuje we własnym zakresie działalność gospodarczą.

### Z ORZECZNICTWA

*Eksploatacja zainstalowanego na służącym prywatnym celom domu mieszkalnym lub obok niego modułu fotowoltaicznego, skonstruowanego w ten sposób, że po pierwsze ilość wytworzonej energii elektrycznej jest zawsze niższa od ilości energii elektrycznej ogółem zużytej przez użytkownika modułu do celów prywatnych, a po drugie energia ta jest dostarczana do sieci za wynagrodzeniem o charakterze stałym, stanowi „działalność gospodarczą" w rozumieniu tych przepisów.*

**Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-219/12 Fuchs**

## Wynagrodzenie w postaci rzeczowej

Organ podatkowy w swoim wywodzie odwołał się do pojęcia „wynagrodzenie" – wskazując, że: „Istotną cechą wynagrodzenia jest istnienie bezpośredniego związku pomiędzy dostawą towarów lub świadczeniem usług i otrzymaną zapłatą będącą świadczeniem wzajemnym. Dostawcę towarów lub usługodawcę musi łączyć z odbiorcą stosunek prawny, z którego wynika obowiązek dostawy towarów lub świadczenia usługi oraz wysokość wynagrodzenia (świadczenia wzajemnego). Za dokonanie tych czynności wynagrodzenie musi być wyrażalne w pieniądzu – jednak nie oznacza to, że musi mieć ono postać pieniężną, gdyż wynagrodzenie (odpłatność) jako świadczenie wzajemne może również przybrać postać rzeczową (zapłatą za towar lub usługę może być inny towar lub usługa), albo mieszaną (zapłata w części pieniężna, a w części rzeczowa)". Innymi słowy – **musi tylko istnieć możliwość określenia ceny wyrażonej w pieniądzu w stosunku do świadczenia wzajemnego stanowiącego wynagrodzenie za dostawę towarów lub świadczenie usługi.**

Tak rozumiane pojęcie „wynagrodzenie" wraz z definicją działalności gospodarczej doprowadziły organ podatkowy wniosku, że wprowadzenie przez gminę do sieci energetycznej energii elektrycznej wyprodukowanej w instalacjach zamontowanych na gminnych budynkach stanowi działalność gospodarczą oraz odpłatną dostawę towarów podlegającą opodatkowaniu VAT, niekorzystającą ze zwolnienia z tego podatku. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 2 pkt 19, art. 2 pkt 27a ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 68)
- art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 7 ust. 1, art. 29a ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 775; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1811)

eprasa.pl 284ba60b46

Zamówienia publiczne

# Tajemnica przedsiębiorstwa – kiedy skuteczna, a kiedy pozorna

***Prawidłowe zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa musi spełniać wymagania określone w dwóch aktach prawnych – w Prawie zamówień publicznych oraz w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Ciężar dowodowy oraz proceduralny spada w tym przypadku na wykonawcę. Niedopełnienie wymogów będzie tu skutkowało możliwością ujawnienia wszystkich przekazanych dokumentów.***

Jak pokazuje praktyka, przepisy pozwalające na zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa w ramach prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego bywają często nadużywane – przysparzając problemów zamawiającym. Z jednej strony bowiem wykonawcy chętnie sięgają po to rozwiązanie, aby utrudnić konkurencji wgląd do własnych ofert, z drugiej strony – sami zamawiający mają niejednokrotnie problem z prawidłową oceną skuteczności takiego zastrzeżenia, w rezultacie nierzadko zgadzając się na ograniczenie jawności w przypadkach nieuzasadnionych.

Pomijając jednak sytuacje nieprawidłowe, należy podkreślić, że omawiany mechanizm objęcia tajemnicą informacji może mieć kluczowe znaczenie dla danego przedsiębiorcy, z uwagi np. na unikatowe rozwiązania produkcyjne czy organizacyjne. Z tego też powodu niezwykle ważne jest, aby zamawiający potrafili prawidłowo identyfikować wymogi ustawowe oraz odnosić je do zachowania konkretnego wykonawcy w prowadzonym postępowaniu – eliminując wszelkie przejawy nadużyć.

## Wymogi formalne

Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) w art. 18 wskazuje, że zasada jawności postępowania ulega ograniczeniu w przypadku, kiedy wykonawca, przekazując informacje zamawiającemu, **zastrzegł brak możliwości ich udostępnienia oraz wykazał, że informacje takie stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.** Obie te przesłanki muszą zostać spełnione łącznie.

Po pierwsze, konieczne jest jasne i precyzyjne sformułowanie żądania objęcia konkretnych danych tajemnicą. W ustawie brak jest terminu, w jakim można to uczynić. **Tym samym wykonawca może dokonać takiego zastrzeżenia na każdym etapie postępowania.** Nie musi to być moment złożenia oferty, chociaż, jeśli to właśnie w niej (w ofercie) znajdują się informacje, których jawność wykonawca chciałby wyłączyć, to będzie to najlepszy moment na skorzystanie z dyspozycji art. 18 Pzp. Ważne dla oferenta informacje mogą być jednak także przekazywane na późniejszych etapach procedowania (np. w trakcie składania wyjaśnień lub środków dowodowych).

**WAŻNE** **Najbardziej właściwą praktyką wydaje się zastrzeganie informacji w chwili ich przekazywania zamawiającemu.**

RAFAŁ FRANKIEWICZ

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

eprasa.pl 284ba60b46

Ustawa nie określa także technicznej formy ograniczania jawności danych. **Dla bezpieczeństwa wykonawcy należy jednak dokonać tego w czytelny i widoczny sposób – np. umieszczając informacje w oddzielnym pliku, zatytułowanym np. „tajemnica przedsiębiorstwa”.** Warto pamiętać, że objęciu tajemnicą podlegają jedynie konkretne dane, a nie całe dokumenty czy oferta w całości. Tym samym informacje, które wykonawca chciałby zastrzec, a które są częścią większego dokumentu, najlepiej oznaczyć i dokładnie opisać, aby nie pozostawić wątpliwości w tym zakresie.

Po drugie, **wraz z poinformowaniem zamawiającego o zastrzeżeniu części danych konieczne jest wykazanie, że faktycznie stanowią one tajemnicę przedsiębiorstwa.** Niedopuszczalne jest rozdzielenie tych dwóch czynności – a więc przekazanie uzasadnienia i dowodów w terminie późniejszym – bowiem będzie to skutkować brakiem ograniczenia jawności. Przemawia za tym użyty w dyspozycji art. 18 ust. 3 Pzp zwrot „wraz” (co wymusza synchronizację obu czynności).

## Pojęcie „tajemnica przedsiębiorstwa”

Dla prawidłowego wykazania, że konkretne informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, kluczowe jest wyjaśnienie samego pojęcia „tajemnica przedsiębiorstwa”. Należy tutaj odwołać się do z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

**Pojęcie „tajemnica przedsiębiorstwa” obejmuje:**

**1.** Informacje mające charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny, ale także inne informacje, pod warunkiem że posiadają one wartość gospodarczą. Tym samym mogą to być informacje obejmujące wykaz urządzeń wykorzystywanych przez wykonawcę (charakter techniczny), formuły i receptury produkcyjne (charakter technologiczny), struktura kadrowa, procesy decyzyjne i źródła zaopatrzenia (charakter organizacyjny) czy wreszcie wszystkie inne dane, które wpływają na wartość danego przedsiębiorstwa. Co ciekawe, tajemnicę może stanowić nawet wykaz osób, które wykonawca zamierza skierować do realizacji zamówienia – przykład taki często podawany jest dla branży IT, w której wysoko wykwalifikowani pracownicy stanowią o wartości danego przedsiębiorcy.

**2.** Informacje, które nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tego rodzaju informacjami albo nie są łatwo dostępne dla takich osób. Tym samym wymaga się, aby dane takie nie były uprzednio ujawnione do wiadomości publicznej, a były dostępne jedynie pewnej ograniczonej grupie odbiorców (np. pracownicy danego działu, zespołu badawczego). Z tego też powodu umieszczenie informacji np. w czasopiśmie fachowym, broszurze reklamowej czy poście w mediach społecznościowych – wykluczy możliwość skutecznego skorzystania z dyspozycji art. 18 Pzp.

eprasa.pl 284ba60b46

**3.** Informacje, wobec których podjęte zostały działania w celu utrzymania ich poufności, przy czym czynności takie powinny zostać podjęte przez podmiot uprawniony do korzystania z nich lub rozporządzania nimi, przy zachowaniu należytej staranności. Wydaje się, że samo oświadczenie wykonawcy o tajności takich informacji będzie w tym zakresie niewystarczające. Konieczne będzie wskazanie konkretnych procedur, instrukcji, fizycznych zabezpieczeń czy też wzorów umów zawieranych z pracownikami, zawierających klauzule poufności. Ważne jest także, aby oferent mógł wykazać, że zabezpieczenia takie są faktycznie stosowane (np. zanonimizowany egzemplarz umowy o pracę czy umowa zawarta z firmą ochroniarską).

**Wskazane wyżej elementy powinny stanowić podstawę skonstruowania prawidłowego uzasadnienia wykonawcy zastrzeżenia tajemnicy – przy czym co do zasady nie może ono przyjmować jedynie formy oświadczenia czy deklaracji, ale powinno być poparte odpowiednimi dowodami lub analizą.** Co więcej, powołanie się na wartość gospodarczą konkretnej informacji musi pociągać za sobą wskazanie, o jaką wartość chodzi. Przy czym istotne jest nie tyle wskazanie kwoty, ile dokładne opisanie i uzasadnienie jej istoty (np. za pomocą kosztorysu czy analizy rynku).

## Procedowanie w przypadku tajemnicy przedsiębiorstwa

W ustawie brak jest wyraźnych wskazań co do sposobu procedowania w odniesieniu do tajemnicy przedsiębiorstwa. **Należy jednak przyjąć, że zamawiający powinien od momentu otwarcia ofert w danym postępowaniu weryfikować dokumenty wykonawców pod kątem skorzystania z regulacji art. 18 Pzp.**

Co szczególnie istotne – dla skutecznego ograniczenia jawności konieczne jest spełnienie przez wykonawcę opisanych wcześniej wymogów: przede wszystkim jednoczesne skierowanie do zamawiającego zastrzeżenia informacji wraz z wykazaniem spełnienia ustawowych przesłanek. **Uchybienie w tym zakresie będzie skutkowało jawnością przekazanych danych. Zamawiający nie ma bowiem prawnej możliwości wezwania wykonawcy do wyjaśnienia lub uzupełnienia w tym zakresie.** Warto jednak pamiętać, że wykonawcy przysługuje prawo wniesienia odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej – zarówno od decyzji o utajeniu informacji, jak również o uznaniu działania oferenta za nieskuteczne (w zakresie skorzystania z dyspozycji art. 18 Pzp).

Jak podkreśla się w doktrynie, problematyczne w tym zakresie jest ustalenie terminu na skorzystanie z tego środka ochrony prawnej. Jak bowiem ustalić, kiedy zamawiający przyjął zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa lub uznał je za nieskuteczne? Wydaje się, że rozsądnym rozwiązaniem jest liczenie terminu na wniesienie odwołania od dnia, w którym wykonawca uzyskał od zamawiającego informację o podjętej decyzji w omawianym zakresie, w każdy możliwy sposób.

## Tajemnica skuteczna czy pozorna

Praktyka stosowania regulacji art. 18 Pzp pokazuje, że równie często jest ona wykorzystywana jako narzędzie służące ochronie własności przedsiębiorstwa, jak również jako nieuprawniony mechanizm ograniczania zasady uczciwej konkurencji, poprzez wyłączenie możliwości weryfikacji spełnienia wymogów postępowania przez konkurencyjnych wykonawców. To drugie zachowanie w doktrynie określa się wprost jako patologiczne nadużycie, z którym zamawiający powinien bezwzględnie walczyć. Kluczowa przy tym jest prawidłowa ocena spełnienia wymogów ustawowych przewidzianych w art. 18 Pzp. Każde naruszenie w tym zakresie będzie albo celowym działaniem wykonawcy – uderzającym w jawność postępowania – albo brakiem znajomości regulacji ustawy, co musi skutkować odrzuceniem żądania ograniczenia jawności. Powinno to nastąpić nawet wówczas, kiedy zamawiający, co prawda, widzi zasadność utajenia pewnych informacji, które mogą być wartościowe dla przedsiębiorcy, jednak sam wykonawca albo nie oznaczył ich jako tajemnicę, albo uczynił to wadliwie. Zamawiający w tym zakresie nie może bowiem wyręczać oferentów. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 18 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)
- art. 11 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 85)



eprasa.pl 284ba60b46

Z praktyki JST

# Nieprawidłowe określenie zakresu umowy o bankową obsługę budżetu

IZABELA MOTOWILCZUK

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

## Nieprawidłowość

**Wójt gminy zawarł umowę na prowadzenie obsługi bankowej budżetu, której przedmiotem było prowadzenie wyłącznie rachunku bankowego budżetu gminy oraz rachunków bankowych urzędu gminy (dochodów, wydatków, środków depozytowych i ZFŚS). Obsługę bankową gminnych jednostek budżetowych (przedszkoli, szkół, GZEASz, GOPS i zarządu zasobem mieszkaniowym) sprawowały banki inne niż bank wybrany do obsługi budżetu, na podstawie umów zawieranych między tymi bankami a dyrektorami poszczególnych jednostek budżetowych.**

## Prawidłowe postępowanie

Obsługę bankową budżetu gminy i wszystkich gminnych jednostek budżetowych powinien wykonywać bank wybrany przez wójta gminy. Budżet gminy obejmuje dochody i wydatki tej gminy (art. 235 i 236 ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp). Budżet ten jest wykonywany przez jednostki budżetowe, które odpowiadają za pobieranie dochodów budżetowych i odprowadzenie ich na rachunek bankowy budżetu gminy, z którego następnie są pokrywane bezpośrednio ich wydatki na działalność statutową (art. 11 ust. 1 uofp).

Za wykonanie budżetu odpowiada zarząd JST (tu: wójt gminy), zgodnie z art. 247 uofp – w tym:

1) bezpośrednio – za wykonanie dochodów i wydatków pobieranych i realizowanych przez urząd gminy, jako kierownik tego urzędu,
2) z tytułu nadzoru – za pobieranie dochodów budżetowych i dokonywanie wydatków budżetowych przez kierowników gminnych jednostek budżetowych.

Biorąc pod uwagę powyższe uregulowania, gdy w art. 264 ust. 1 i 2 uofp jest mowa o bankowej obsłudze budżetu JST – należy przez to rozumieć obsługę rachunków bankowych budżetu gminy oraz wszystkich utworzonych przez tę gminę jednostek budżetowych. Podany przepis stanowi, że:

- bankową obsługę budżetu wykonuje jeden bank,
- bank ten wybiera się zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych,
- zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta między bankiem a zarządem JST.

W opisanej gminie przepis ten został naruszony wielokrotnie poprzez:

1) wykonywanie obsługi bankowej budżetu przez kilka różnych banków,
2) zawarcie umów o bankową obsługę budżetu w zakresie rachunków bankowych prowadzonych dla gminnych jednostek budżetowych przez kierowników tych jednostek.

Konsekwencją takiej organizacji obsługi bankowej było:

- zawarcie poszczególnych umów bez zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych, ponieważ koszty prowadzenia rozproszonej obsługi bankowej poszczególnych jednostek budżetowych nie przekraczały dolnego progu stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp),
- ponoszenie wysokich kosztów przelewów międzybankowych przy dystrybuowaniu środków w ramach budżetu JST (przelewów z rachunku budżetu na rachunki jednostek i na odwrót – które przy obsłudze sprawowanej przez jeden bank zazwyczaj w ogóle nie występują),
- dłuższy czas potrzebny na przekazanie pobranych dochodów przez jednostki budżetowe do budżetu i z budżetu na wydatki jednostek budżetowych, co powodowało problemy z zachowaniem płynności finansowej w budżecie JST.

**Za nieprawidłowość odpowiada wójt gminy, który powinien był zawrzeć jedną umowę na bankową obsługę budżetu. Za naruszenie art. 264 ust. 1 i 2 uofp nie grozi żadna sankcja. Nieprawidłowe działanie może być jednak**



eprasa.pl 284ba60b46

**brane pod uwagę przez radę gminy przy ocenie wykonywania obowiązków ustawowych przez wójta gminy.**

Nieprawidłowość należy niezwłocznie usunąć. Należy wypowiedzieć obowiązujące umowy o prowadzenie rachunków bankowych gminy, urzędu miejskiego i jednostek budżetowych.
Jednocześnie trzeba oszacować koszty prowadzenia obsługi bankowej całego budżetu w jednym banku (art. 35 i 36 Pzp) i na tej podstawie ustalić, czy wybranie tego banku będzie podlegać zamówieniom publicznym, czy nie (art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp). Po przeprowadzeniu postępowania w trybie zamówień publicznych albo w trybie określonym w przepisach z zakresu kontroli zarządczej I stopnia – wójt gminy powinien podpisać umowę o prowadzenie obsługi bankowej budżetu gminy. Następnie do tej umowy wójt gminy jako kierownik urzędu miejskiego oraz zarząd JST muszą dostosować procedury wykonywania budżetu JST przez urząd gminy i gminne jednostki budżetowe, w ramach procedur kontroli zarządczej I stopnia (dla urzędu miejskiego) i II stopnia (dla podległych jednostek budżetowych).
Procedury te powinny obejmować m.in. harmonogram wykonywania budżetu, w którym zostaną określone:

- terminy odprowadzania przez jednostki budżetowe pobranych dochodów z kas i z rachunków dochodów na rachunek budżetu gminy,
- terminy i zasady składania przez jednostki zapotrzebowań na środki na pokrycie ich wydatków,
- zasady przekazywania środków z rachunków dochodów i wydatków jednostek budżetowych na rachunek bankowy na zakończenie dnia operacyjnego w banku i na ostatni dzień roku obrotowego.

Przy ustalaniu tych procedur wójt może się posiłkować odpowiednio zasadami obowiązującymi przy wykonywaniu budżetu państwa (rozdział 3 rozporządzenia w sprawie wykonywania budżetu państwa). ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 35, art. 36 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1173)
- art. 11 ust. 1, art. 68, art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 235, art. 236, art. 247, art. 264 ust. 1 i 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1846)
- rozdział 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1375)

# Błędna interpretacja zapisów regulaminu wynagradzania na temat dodatku funkcyjnego

## Nieprawidłowość

**Pracownikowi na stanowisku samodzielnym inspektora ds. przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii przyznano dodatek funkcyjny. Zgodnie z regulaminem wynagradzania urzędu gminy dodatek funkcyjny przysługiwał jedynie „pracownikom z tytułu kierowania zespołem". Wójt gminy wyjaśnił, że według niego stanowiska samodzielne są traktowane na równi ze stanowiskami kierowniczymi. Dlatego przyznał inspektorowi ds. przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii dodatek funkcyjny.**

## Prawidłowe postępowanie

Dodatek funkcyjny może być przyznany pracownikowi, tylko gdy przewiduje to regulamin wynagradzania jednostki i na zasadach w nim określonych. Podanych w nim definicji i zasad nie można interpretować rozszerzająco.

Pracownik samorządowy zatrudniony na podstawie umowy o pracę w urzędzie gminy może otrzymać dodatek funkcyjny (art. 4 ust. 1 pkt 3, art. 36 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych; dalej: u.p.s.). Warunki i sposób przyznawania dodatku funkcyjnego powinien określić pracodawca w regulaminie wynagradzania (art. 39 ust. 2 pkt 2 u.p.s.). Zwyczajowo dodatek ten przysługuje na stanowiskach kierowniczych – po-



eprasa.pl 284ba60b46

nieważ ich zajmowanie wiąże się z szerszym od zwykłych pracowników zakresem kompetencji i odpowiedzialności. W szczególności pracownicy na stanowiskach kierowniczych muszą dodatkowo kierować pracą podległych pracowników oraz nadzorować prawidłowość jej wykonywania. Stąd w regulaminach wynagradzania często spotyka się zapis mówiący, że dodatek funkcyjny przysługuje „pracownikom na stanowiskach kierowniczych". Zdarza się, że przysługuje także na tzw. stanowiskach samodzielnych, których zajmowanie wiąże się z koniecznością posiadania specjalistycznej wiedzy i umiejętności, ale nie jest związane z kierowaniem pracą zespołu.

Obecnie nie ma legalnej (ustawowej) definicji stanowiska kierowniczego ani stanowiska samodzielnego. Takie definicje były ustalone do końca 1996 r. w nieobowiązującym już rozporządzeniu Rady Ministrów z 20 września 1974 r. w sprawie zasad i trybu określania kierowniczych i innych samodzielnych stanowisk pracy dla celów związanych z uprawnieniem do oddzielnego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych oraz do ustalenia czasu trwania okresu próbnego.

**Pracownicy na stanowiskach:**

- **kierowniczych** – to pracownicy umysłowi, którym powierzono stałe kierowanie zakładem pracy lub komórką organizacyjną w zakładzie pracy albo pracą innego określonego zespołu (naczelnicy wydziałów, działów, oddziałów i komórek organizacyjnych oraz ich stali zastępcy, a także kierownicy określonych zespołów pracowników),
- **samodzielnych** – to pracownicy umysłowi zajmujący stanowiska, które są określone w strukturze organizacyjnej zakładu pracy jako samodzielne stanowiska pracy lub którzy w związku z rodzajem wykonywanej pracy przez znaczną część czasu pracy przebywają poza zakładem pracy, wskutek czego czas ten nie może być ściśle kontrolowany.

Rozporządzenie nie zawierało zapisu o równorzędnym traktowaniu stanowisk kierowniczych i samodzielnych. Powyższe definicje były ustalone na potrzeby wykonania przepisów prawa pracy związanych z czasem pracy – w tym dotyczących dodatków za godziny nadliczbowe. Zostały uchylone po zmianie Kodeksu pracy. Niemniej w praktyce definicje te się utrwaliły i obecnie akty różnego rzędu nadal posługują się tymi określeniami.

**PRZYKŁAD**

Pojęcie kierowniczego stanowiska urzędniczego jest np. używane w ustawie o pracownikach samorządowych oraz w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Akty te nie podają legalnej definicji stanowiska urzędniczego kierowniczego – ale w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych znajduje się zamknięty katalog tych stanowisk. W urzędach gmin do kierowniczych stanowisk urzędniczych, na których stosunek pracy nawiązuje się na podstawie umowy o pracę, zalicza się:

- sekretarza gminy,
- zastępcę skarbnika gminy,
- kierownika USC i jego zastępcę,
- dyrektora (kierownika, naczelnika) komórki organizacyjnej urzędu,
- głównego księgowego urzędu i jego zastępcę,
- audytora wewnętrznego.

Ani ustawa o pracownikach samorządowych, ani rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych nie posługują się pojęciem samodzielnego stanowiska, jak też nie zawierają wykazu takich stanowisk. Mogą być one jednak tworzone w strukturach organizacyjnych jednostek organizacyjnych na podstawie zapisów zamieszczanych w regulaminach organizacyjnych przez kierowników tych jednostek.

W opisanej sytuacji, gdy w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy przewiduje się stanowiska kierownicze oraz stanowiska samodzielne, a regulamin wynagradzania wprowadza możliwość przyznania dodatku funkcyjnego „pracownikom z tytułu kierowania zespołem" – przed przyznaniem dodatku należy ustalić, czy pracownik kieruje zespołem podległych mu służbowo pracowników. Zespołem tym może być np. wydział, dział, referat, sekcja, zmiana, departament, biuro, zespół do spraw, pracownia, laboratorium – zależnie od struktury organizacyjnej urzędu. Pracownikiem kierującym zespołem może być kierownik takiej komórki organizacyjnej oraz jego wyznaczony na stałe zastępca (czyli pracownik zatrudniony na stanowisku zastępcy kierownika, zastępcy głównego księgowego, zastępcy kierownika referatu itp.). Jeśli pracownik nie kieruje zespołem – to dodatek funkcyjny się nie należy.

**Wypłacenie pracownikowi nienależnie dodatku funkcyjnego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy**



eprasa.pl 284ba60b46

**o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dokonanie wydatku ze środków publicznych niezgodnie z przepisami dotyczącymi dokonywania danego rodzaju wydatków). Odpowiedzialność za to ponosi wójt gminy jako kierownik jednostki będącej pracodawcą samorządowym (urzędu gminy).**

Aby zniwelować skutki finansowe nieprawidłowości dla finansów gminy, wójt powinien dochodzić zwrotu nienależnie wypłaconego dodatku funkcyjnego od pracownika zatrudnionego na samodzielnym stanowisku, niekierującego zespołem, na podstawie przepisów prawa cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu (Tytuł V. „Bezpodstawne wzbogacenie" Kodeksu cywilnego).

Jeśli wójt gminy zechce jednak zmienić politykę płacową i zwiększyć wynagrodzenie pracowników na samodzielnych stanowiskach, którzy z samej istoty tego stanowiska nie kierują pracą żadnego zespołu, to powinien zmienić regulamin wynagradzania. Musi w nim wyraźnie napisać, że „dodatek funkcyjny przysługuje pracownikom na stanowiskach kierowniczych oraz na samodzielnych stanowiskach" albo że „stanowiska samodzielne na potrzeby ustalania wynagrodzenia są traktowane na równi ze stanowiskami kierowniczymi". Zmiana może obowiązywać od daty wydania zarządzenia w przedmiotowej sprawie albo od innej przyszłej daty wskazanej w zarządzeniu. Nie powinna to być jednak data wsteczna, ze względu na obowiązującą w prawie polskim zasadę *lex retro non agit* (prawo nie działa wstecz). Zasada ta w tym konkretnym przypadku ma na celu zapewnienie, że pracodawca postępuje zgodnie z obowiązującym go prawem w danym czasie przy ustalaniu wynagrodzenia pracowników. Poza tym usuwa niepewność w stosunkach prawnych między pracodawcą a pracownikiem (uniemożliwia np. odebranie dodatku funkcyjnego lub jego obniżenie wstecz). ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 4 ust. 1 pkt 3, art. 36 ust. 4, art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- art. 11 ust. 1, art. 33 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- Tytuł V. „Bezpodstawne wzbogacenie" ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1508)
- rozporządzenie Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1638; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 246)
- rozporządzenie Rady Ministrów z 20 września 1974 r. w sprawie zasad i trybu określania kierowniczych i innych samodzielnych stanowisk pracy dla celów związanych z uprawnieniem do oddzielnego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych oraz do ustalenia czasu trwania okresu próbnego (Dz.U. z 1974 r. Nr 37, poz. 215 – uchylone 1 stycznia 1997 r.)

# Nieprawidłowe ustalenie składu komisji konkursowej do oceny możliwości realizacji zadań przez organizacje pozarządowe

## Nieprawidłowość

**W skład komisji konkursowej do opiniowania ofert na realizację zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej wszedł kierownik referatu kultury fizycznej i zdrowia oraz inspektor zatrudniony w tym referacie, a także dwóch radnych, którzy byli prezesami stowarzyszeń prowadzących lokalne kluby piłkarskie. Radni uczestniczyli w pracach komisji konkursowej jako członkowie wyznaczeni przez organ stanowiący JST. W skład komisji nie weszli przedstawiciele wskazani przez organizacje pozarządowe.**

## Prawidłowe postępowanie

W skład komisji konkursowej ds. opiniowania ofert na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe nie mogą wchodzić – jako członkowie – przedstawiciele organu stanowiącego JST, wyznaczeni przez ten organ.



eprasa.pl 284ba60b46

Organ administracji publicznej (tu: administracji samorządowej – gminy miejskiej) ma obowiązek powołać komisję konkursową w celu opiniowania ofert składanych na otwarty konkurs na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe (art. 15 ust. 1 i 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; dalej: u.d.p.p.w.). W skład tej komisji powinni wchodzić jako jej członkowie:

- przedstawiciele organu wykonawczego gminy,
- osoby wskazane przez organizacje pozarządowe (z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe biorące udział w konkursie).

Ponadto udział w pracach komisji mogą brać udział osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2b, 2d i 2e u.d.p.p.w.).

Przepisy nie przewidują możliwości wyznaczenia na członków komisji konkursowej przedstawicieli organu stanowiącego JST przez ten organ. Radni mogliby wziąć udział w pracach takiej komisji tylko pod warunkiem, że zostaliby wybrani przez wójta gminy jako doradcy, gdyby posiadali specjalistyczną wiedzę z zakresu kultury fizycznej. Nie mogliby jednak pracować jako członkowie komisji. Przepisy wyraźnie mówią, że w takiej sytuacji mogą oni jedynie brać udział w posiedzeniach komisji z głosem doradczym lub wydawać opinie (art. 15 ust. 2ae u.d.p.p.w.).

Zadaniem komisji konkursowej jest jedynie opiniowanie złożonych ofert organizacji pozarządowych. Wspiera ona organ wykonawczy JST przy rozpatrywaniu ofert, które jest procesem bardzo złożonym i wymagającym odpowiedniej wiedzy i doświadczenia. Obejmuje on m.in. ocenę:

1) możliwości realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową,
2) kalkulacji kosztów realizacji zadania publicznego – w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania,
3) proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa będzie realizować zadanie publiczne.

Trzeba przy tym uwzględnić dodatkowe czynniki – takie jak:

- planowany przez organizację pozarządową udział środków finansowych własnych lub pochodzących z innych źródeł na realizację zadania,
- planowany wkład rzeczowy i osobowy (w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków),
- realizację zadań publicznych zrealizowanych w latach poprzednich (w tym rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków).

Za naruszenie art. 15 ust. 2b, 2d, 2e i 2ea u.d.p.p.w. nie grożą organowi wykonawczemu żadne sankcje. Nie wpływa to także na ważność zawartych umów o realizację zadań publicznych. Jednak wójt gminy musi się liczyć z tym, że przy niedostatecznym wsparciu ze strony komisji konkursowej, w skład której wchodzą osoby niekompetentne lub nieuczciwe, organ administracji publicznej ryzykuje, że udzieli dotacji w sposób niezgodny z prawem, niecelowy lub niegospodarny – za co może ponieść odpowiedzialność karną lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Nieprawidłowość trzeba niezwłocznie usunąć na przyszłość, przez powołanie komisji konkursowej w składzie wymaganym przepisami.

©℗

**Podstawa prawna:**

▶ art. 15 ust. 1, 2a, 2b, 2d, 2e i 2ea ustawy z 24 kwietnia 2013 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1338)

# Bezprawne przyznanie dodatku funkcyjnego

## Nieprawidłowość

**Pracownik zatrudniony na stanowisku inspektora w referacie ogólno-administracyjnym otrzymywał dodatek funkcyjny, mimo że nie przewidywał tego regulamin wynagradzania pracowników w urzędzie miejskim. Burmistrz wyjaśnił, że przyznał dodatek, ponieważ pracownik zastępuje kierownika referatu w czasie jego nieobecności. Pełnienie zastępstwa przewiduje zakres czynności pracownika. A kierownikom komórek organizacyjnych przysługuje dodatek funkcyjny. Kontrola wykazała, że dodatek funkcyjny**



eprasa.pl 284ba60b46

**był przyznany i wypłacany inspektorowi stale – niezależnie od tego, czy w danym miesiącu pracownik pełnił zastępstwo za kierownika referatu, czy też nie. Na przykład dodatek funkcyjny za 2025 rok został wypłacony w każdym miesiącu (w kwocie 800 zł), podczas gdy zastępstwo było pełnione przez inspektora za kierownika tylko przez 2 dni.**

## Prawidłowe postępowanie

Dodatek funkcyjny może być przyznany pracownikowi, tylko gdy przewiduje to regulamin wynagradzania jednostki i na zasadach w nim określonych. W braku jakichkolwiek postanowień na ten temat – dodatek się nie należy.

Pracownik samorządowy zatrudniony na podstawie umowy o pracę w urzędzie miejskim może otrzymać dodatek funkcyjny (art. 4 ust. 1 pkt 3, art. 36 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych; dalej: u.p.s.). Ani przepisy Kodeksu pracy, ani ustawy o pracownikach samorządowych nie definiują pojęcia dodatku funkcyjnego. W praktyce przyjęło się, że jest to dodatkowy stały składnik wynagrodzenia (oprócz płacy zasadniczej), który przyznaje pracodawca pracownikom za zwiększony zakres obowiązków i odpowiedzialności (np. związany z zajmowaniem stanowisk kierowniczych). **Może być też przyznany pracownikom, którzy nie zajmują takich stanowisk – a na przykład pełnią zastępstwa za kierowników komórek organizacyjnych. W takim przypadku jednak trzeba dokładnie określić, czy dodatek należy się w ogóle w związku z powierzeniem zastępstwa, czy tylko za czas faktycznego zastępstwa.**

W przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę warunki i sposób przyznawania dodatku funkcyjnego powinien określić pracodawca w regulaminie wynagradzania (art. 39 ust. 2 pkt 2 u.p.s.). W opisywanej jednostce w regulaminie wynagradzania zapisano, że dodatek funkcyjny przysługuje pracownikom zatrudnionym na stanowiskach kierowniczych w stałej wysokości, określanej jako procent wynagrodzenia zasadniczego, mieszczący się w przedziale od 20% do 60%. Były to jedyne zapisy regulaminu. Regulamin nie przewidywał przyznawania dodatku funkcyjnego pracownikom zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych niekierowniczych za czas zastępstwa za pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych (ani w ogóle, ani za czas faktycznego pełnienia zastępstwa). Przy braku stosownych uregulowań dodatek funkcyjny został więc wypłacony inspektorowi w referacie ogólno-administracyjnym nienależnie.

Wypłacenie nienależnie dodatku funkcyjnego pracownikowi stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dokonanie wydatku ze środków publicznych niezgodnie z przepisami dotyczącymi dokonywania danego rodzaju wydatków). Odpowiedzialność za to ponosi burmistrz miasta jako kierownik jednostki będącej pracodawcą samorządowym (urzędu miejskiego).

**Aby zniwelować skutki finansowe nieprawidłowości dla finansów gminy miejskiej, burmistrz powinien dochodzić zwrotu nienależnie wypłaconego dodatku funkcyjnego od inspektora w referacie ogólno-administracyjnym na podstawie przepisów prawa cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu (Tytuł V. „Bezpodstawne wzbogacenie" Kodeksu cywilnego).** Ponieważ przepisy regulaminu wynagradzania były znane pracownikowi (podpisał kartę obiegową o zapoznaniu się z nimi), pracownik nie będzie mógł się zasłaniać argumentem, że w czasie pobierania dodatku funkcyjnego nie był świadomy, że mu się on nie należy. Powinien więc był liczyć się z obowiązkiem jego zwrotu. Wyegzekwowanie zwrotu nienależnie wypłaconego wynagrodzenia nie stanowi o tym, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostanie uznane za niebyłe. Będzie jednak wzięte pod uwagę przez komisję orzekającą przy wymierzaniu kary burmistrzowi (art. 33 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 4 ust. 1 pkt 3, art. 36 ust. 4, art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- art. 11 ust. 1, art. 33 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- Tytuł V. „Bezpodstawne wzbogacenie" ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1508)



eprasa.pl 284ba60b46

Ustrój samorządu

# Podział kompetencji w gminie: równowaga między stanowieniem a wykonywaniem prawa

***W gminie nie ma miejsca na przypadkowość – każdy organ działa wyłącznie w granicach prawa, a precyzyjny podział kompetencji między radę gminy a wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest fundamentem legalności funkcjonowania samorządu. W ostatnich latach organy nadzoru coraz częściej uchylają uchwały, w których rada – w dobrej wierze – próbuje doprecyzować działania urzędu, choć prawo przyznaje te czynności wyłącznie organowi wykonawczemu. To nie tylko problem techniczny – to kwestia ustrojowej równowagi, bezpieczeństwa prawnego i efektywnego zarządzania gminą.***

MICHAŁ CYRANKIEWICZ-GORTYŃSKI

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

Podział kompetencji między radę gminy a organ wykonawczy wynika wprost z Konstytucji i ustaw ustrojowych. Konstytucja przesądza, że jednostki samorządu terytorialnego działają poprzez organy stanowiące i wykonawcze (art. 169 ust. 1). Rada gminy ma charakter przedstawicielski i stanowi lokalne normy, natomiast wójt – organ monokratyczny – wykonuje uchwały oraz reprezentuje gminę na zewnątrz.

**WAŻNE** **Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji rady gmin mają ogólne upoważnienie do stanowienia statutu i kształtowania wewnętrznego ustroju, ale „w granicach ustaw". Oznacza to, że nie mogą kreować nowych organów ustrojowych ani przejmować kompetencji organów wykonawczych.**

## Ustawy precyzują zakres działania poszczególnych organów

Zgodnie z art. 18 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) rada gminna jest organem o kompetencji generalnej. Do jej właściwości należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, niezastrzeżone przez ustawy na rzecz innych organów.

### Z ORZECZNICTWA

*Właściwość rady gminy, a więc organu o charakterze kolegialnym, „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" (art. 18 ust. 1 u.s.g.), należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 u.s.g. – tj. poprzez działalność polegającą na stanowieniu prawa miejscowego i działalność kontrolną, co generalnie nie wyklucza działań niewładczych (np. o charakterze intencyjnym) – pod jednym wszakże warunkiem. Mianowicie, jeśli pozostaje to w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisie prawa.*

**Wyrok NSA z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 716/09**

Z kolei art. 30 u.s.g. określa zasadnicze zadania wójta, który wykonuje uchwały rady, gospodaruje mieniem, reprezentuje gminę oraz prowadzi wykonywanie budżetu.
Dualizm jest więc jasny: rada stanowi i kontroluje – wójt wykonuje i zarządza. Wynika z niego również zakaz wkraczania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w kompetencje rady gminy, jak również organu stanowiącego w kompetencje zastrzeżone dla organu wykonawczego.



eprasa.pl 284ba60b46

## Z ORZECZNICTWA

*Przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. przyznaje domniemanie właściwości na rzecz rady gminy, ale również wyznacza granice tego domniemania, stanowiąc, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów samorządu terytorialnego na organy wykonawcze i stanowiące. Jeśli zatem sprawa należy do kompetencji organu wykonawczego gminy, to bez wyraźnej podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu.*

**Wyrok WSA w Gliwicach z 27 listopada 2025 r., sygn. akt II SA/Gl 1141/25**

## Władztwo wykonawcze wójta

Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy oraz zadania gminy określone przepisami prawa. Z przepisu tego wynika wyłączne uprawnienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do realizacji uchwał rady, jak również do wykonywania zadań gminy. Oznacza to, że rada gminy nie może wykonywać zadań przypisanych ustawowo organowi wykonawczemu ani wkraczać w jego sferę decyzyjną.

**PRZYKŁAD**

Przykładem naruszenia kompetencji organu wykonawczego jest uchwała, która wprost wskazuje, że jej wdrożenie ma realizować podmiot inny niż wójt. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie nadzorczym. W rozstrzygnięciu Wojewody Dolnośląskiego z 5 grudnia 2013 r. (sygn. NK-N.4131.95.78.2013.MG) uznano za niezgodne z prawem postanowienie uchwały, zgodnie z którym „zasady rozliczania pobytu na lodowisku będzie określać jednostka organizacyjna prowadząca lodowisko”.
Organ nadzoru wskazał, że kwestie rozliczania pobytu na obiekcie nie stanowią „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, lecz są elementem wykonywania uchwały – a więc czynnościami operacyjnymi należącymi wyłącznie do kompetencji wójta. Ustalanie zasad rozliczeń jest fazą stosowania uchwały, następującą po określeniu generalnych reguł jej obowiązywania. Tym samym rozliczanie to może zostać ukształtowane jedynie przez organ wykonawczy, który ponosi odpowiedzialność za sposób realizacji uchwały i może ewentualnie scedować wykonywanie określonych czynności na inny podmiot.
Wprowadzając regulację wskazującą jednostkę właściwą do określania zasad rozliczania pobytu na obiekcie, rada wkroczyła w sferę zastrzeżoną dla organu wykonawczego – w tym przypadku burmistrza. To wyłącznie on był uprawniony do rozstrzygnięcia, kto i w jaki sposób będzie realizował czynności związane z użytkowaniem obiektu, a także do ewentualnego powierzenia tych czynności innemu podmiotowi.

## Kierowanie bieżącymi sprawami oraz reprezentowanie gminy

Przepis art. 31 u.s.g. stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy. Z przepisu tego wynika również, że uprawnienie to ma charakter wyłączny – tylko organ wykonawczy jest właściwy do podejmowania działań w zakresie bieżącego funkcjonowania gminy, a kompetencje te nie mogą być przejmowane ani wykonywane przez radę gminy.
Należy także pamiętać, że „bieżące sprawy gminy”, o których mowa w art. 31 u.s.g., to sprawy nieobejmujące czynności o charakterze stanowiącym. Oznacza to, że na podstawie tego przepisu organ wykonawczy nie może wydawać aktów generalnych i abstrakcyjnych, skierowanych do ogółu mieszkańców gminy. Takie akty – regulujące np. zasady zachowania mieszkańców podczas posiedzeń rady i jej komisji czy procedurę zgłaszania udziału w tych posiedzeniach – mają charakter prawotwórczy i mogą być stanowione wyłącznie przez radę gminy. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 maja 2024 r. (sygn. akt III OSK 4425/21), w którym sąd wyraźnie wskazał, że art. 31 u.s.g. nie daje wójtowi podstawy do ustanawiania norm generalnych i abstrakcyjnych.



eprasa.pl 284ba60b46

Przepis ten stanowi ponadto, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) „reprezentuje gminę na zewnątrz". Z przepisu wynika, iż to właśnie organ wykonawczy jest jedynym ustawowo upoważnionym podmiotem do reprezentowania gminy. Oznacza to, że rada gminy – jako drugi organ gminy – nie posiada kompetencji reprezentacyjnych i nie może występować w imieniu gminy w relacjach zewnętrznych.

**WAŻNE** **Wójt reprezentuje gminę zarówno w stosunkach publicznoprawnych – np. podpisując skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody czy wykonując obowiązek przekazywania uchwał rady gminy organom nadzoru – jak i w stosunkach cywilnoprawnych, składając oświadczenia woli w imieniu gminy – w szczególności w zakresie zarządu mieniem.**

Należy jednak pamiętać, że **w wyjątkowych sytuacjach do reprezentowania gminy może zostać upoważniony również przewodniczący rady gminy.** Nie wynika to z żadnego przepisu ustawy o samorządzie gminnym. Jest to wyjątek wykształcony w orzecznictwie sądów administracyjnych, a nie norma ustawowa.

**PRZYKŁAD**

Przykładem jest wyrok WSA w Gliwicach z 7 listopada 2023 r. (sygn. akt III SA/Gl 176/23). Sąd potwierdził w nim, że zgodnie z art. 31 u.s.g. jedynym organem uprawnionym do reprezentowania gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jednocześnie wskazał, że dopuszczalne jest – wyjątkowo – reprezentowanie gminy lub jej organu stanowiącego przez przewodniczącego rady, zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych pomiędzy radą a organem wykonawczym. „W sytuacji sporu z wójtem konieczne jest zapewnienie realnej możliwości działania organu stanowiącego, co uzasadnia wyjątkowe dopuszczenie reprezentacji przez przewodniczącego rady" – czytamy w uzasadnieniu orzeczenia.

## Budżet: wójt planuje i wykonuje, rada uchwala i kontroluje

Podział kompetencji związanych z projektowaniem, uchwalaniem, wykonywaniem i kontrolą realizacji budżetu pomiędzy radę a wójta wynika z konstytucyjnego rozróżnienia organu stanowiącego i wykonawczego. Rada gminy tworzy ramy polityki finansowej, natomiast wójt odpowiada za jej przygotowanie i realizację.

**WAŻNE** **Organ stanowiący, uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego przez organ wykonawczy projektu, nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nieobjętych tym projektem.**

Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu JST. Organ stanowiący nie może samodzielnie wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą w sprawie budżetu ani jego zmian. Potwierdza to art. 233 ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp) oraz liczne rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów i orzeczenia sądów administracyjnych.

**PRZYKŁAD**

Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 26 września 2014 r. (sygn. NPII.4131.1.352.2014) uznał za nieważny zapis statutu gminy, który przyznawał grupie radnych inicjatywę w sprawie zmiany uchwały budżetowej. Podobne stanowisko wyraził WSA w Gliwicach w wyroku z 21 sierpnia 2023 r. (sygn. akt III SA/Gl 586/23) – wskazując, że skoro z art. 233 uofp wynika wyłączna kompetencja organu wykonawczego do inicjowania zmiany uchwały budżetowej, to w przypadku, gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację. Taka zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, niepozostawiający żadnych wątpliwości.

©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 7, art. 169 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)
- art. 233 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1846)
- art. 15 ust. 1, art. 18, art. 30, art. 31 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz.1153; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)



eprasa.pl 284ba60b46

Cyfryzacja

# AI HUB Poland ma pomóc samorządom. Rusza etap szerszych wdrożeń

***Polskie samorządy przez lata rozwijały cyfryzację w rozproszony sposób. Wiele gmin zamawiało własne systemy – często powielając rozwiązania wdrażane już gdzie indziej. AI Hub Poland, rozwijany przez Ministerstwo Cyfryzacji, ma ten model stopniowo zmieniać, oferując administracji publicznej narzędzia oparte na sztucznej inteligencji, wsparcie kompetencyjne i gotowe rozwiązania wdrażane centralnie. Rok 2026 ma być pierwszym okresem szerszego uruchamiania tych narzędzi w praktyce.***

**SŁAWOMIR BILIŃSKI**

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

Transformacja cyfrowa administracji publicznej przez lata była domeną wielkich miast i instytucji rządowych. Mniejsze gminy i powiaty tkwiły w modelu, który generował ogromne koszty, prowadził do niespójności danych i *de facto* wykluczał je z dostępu do nowoczesnych technologii. AI Hub Poland wprowadza radykalną zmianę tego paradygmatu: opartą na koncepcji „gotowców" – czyli sprawdzonych, bezpiecznych i bezpłatnych narzędzi, dostarczanych centralnie, lecz konfigurowanych lokalnie.

## Czym jest AI Hub Poland

AI Hub Poland to inicjatywa Ministerstwa Cyfryzacji tworząca ekosystem łączący administrację rządową, instytuty badawcze, świat nauki i samorządy. Platforma dostępna jest pod adresem ai.gov.pl i pełni funkcję strategicznego banku darmowych rozwiązań oraz centrum kompetencyjnego dla jednostek samorządu terytorialnego (JST). Misją programu jest stworzenie „bezpiecznej przystani" dla urzędników: wszystkie udostępniane w nim narzędzia są centralnie weryfikowane pod kątem zgodności z polskim prawem, normami etycznymi oraz wymogami bezpieczeństwa cyfrowego.

Zapleczem technicznym jest Laboratorium AI uruchomione w NASK – Państwowym Instytucie Badawczym. Za procesy wdrożeniowe i operacyjne odpowiada Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CPPC), koordynujące współpracę z ośrodkami badawczymi: NASK – Państwowym Instytutem Badawczym, IDEAS NCBR sp. z o.o. oraz Poznańskim Centrum Superkomputerowo-Sieciowym (PCSS).

**Sekretarz stanu w Ministerstwie Cyfryzacji, minister Dariusz Standerski, zapytany przez autora pod koniec marca 2026 r. o stan programu i jego ofertę dla samorządów, powiedział:**
*Podpisujemy regularnie porozumienia z samorządami na wdrożenia rozwiązań sztucznej inteligencji. Mamy już pierwsze przykłady w Polsce. Między innymi Gdynia wprowadziła system sztucznej inteligencji, który pomaga w załatwianiu codziennych spraw. Dołączają inne jednostki samorządu terytorialnego. W tym roku uruchomimy na szerszą skalę działania, ponieważ ostatnio oddaliśmy do użytku między innymi Laboratorium Rozwoju Sztucznej Inteligencji w NASK – czyli nowoczesną infrastrukturę do wykorzystania przez administrację publiczną oraz w celach również naukowych. Potrzebowaliśmy czasu na rozbudowę tej infrastruktury. Mamy ją rozbudowaną. Budują się dwie fabryki sztucznej inteligencji. W tym roku będziemy już wdrażać. Poprzedni rok był rokiem inwestycji. Ten rok jest rokiem wdrożeń.*

Warto doprecyzować, że poszczególne samorządy są na różnych etapach współpracy z AI Hub Poland. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego jest pionierem – jako pierwszy



eprasa.pl 284ba60b46

w Polsce wdraża PLLuM w realnych procesach administracyjnych. Gdynia prowadzi pilotaż systemu wspomagającego obsługę mieszkańców. Miasto Częstochowa podpisało list intencyjny z rządem w sprawie wdrażania modelu w zadaniach samorządowych.

## PLLuM – cyfrowy silnik dla urzędu gminy

Centralnym narzędziem AI Hub jest PLLuM (Polish Large Language Model) — pierwszy kompleksowy, otwarty model językowy, wytrenowany specyficznie na polskich zasobach danych. Dla samorządów model PLLuM stanowi fundament, który może zostać zintegrowany z lokalnymi systemami obiegu dokumentów, stronami Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) czy portalami mieszkańca.

*Program PLLuM opisywaliśmy szczegółowo na łamach Gazety Samorządu i Administracji w numerze 9/2025.*

Przewagi PLLuM nad komercyjnymi rozwiązaniami są w kontekście pracy urzędu wymierne. Model jest szkolony z uwzględnieniem polskiej legislacji i terminologii urzędowej, co minimalizuje ryzyko generowania treści niezgodnych z przepisami. Przetwarzanie danych odbywa się na krajowej infrastrukturze – co jest z kolei warunkiem krytycznym przy obsłudze danych osobowych mieszkańców (RODO) czy informacji chronionych. Co istotne dla samorządowych budżetów, model jest udostępniany nieodpłatnie, a otwarte interfejsy programistyczne (API) pozwalają na tworzenie własnych, dedykowanych rozwiązań przez lokalne działy IT lub firmy współpracujące z gminą.

**WAŻNE** **Praktyczne zastosowania PLLuM obejmują automatyzację tworzenia projektów uchwał, streszczanie obszernych raportów i analiz, analizę aktów prawnych oraz przygotowywanie ogłoszeń urzędowych w przystępnym dla obywatela języku.**

## Bank narzędzi – automatyzacja i obsługa mieszkańca

AI Hub Poland rozwija narzędzia przeznaczone do automatyzacji pracy urzędu i obsługi mieszkańców – w tym asystentów AI wspomagających urzędników przy tworzeniu dokumentów i e-usług, a także rozwiązań ułatwiających obywatelom składanie wniosków. Równolegle trwają prace nad narzędziami wspierającymi dostępność cyfrową serwisów administracji publicznej. Część z tych rozwiązań już jest testowana w pilotażach, część pozostaje w fazie rozwoju i będzie udostępniana stopniowo w trakcie 2026 roku.

**Kluczową zaletą przyjętego modelu jest jego modułowość.** Samorząd nie musi wdrażać całego ekosystemu AI Hub – może sięgnąć po konkretną funkcjonalność i zintegrować ją z własnym portalem. Gmina, która chce usprawnić obsługę wniosków o podatek od nieruchomości, nie musi przebudowywać całego systemu informatycznego urzędu.

**Pełna i aktualna lista dostępnych narzędzi znajduje się na platformie ai.gov.pl, gdzie publikowane są również informacje o bieżących naborach do pilotaży.**

## Projekt AIS — porządek danych przed wdrożeniem AI

**Wdrożenie sztucznej inteligencji wymaga jednego, często niedocenianego warunku wstępnego: uporządkowanych danych.** Ministerstwo Cyfryzacji, dostrzegając tę barierę, uruchomiło projekt AIS (Modele Architektury Informacyjnej Jednostek Samorządu Terytorialnego), na który przeznaczono 41 mln zł. Projekt ma wspierać rozwój cyfrowy jednostek samorządu terytorialnego. Celem AIS jest inwentaryzacja zasobów teleinformatycznych urzędu, dostosowanie lokalnych struktur danych do Modelu Architektury Informacyjnej Państwa (co umożliwia płynną wymianę danych między rządem a samorządem) oraz pomoc w wyborze projektów IT do realizacji i ustalania priorytetów. Dla wójta, burmistrza czy prezydenta miasta oznacza to realne oszczędności: dzięki gotowym modelom architektury urzędnicy nie muszą od zera definiować procesów biznesowych dla nowych e-usług, lecz otrzymują „mapę drogową" pokazującą, jak połączyć lokalne zasoby z centralnym ekosystemem AI Hubu.

**Więcej informacji o projekcie AIS znajduje się na stronie: www.gov.pl/web/cyfryzacja/budowa-i-pilotazowe-wdrozenie-modeli-architektury-informacyjnej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-ais-zgodnych-z-modelem-architektury-informacyjnej-panstwa**



eprasa.pl 284ba60b46

AIS ma być nie tylko narzędziem porządkującym dane i systemy, lecz także wsparciem dla zarządzania informatyzacją samorządu. Projekt ma ułatwiać koordynację działań IT, wybór priorytetowych przedsięwzięć, integrację rozwiązań teleinformatycznych oraz planowanie strategiczne. Istotne jest również to, że modele AIS mają pokazywać relacje nie tylko między systemami i rejestrami w samej JST, lecz także ich powiązania z administracją centralną i systemami transgranicznymi. W założeniu ma to prowadzić do tworzenia bardziej jednolitych środowisk cyfrowych, w których dane i aplikacje nie funkcjonują jako odrębne, niespójne byty. Udział w projekcie AIS powinien być zatem pierwszym krokiem każdego samorządu planującego wdrożenie AI.

## Jak zacząć – ścieżka wdrożenia dla JST

Ministerstwo Cyfryzacji uprościło proces przystąpienia do ekosystemu AI Hub, aby umożliwić udział nawet najmniejszym jednostkom. Ścieżkę wdrożeniową można opisać w pięciu krokach.

**Krok 1. Diagnoza potrzeb i dojrzałości cyfrowej.** Samorząd powinien najpierw określić, w których obszarach AI może przynieść realne korzyści i jak wygląda jego obecny poziom przygotowania organizacyjnego i technologicznego.

**Krok 2. Uporządkowanie danych i procesów.** Na tym etapie warto skorzystać z Testu Dojrzałości Cyfrowej lub z projektu AIS, aby uporządkować zasoby informacyjne, systemy i priorytety wdrożeniowe.

**Krok 3. Wejście do ekosystemu AI Hub.** Kolejnym krokiem jest rejestracja na platformie ai.gov.pl i śledzenie publikowanych tam informacji o narzędziach, szkoleniach oraz naborach do pilotaży.

**Krok 4. Udział w pilotażu i szkolenia pracowników.** Samorząd może zgłosić chęć udziału w pilotażu, a równolegle przygotować pracowników przez szkolenia obejmujące zarówno praktyczne korzystanie z AI, jak i kwestie prawne oraz organizacyjne.

**Krok 5. Integracja i rozwój wdrożenia.** Po zakończeniu etapu pilotażowego urząd może przejść do wykorzystania repozytoriów, API i dostępnych modułów, dostosowując wybrane rozwiązania do własnych potrzeb i lokalnych systemów.

Rząd zapowiada, że wsparcie merytoryczne samorządom zapewnią przede wszystkim zespoły związane z AI Hub oraz partnerzy instytucjonalni zaangażowani w rozwój tego ekosystemu. Warto dodać, że działania te wpisują się w szerszy europejski kontekst regulacyjny i inwestycyjny, określany przez Komisję Europejską mianem *AI Continent Action Plan.* Nie jest to jednak odrębne narzędzie operacyjne dla samorządów w Polsce, lecz rama strategiczna dla rozwoju sztucznej inteligencji w Unii Europejskiej. Platforma nie wymaga od samorządu posiadania własnego działu IT ani zatrudniania specjalistów od sztucznej inteligencji na etapie startowym – zakres i forma wsparcia zależy od konkretnego projektu i etapu współpracy.

### Ważne adresy internetowe

| Instytucja / program | Co znajdziesz | Adres strony |
|---|---|---|
| **AI Hub Poland** | Bank narzędzi, pilotaże, szkolenia, formularze zgłoszeniowe dla JST | https://ai.gov.pl |
| **Współpracujmy** – AI Hub Poland | Formularz zgłoszeniowy dla instytucji chcących przystąpić do programu | https://ai.gov.pl/ai-dla-ciebie/wspolpracujmy-razem |
| **Ministerstwo Cyfryzacji** – program AI dla samorządów | Aktualności, dokumenty strategiczne, polityka AI 2030 | https://www.gov.pl/web/cyfryzacja |
| **CPPC** – Centrum Projektów Polska Cyfrowa | Informacje o projektach CPPC, w tym AI Hub i projekt AIS | https://www.cppc.gov.pl |

©℗



eprasa.pl 284ba60b46

Procedury

# Gminy w pułapce dziedziczenia

***Gminy coraz częściej dziedziczą po swoich mieszkańcach nie majątek, lecz problemy i zobowiązania. Choć przepisy prawa spadkowego zakładają ochronę samorządów przed długami, praktyka pokazuje coś przeciwnego: system działa niespójnie, egzekucje są prowadzone zanim ustalony zostanie majątek spadkowy, a koszty ponoszone przez gminy często przewyższają wartość odziedziczonego mienia. Organizacje samorządowe od lat ostrzegają, że mechanizmy, które miały chronić gminy, w wielu przypadkach nie działają.***

MICHAŁ CYRANKIEWICZ-GORTYŃSKI

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

Podstawowe zasady dziedziczenia przez gminy określa Kodeks cywilny. Jednak ich praktyczne działanie odbiega od zamierzeń ustawodawcy. Przepis art. 935 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) przewiduje, że jeśli zmarły nie pozostawił żadnych spadkobierców ustawowych ani testamentowych, spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania. Jednocześnie art. 1023 k.c. pozbawia gminę prawa do odrzucenia spadku i nakazuje uznać, że przyjmuje go z dobrodziejstwem inwentarza.

**WAŻNE Gmina nie może odrzucić spadku, który przypadł jej z mocy ustawy. Gmina nie składa oświadczenia o przyjęciu spadku, a spadek uważa się za przyjęty z dobrodziejstwem inwentarza.**

Co więcej, art. 1030 k.c. przewiduje, że od chwili przyjęcia spadku gmina odpowiada za długi spadkowe z całego swojego majątku. Dopiero art. 1031 § 2 wprowadza zasadę ograniczenia odpowiedzialności do wartości stanu czynnego spadku. W praktyce oznacza to, że zanim powstanie rzetelny spis inwentarza – a trwa to często wiele miesięcy lub nawet lat – gmina *de facto* odpowiada bez ograniczeń. W tym czasie może dojść do zajęcia rachunku bankowego, prowadzenia egzekucji lub kierowania pozwów przez wierzycieli, którzy korzystają z luki wynikającej z opóźnień w ustalaniu wartości majątku spadkowego.

## Narastające koszty, zajęcia kont i długie postępowania

Doświadczenia wielu samorządów pokazują, że spadki trafiające do gmin są często pozbawione jakiejkolwiek wartości, a czasem jedynym „majątkiem" pozostawionym przez zmarłego są długi i obciążenia.

Gminy spotykały się również z przypadkami zajmowania kont jeszcze przed otrzymaniem informacji o wszczęciu postępowania egzekucyjnego, co prowadziło do czasowego paraliżu finansowego.

Dodatkowe trudności pojawiają się, gdy w skład spadku wchodzą np. pojazdy bez dokumentów, nieruchomości obciążone hipoteką lub ruchomości, do których gmina nie ma fizycznego dostępu. Obowiązek przerejestrowania samochodu oznacza konieczność opłacania ubezpieczenia i grozi wysokimi karami, nawet gdy pojazd nie istnieje lub nie można go odnaleźć. Z kolei odziedziczenie nieruchomości z hipoteką prowadzi do sytuacji, w której wierzyciel hipoteczny może dochodzić zaspokojenia bez względu na ograniczenie odpowiedzialności wynikające z dobrodziejstwa inwentarza.

## Chaos informacyjny i brak narzędzi do ustalenia majątku spadkowego

Jednym z największych problemów zgłaszanych przez samorządy jest brak dostępu do pełnych, rzetelnych i aktualnych informacji o majątku zmarłego. Po zmianach w Prawie bankowym banki przekazują gminom dane o rachunkach dopiero po dwóch latach od śmierci posiadacza konta i tylko w przypadku, gdy zgromadzone środki przekraczają określony próg. Co więcej, gminy nie otrzymują historii operacji – co uniemożliwia weryfikację, czy ktoś nie wypłacił środków tuż po śmierci spadkodawcy.



eprasa.pl 284ba60b46

Samorządy wskazują też na brak centralnych rejestrów pozwalających ustalić, czy spadkodawca posiadał fundusze inwestycyjne, akcje, obligacje, polisy ubezpieczeniowe lub lokatorskie prawa do lokalu. Często dowiadują się o tym dopiero od spółdzielni, wierzycieli lub organów ścigania. Brak takiego systemu powoduje, że decyzje dotyczące wszczęcia postępowania spadkowego są podejmowane w ciemno, a koszty postępowań wielokrotnie przewyższają potencjalne korzyści.

## Konieczność reformy i postulaty samorządów

Gminy zgodnie podkreślają, że **obecny system wymaga pilnej korekty, ponieważ zamiast chronić interes publiczny naraża samorządy na odpowiedzialność za działania i zobowiązania, na które nie mają żadnego wpływu**.
Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych (OPOS) oraz Unia Metropolii Polskich (UMP) proponują szereg zmian, które mają tę sytuację uzdrowić. W ich ocenie egzekucja długów spadkowych powinna być możliwa wyłącznie z majątku wchodzącego w skład masy spadkowej, a nie z majątku własnego gminy. Postulują również wprowadzenie jasnej zasady zawieszania postępowań egzekucyjnych do czasu sporządzenia spisu inwentarza – tak aby komornik nie mógł zajmować środków publicznych, zanim nie zostanie ustalony zakres odpowiedzialności.

**Z RAPORTU NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że gminy nie dysponują skutecznymi procedurami, narzędziami ani kontrolą wewnętrzną, które pozwalałyby bezpiecznie wykonywać funkcje spadkobiercy. Kontrola objęła 18 gmin i pokazała, że postępowania spadkowe rzadko były wszczynane z ich inicjatywy, a dostępne informacje o możliwym dziedziczeniu często pozostawały niewykorzystane. W wielu przypadkach gminy zwlekały ze składaniem wniosków o sporządzenie spisu inwentarza, narażając się na odpowiedzialność przekraczającą wartość majątku spadkowego. NIK odnotowała również długie, sięgające nawet 18 miesięcy oczekiwanie na spis oraz zastrzeżenia co do jego jakości. Wśród rekomendacji znalazło się wezwanie do zapewnienia przez banki pełnych, rzetelnych informacji o rachunkach osób zmarłych.
***Wykonanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy od 1 stycznia 2015 r. do 6 lipca 2018 r., raport Najwyższej Izby Kontroli Nr ewid. 157/2018/P/18/103/LWR***

Samorządy wskazują, że spis inwentarza powinien być sporządzany z urzędu w każdym przypadku dziedziczenia przez gminę, a komornicy powinni mieć obowiązek rzetelnego ustalenia wartości aktywów i pasywów spadku. UMP proponuje również wprowadzenie jednolitego planu spłaty wierzycieli, który zapewni przejrzystość i proporcjonalność zaspokajania roszczeń, eliminując sytuacje, w których pierwszy wierzyciel uzyskuje całość środków kosztem pozostałych. Kluczowe znaczenie ma także uporządkowanie dostępu do informacji poprzez stworzenie centralnych rejestrów rachunków bankowych, instrumentów finansowych, polis ubezpieczeniowych oraz danych ze spółdzielni mieszkaniowych. Samorządy postulują również wprowadzenie stałej, niskiej opłaty za sporządzanie spisu inwentarza oraz jasnych zasad jego aktualizacji. Wskazują również na konieczność rozważenia zmian w kręgu spadkobierców ustawowych, ponieważ długotrwałe poszukiwanie dalszych krewnych niepotrzebnie wydłuża postępowania i obciąża sądy oraz gminy. ©℗

**Podstawa prawna:**

- art. 935, art. 1023, art. 1030, art. 1031 § 2 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 184)

eprasa.pl 284ba60b46

## W następnym numerze Gazety Samorządu i Administracji:

- Obowiązki samorządów w zakresie cyberbezpieczeństwa
- Możliwości organizowania dodatkowej działalności w budynkach szkół
- Taryfy progresywne na ścieki i wodę
- Problemy z finansowaniem zadań zleconych

## W INFORLEX:

- Reforma klasyfikacji budżetowej – jak przygotować się do zmian
- Rozliczanie godzin nadliczbowych w JST
- Nowelizacja przepisów o ochronie ludności z drobnymi korektami
- Problem dyżurów aptecznych


PRENUMERATA 2026

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

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

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

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



INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

**Grupa INFOR PL**

**Właściciel i Prezes Zarządu**
Ryszard Pieńkowski

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

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

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

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

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

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

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

Zdjęcia w numerze
shutterstock.com, archiwum, materiały gmin

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

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

Zamówienia na prenumeratę przyjmują również prywatni kolporterzy oraz urzędy pocztowe.



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

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



INFOR PL SA jest podatnikiem VAT, NIP 1180093066

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

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


eprasa.pl 284ba60b46

# NSA: rada gminy może uregulować w statucie dietę dla członków komisji wyborczych do rady jednostki pomocniczej

**Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 marca 2026 r. opowiedział się za szerszym rozumieniem samodzielności ustrojowej samorządu. Uznał, że rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej przewidzieć zryczałtowaną dietę dla członków komisji wyborczych organizujących wybory do rady dzielnicy. To rozstrzygnięcie istotne nie tylko dla Katowic, ale również dla innych gmin, które chcą realnie zapewnić funkcjonowanie swoich jednostek pomocniczych.**

Sprawa dotyczyła uchwały Rady Miasta Katowice zmieniającej statut Dzielnicy nr 15 Szopienice-Burowiec. W nowelizacji dodano przepis przewidujący, że osobom wchodzącym w skład okręgowej i obwodowej komisji wyborczej przysługuje zryczałtowana dieta za czas realizacji czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, w wysokości ustalonej odrębną uchwałą rady miasta. Regulację tę zakwestionował Wojewoda Śląski, który w ramach nadzoru stwierdził nieważność tej części uchwały. Uznał, że rada miasta nie ma ustawowej podstawy do przyznawania takiego świadczenia członkom komisji wyborczych powoływanych do wyborów do rady dzielnicy.

Miasto Katowice zaskarżyło rozstrzygnięcie nadzorcze, jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę. Sąd pierwszej instancji przyjął, że kwestia diet dla członków komisji wyborczych była już wcześniej przesądzona w innym postępowaniu dotyczącym tej samej dzielnicy, dlatego uznał się za związany wcześniejszym wyrokiem NSA. W rezultacie WSA nie przeprowadził pełnej, samodzielnej kontroli nowego aktu nadzoru.

NSA ocenił to stanowisko odmiennie. Po pierwsze wskazał, że nie było podstaw do automatycznego zastosowania związania wcześniejszym wyrokiem. Choć strony postępowania były te same, to przedmiot sprawy nie był identyczny: chodziło o inną uchwałę, inne rozstrzygnięcie nadzorcze i odmiennie sformułowany przepis statutu. WSA powinien więc zbadać legalność ingerencji wojewody merytorycznie, zamiast poprzestać na odwołaniu do wcześniejszego orzeczenia.

Po drugie NSA uznał, że sama regulacja przyjęta przez radę miasta nie narusza prawa. Sąd zwrócił uwagę, że art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter otwarty, skoro stanowi, iż statut jednostki pomocniczej określa „w szczególności" wskazane tam kwestie, w tym zasady i tryb wyborów jej organów. Oznacza to, że statut może obejmować także inne zagadnienia związane z organizacją wyborów, o ile nie są sprzeczne z przepisami ustawowymi. W ocenie NSA brak jest normy, która wprost zakazywałaby przewidzenia jednorazowej diety za czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów.

Sąd mocno zaakcentował także praktyczny wymiar sporu. Wskazał, że wymaganie całkowicie społecznego udziału w pracach komisji może prowadzić do paraliżu wyborów do rad dzielnic, a w konsekwencji do osłabienia funkcjonowania samych jednostek pomocniczych. Taka wykładnia nie sprzyja rozwojowi idei samorządowej, lecz ją ogranicza.

Wyrok NSA zasługuje na aprobatę. Trafnie chroni samodzielność ustrojową jednostek samorządu terytorialnego i przypomina, że nadzór nie może opierać się na wykładni zawężającej kompetencje gminy ponad to, co wynika wyraźnie z ustawy. Jeżeli rada gminy została zobowiązana do uregulowania zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, to powinna mieć realną swobodę takiego ukształtowania procedury, aby wybory mogły się rzeczywiście odbyć. To ważny sygnał, że samodzielność samorządu nie jest wyłącznie deklaracją konstytucyjną, lecz konkretną wartością wymagającą ochrony także w sporach o pozornie techniczne elementy ustroju lokalnego.

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 284ba60b46

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

RACHUNKOWOŚĆ BUDŻETOWA

INFOR akademia

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

# KONGRES SAMORZĄD 360°

**KADRY | KSIĘGOWOŚĆ | ZARZĄDZANIE**

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

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

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

GAZETA samorządu i administracji

DODATEK DO NR 4 (582)
KWIECIEŃ 2026

# Poradnik Samorządowca

www.inforlex.pl

## STAŻ PRACY PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH.

### PRAKTYCZNE ZAGADNIENIA

eprasa.pl 284ba60b46

## SPIS TREŚCI

### Część I. Nagroda jubileuszowa i dodatek stażowy po nowelizacji Kodeksu pracy

Czy pracownikowi należy się nagroda jubileuszowa w związku z doliczeniem do stażu pracy nowych okresów ... 3
Czy pracownik samorządowy nabywa prawo do nagrody jubileuszowej za 30 lat pracy, jeśli uprawnienie powstało u poprzedniego pracodawcy ... 4
Czy dodatek za staż należy wyrównać od 1 stycznia 2026 r. ... 5
W jakiej wysokości powinna być wypłacona nagroda jubileuszowa po uzupełnieniu dokumentów poświadczających dłuższy staż pracy ... 7
Czy należy wypłacić odsetki od nagrody jubileuszowej ... 8

### Część II. Ustalanie i dokumentowanie stażu pracy

Jak ustalić staż pracy pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku specjalisty ds. kadr w szkole ... 9
Czy okres nauki w technikum bez uzyskania świadectwa wpływa na staż urlopowy pracownika ... 10
Jak udokumentować zagraniczny staż pracy – czy wystarczy książeczka zatrudnienia ... 11
Czy zaświadczenie z urzędu pracy o odbyciu stażu bez stypendium jest wystarczającym dowodem do zaliczenia go do stażu pracy ... 11
Czy okres pracy w zlikwidowanej firmie można zaliczyć do stażu pracowniczego ... 12
Czy brak zaświadczenia z ZUS uniemożliwia zaliczenie umowy zlecenia do stażu pracy ... 12
Czy kopia świadectwa pracy potwierdzona przez urząd pracy wraz z dokumentami ZUS wystarczy do zaliczenia stażu pracy ... 13

### Część III. Nowe okresy zaliczane do stażu pracy od 2026 roku

Czy okres pobierania zasiłku chorobowego po ustaniu zatrudnienia zalicza się do stażu pracy ... 14
Czy prowadzenie działalności gospodarczej i umowa zlecenia wliczają się do stażu pracy sekretarza szkoły ... 14
Czy nowe okresy zaliczane do okresów zatrudnienia mają wpływ na urlop dodatkowy dla niepełnosprawnego ... 15
Do kiedy liczyć staż pracy z tytułu działalności gospodarczej – do daty wykreślenia z ewidencji czy do końca zasiłku chorobowego ... 16
Jak liczyć staż pracy pracownika zatrudnionego na dwóch etatach ... 17

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

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

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

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

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

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

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

© – znak zastrzeżenia praw autorskich

Ⓟ – znak odpłatności

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

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

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



eprasa.pl 284ba60b46

# Czy pracownikowi należy się nagroda jubileuszowa w związku z doliczeniem do stażu pracy nowych okresów

## PROBLEM

**Pracownik zatrudniony w naszej jednostce miał na dzień 31 grudnia 2025 r. 18 lat stażu pracy. Od 1 stycznia 2026 r. po zmianie przepisów pracownik dostarczył nam dokumenty potwierdzające dodatkowe 10 lat i 1 miesiąc pracy za granicą. W związku z powyższym jego staż pracy wzrósł do 28 lat 1 miesiąca i 14 dni. Czy powinniśmy wypłacić mu nagrodę jubileuszową za 25 lat pracy? Czy w świetle nowych przepisów obowiązuje trzyletni okres przedawnienia z Kodeksu pracy?**

## RADA

Odpowiedź jest uzależniona od tego, pod jakie przepisy podlega pracodawca. W pytaniu nie wskazano, jakie przepisy w zakresie nagród jubileuszowych i dodatków stażowych obowiązują u pracodawcy. Świadczenia te u pracodawcy spoza sfery budżetowej mogą nie przysługiwać wcale, prawo do nich może być także w bardzo różny sposób ukształtowane. W odpowiedzi przyjęto założenie, że są to przepisy o pracownikach samorządowych (analogicznie będzie np. w służbie cywilnej lub przy stosowaniu przepisów o pracownikach urzędów państwowych). W takim przypadku po uwzględnieniu nowego stażu pracy pracownik powinien otrzymać nagrodę za 25 lat. Nagroda powinna zostać wypłacona niezwłocznie po uzupełnieniu stażu pracy. Prawo do nagrody za 25 lat nie uległo przedawnieniu.

## UZASADNIENIE

Regulacja przejściowa zawarta w art. 6 ustawy z 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1423; dalej: ustawa nowelizująca) wskazuje, że uprawnienia pracownicze wynikające z wliczenia okresów, o których mowa w art. $302^1$ § 1–7 Kodeksu pracy (dalej: k.p.), do okresu zatrudnienia przysługują od dnia nabycia prawa do tych uprawnień, ale nie wcześniej niż od 1 stycznia 1026 r. (u pracodawcy będącego jednostką sektora finansów publicznych).

Prawo do nagrody jubileuszowej jest ściśle uzależnione od ogólnego stażu pracy (tzw. wysługi lat). Staż pracy uprawniający do tego świadczenia określa się, biorąc pod uwagę:

1) wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia (nie ma przy tym znaczenia podstawa prawna rozwiązania stosunku pracy; istnieją odnośnie do osób zatrudnionych w służbie cywilnej wyłączenia niektórych okresów zatrudnienia),
2) inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. W tym zakresie od 1 stycznia 2026 r. (dla pracodawców będących jednostkami finansów publicznych) rozszerzył się znacząco katalog okresów zaliczanych do stażu pracy o m.in. okresy prowadzenia przez osobę fizyczną działalności gospodarczej czy wykonywania umów zlecenia i umów, do których stosujemy przepisy o zleceniu.

Istotne są odnośnie do pytania regulacje odrębne dotyczące nagród zawarte w przepisach o wynagrodzeniu pracowników samorządowych. I tak:

- jeżeli w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających zaliczalność do okresów, od których uzależnia się uprawnienia pracownicze, okresów niepodlegających dotychczas wliczeniu upływa okres uprawniający pracownika samorządowego do dwóch lub więcej nagród jubileuszowych, wypłaca mu się tylko jedną nagrodę – najwyższą,
- pracownikowi samorządowemu, który w dniu wejścia w życie tych przepisów ma okres zatrudnienia, wraz z innymi okresami wliczanymi do tego okresu, dłuższy niż wymagany do nagrody jubileuszowej danego stopnia, a w ciągu 12 miesięcy od tego dnia upłynie okres uprawniający go do nabycia nagrody jubileuszowej wyższego stopnia, nagrodę niższą wypłaca się w pełnej wysokości, a w dniu nabycia prawa do nagrody wyższej – różnicę między kwotą nagrody wyższej a kwotą nagrody niższej.

Regulacja przejściowa art. 6 ustawy nowelizującej (potwierdza to także wykładnia resortu pracy) nie wyłącza prawa do nagród, gdy realnie staż pracy po uzupełnieniu o nowe okresy upłynął przed 2026 rokiem. Resort pracy (wyjaśnienia MRPiPS w odpowiedzi na zapytanie redakcji Monitora Prawa Pracy i Ubezpieczeń, INFOR) wskazuje, że należy stosować w tym zakresie regulacje odrębne zawarte w pragmatykach zawodowych (wskazane powyżej). Tak też w wyjaśnieniach na stronie: https://www.gov.pl/web/rodzina/staz-pracy-qa.

Możliwe jest zatem otrzymanie nagrody w sytuacji, gdy po uzupełnieniu okresów zatrudnienia faktyczny staż pracy uprawniający do nagrody upłynął przed



eprasa.pl 284ba60b46

1 stycznia 2026 r. Tak samo np. K. Jaśkowski, E. Maniewska w „Nowe zasady ustalania stażu pracy, od którego są uzależnione uprawnienia pracownicze": W odniesieniu do wejścia w życie przepisów przewidujących wliczenie do stażu pracy nowych okresów mogą one [regulacje odrębne – przyp. MR] zawierać inne regulacje niż ustawa nowelizująca.

*Ponieważ są to przepisy szczególne (art. 5 k.p.) względem regulacji Kodeksu pracy, to stosuje się je z pierwszeństwem przed przepisami kodeksowymi. Jeżeli ustawa zmieniająca Kodeks pracy nie stanowi inaczej, to regułę pierwszeństwa stosowania tych przepisów należy odnieść także do przepisów przejściowych tej ustawy.*

*W odniesieniu do wejścia w życie przepisów przewidujących wliczenie do stażu pracy nowych okresów do przepisów szczególnych tego rodzaju można zaliczyć, między innymi § 8 ust. 9 i 10 rozporządzenia Rady Ministrów z 25.10.2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2024 r poz. 1638). Przepisy te należy więc stosować z pierwszeństwem wobec regulacji zawartych w przepisach przejściowych u.z.k.p.* [ustawy nowelizującej].

Po uwzględnieniu nowego stażu pracy pracownik powinien otrzymać nagrodę za 25 lat. Nagroda powinna zostać wypłacona niezwłocznie po uzupełnieniu stażu pracy.

Realny staż pracy do nagrody upłynął przed rokiem 2026 (w tym przypadku na nieco ponad 3 lata przed), ale musimy ocenić moment nabycia prawa, od którego okres przedawnienia płynie. Tym zaś jest 1 stycznia 2026 r., gdyż przed wejściem w życie przepisów art. $302^1$ k.p. prawo to nie istniało.

Tak też K. Jaśkowski, E. Maniewska w „Nowe zasady ustalania stażu pracy, od którego są uzależnione uprawnienia pracownicze": *Zasadnicze znaczenie tej regulacji polega na wprowadzeniu nowego, dodatkowego terminu, w którym pracownik może nabyć prawo do nagrody. Jest to dzień wejścia w życie przepisów przewidujących nowe okresy wliczane do stażu pracy, czyli obecnie 1.01.2026 r.*

Stąd też powinniśmy przyjąć, że prawo do nagrody za 25 lat nie uległo przedawnieniu. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 5, art. 6 ustawy z 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1423)
- art. $302^1$ ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)

# Czy pracownik samorządowy nabywa prawo do nagrody jubileuszowej za 30 lat pracy, jeśli uprawnienie powstało u poprzedniego pracodawcy

## PROBLEM

**Pracownik jednostki samorządowej jest zatrudniony od 4 lutego 2025 r. W chwili zatrudnienia jego staż pracy wynosił 3 lata i 8 miesięcy. Dnia 9 stycznia 2026 r. przedłożył pracodawcy zaświadczenie z ZUS potwierdzające staż pracy wynoszący 26 lat i 6 miesięcy. Czy pracownikowi należy wypłacić nagrodę jubileuszową za 30 lat pracy, jeżeli uprawnienie do tej nagrody nabył w okresie zatrudnienia u innego pracodawcy?**

## RADA

Analiza regulacji przejściowych wraz z przepisami o wynagrodzeniu pracowników samorządowych prowadzi do wniosku, że prawo do nagrody w takich przypadkach jak opisany nabywane jest 1 stycznia 2026 r. Autor nie zgadza się jednak z wykładnią wskazującą, że w sytuacji, w której upływ określonego dla nagrody stażu następowałby znacząco przed powstaniem stosunku pracy, nagroda ta przysługuje.

## UZASADNIENIE

Regulacja przejściowa zawarta w art. 6 ustawy z 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1423) wskazuje, że uprawnienia pracownicze wynikające z wliczenia okresów, o których mowa w art. $302^1$ § 1–7 k.p., do okresu zatrudnienia przysługują od dnia nabycia prawa do tych uprawnień, ale nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia 2026 r. (u pracodawcy będącego jednostką sektora finansów publicznych).

Prawo do nagrody jubileuszowej jest ściśle uzależnione od ogólnego stażu pracy (tzw. wysługi lat). Staż pracy uprawniający do tego świadczenia określa się, biorąc pod uwagę:



eprasa.pl 284ba60b46

1) wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia (nie ma przy tym znaczenia podstawa prawna rozwiązania stosunku pracy; istnieją odnośnie do osób zatrudnionych w służbie cywilnej wyłączenia niektórych okresów zatrudnienia),
2) inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. W tym zakresie od 1 stycznia 2026 r. (dla pracodawców będących jednostkami finansów publicznych) rozszerzył się znacząco katalog okresów zaliczanych do stażu pracy o m.in. okresy prowadzenia przez osobę fizyczną działalności gospodarczej czy wykonywania umów zlecenia i umów, do których stosujemy przepisy o zleceniu.

Odnośnie do pytania istotne są regulacje odrębne dotyczące nagród zawarte w przepisach o wynagrodzeniu pracowników samorządowych.

**1.** Jeżeli w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających zaliczalność do okresów, od których uzależnia się uprawnienia pracownicze, okresów niepodlegających dotychczas wliczeniu upływa okres uprawniający pracownika samorządowego do dwóch lub więcej nagród jubileuszowych, wypłaca mu się tylko jedną nagrodę – najwyższą.

**2.** Pracownikowi samorządowemu, który w dniu wejścia w życie tych przepisów ma okres zatrudnienia, wraz z innymi okresami wliczanymi do tego okresu, dłuższy niż wymagany do nagrody jubileuszowej danego stopnia, a w ciągu 12 miesięcy od tego dnia upłynie okres uprawniający go do nabycia nagrody jubileuszowej wyższego stopnia, nagrodę niższą wypłaca się w pełnej wysokości, a w dniu nabycia prawa do nagrody wyższej – różnicę między kwotą nagrody wyższej a kwotą nagrody niższej.

Regulacja przejściowa art. 6 ustawy nowelizującej (potwierdza to także wykładnia resortu pracy) nie wyłącza prawa do nagród, gdy realnie staż pracy po uzupełnieniu o nowe okresy upłynął przed rokiem 2026. Resort pracy (wyjaśnienia MRPiPS w odpowiedzi na zapytanie redakcji Monitora Prawa Pracy i Ubezpieczeń, INFOR) wskazuje, że należy stosować w tym zakresie regulacje odrębne zawarte w pragmatykach zawodowych. Tak też w wyjaśnieniach https://www.gov.pl/web/rodzina/staz-pracy-qa.

Możliwe jest zatem otrzymanie nagrody w sytuacji, gdy po uzupełnieniu okresów zatrudnienia faktyczny staż pracy uprawniający do nagrody upłynął przed 1 stycznia 2026 r. (tak samo np. K. Jaśkowski, E. Maniewska w „Nowe zasady ustalania stażu pracy, od którego są uzależnione uprawnienia pracownicze”).

W ocenie autora należy jednak jednocześnie przyjąć odniesienie do okresu zatrudnienia pracownika u aktualnego pracodawcy. Trudne do zaakceptowania jest podejście wskazujące w takich przypadkach jak opisany w pytaniu prawo do nagrody, gdy realny upływ określonego stażu następował przed nawiązaniem obecnego stosunku pracy. Prowadzi to wprost do sytuacji wręcz skrajnych, np. pracownik z zerowym stażem pracy podjął zatrudnienie w jednostce samorządowej 27 grudnia. Na początku stycznia dostarczył dokumenty potwierdzające 32-letni okres prowadzenia działalności gospodarczej. Wypłata nagrody za 30 lat kłóci się w tym przypadku – w ocenie autora – z elementarnym poczuciem sprawiedliwości.

Niemniej faktycznie prawo do nagrody powstaje 1 stycznia 2026 r. i można zakładać, że w takich przypadkach, jaki opisano w pytaniu, może ukształtować się odmienne podejście. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 5, art. 6 ustawy z 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1423)
- art. $302^1$ ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)

# Czy dodatek za staż należy wyrównać od 1 stycznia 2026 r.

## PROBLEM

**Pracownik dostarczył zaświadczenie z ZUS „USP”, w którym wyszczególniono okres, że jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność opłacił składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Na podstawie tego dokumentu wzrósł mu staż pracy z 5 do 21 lat na dzień 21 stycznia 2026 r. Czy dodatek za staż należy wyrównać od 1 stycznia 2026 r., czyli od daty, w której pracownik nabył nowe uprawnienia, czy 3 lata wstecz? Czy należy wypłacić mu nagrodę jubileuszową za 20 lat, mimo iż upłynął rok? Wiemy, że prawo do nagrody jubileuszowej ulega przedawnieniu po upływie 3 lat od daty jej wymagalności.**

## RADA

Odpowiedź jest uzależniona od tego, pod jakie przepisy pracodawca podlega. W pytaniu nie wskazano,



eprasa.pl 284ba60b46

jakie przepisy w zakresie nagród jubileuszowych i dodatków stażowych obowiązują u pracodawcy. Świadczenia te u pracodawcy spoza sfery budżetowej mogą nie przysługiwać wcale, prawo do nich może być także w bardzo różny sposób ukształtowane. W odpowiedzi przyjęto założenie, że są to przepisy o pracownikach samorządowych (analogicznie będzie np. w służbie cywilnej lub przy stosowaniu przepisów o pracownikach urzędów państwowych). Przy takim założeniu, po uwzględnieniu nowego stażu pracy pracownik powinien otrzymać nagrodę za 20 lat. Nagroda powinna zostać wypłacona niezwłocznie po uzupełnieniu stażu pracy. W odniesieniu do dodatku za wieloletnią pracę zastosujemy wprost art. 6 ustawy nowelizującej – nie przysługuje wyrównanie za okres przed rokiem 2026. Jeżeli jednak zatrudniony w chwili wejścia w życie nowych przepisów (1.01.2026 r.) pracownik w ciągu 24 miesięcy od tego dnia udokumentuje „nowo zaliczane" okresy, dodatek należy naliczyć od 1 stycznia 2026 r. Nie przysługuje wyrównanie za okres sprzed tego dnia.

## UZASADNIENIE

Regulacja przejściowa zawarta w art. 6 ustawy z 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1423) wskazuje, że uprawnienia pracownicze wynikające z wliczenia okresów, o których mowa w art. $302^1$ § 1–7 k.p. do okresu zatrudnienia przysługują od dnia nabycia prawa do tych uprawnień, ale nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia 1026 r. (u pracodawcy będącego jednostką sektora finansów publicznych).

Prawo do nagrody jubileuszowej jest ściśle uzależnione od ogólnego stażu pracy (tzw. wysługi lat). Staż pracy uprawniający do tego świadczenia określa się, biorąc pod uwagę:

1) wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia (nie ma przy tym znaczenia podstawa prawna rozwiązania stosunku pracy; istnieją odnośnie do osób zatrudnionych w służbie cywilnej wyłączenia niektórych okresów zatrudnienia),

2) inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. W tym zakresie od 1 stycznia 2026 r. (dla pracodawców będących jednostkami finansów publicznych) rozszerzył się znacząco katalog okresów zaliczanych do stażu pracy o m.in. okresy prowadzenia przez osobę fizyczną działalności gospodarczej czy wykonywania umów zlecenia i umów, do których stosujemy przepisy o zleceniu.

Istotne są odnośnie do pytania regulacje odrębne dotyczące nagród zawarte w przepisach o wynagrodzeniu pracowników samorządowych. I tak:

- jeżeli w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających zaliczalność do okresów, od których uzależnia się uprawnienia pracownicze, okresów niepodlegających dotychczas wliczeniu upływa okres uprawniający pracownika samorządowego do dwóch lub więcej nagród jubileuszowych, wypłaca mu się tylko jedną nagrodę – najwyższą,
- pracownikowi samorządowemu, który w dniu wejścia w życie tych przepisów ma okres zatrudnienia, wraz z innymi okresami wliczanymi do tego okresu, dłuższy niż wymagany do nagrody jubileuszowej danego stopnia, a w ciągu 12 miesięcy od tego dnia upłynie okres uprawniający go do nabycia nagrody jubileuszowej wyższego stopnia, nagrodę niższą wypłaca się w pełnej wysokości, a w dniu nabycia prawa do nagrody wyższej – różnicę między kwotą nagrody wyższej a kwotą nagrody niższej.

Regulacja przejściowa art. 6 ustawy nowelizującej (potwierdza to także wykładnia resortu pracy) nie wyłącza prawa do nagród, gdy realnie staż pracy po uzupełnieniu o nowe okresy upłynął przed rokiem 2026. Resort pracy (wyjaśnienia MRPiPS w odpowiedzi na zapytanie redakcji Monitora Prawa Pracy i Ubezpieczeń, INFOR) wskazuje, że należy stosować w tym zakresie regulacje odrębne zawarte w pragmatykach zawodowych (wskazane powyżej). Tak też w wyjaśnieniach na stronie: https://www.gov.pl/web/rodzina/staz-pracy-qa.

Możliwe jest zatem otrzymanie nagrody w sytuacji, gdy po uzupełnieniu okresów zatrudnienia faktyczny staż pracy uprawniający do nagrody upłynął przed 1 stycznia 2026 r. Tak samo np. K. Jaśkowski, E. Maniewska w „Nowe zasady ustalania stażu pracy, od którego są uzależnione uprawnienia pracownicze": *W odniesieniu do wejścia w życie przepisów przewidujących wliczenie do stażu pracy nowych okresów mogą one* [regulacje odrębne – przyp. MR] *zawierać inne regulacje niż ustawa nowelizująca.*

*Ponieważ są to przepisy szczególne (art. 5 k.p.) względem regulacji Kodeksu pracy, to stosuje się je z pierwszeństwem przed przepisami kodeksowymi. Jeżeli ustawa zmieniająca Kodeks pracy nie stanowi inaczej, to regułę pierwszeństwa stosowania tych przepisów należy odnieść także do przepisów przejściowych tej ustawy.*

*W odniesieniu do wejścia w życie przepisów przewidujących wliczenie do stażu pracy nowych okresów do przepisów szczególnych tego rodzaju można zaliczyć, między innymi § 8 ust. 9 i 10 rozporządzenia Rady Ministrów z 25.10.2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2024 r poz. 1638). Przepisy te należy więc stosować z pierwszeństwem wobec regulacji zawartych w przepisach przejściowych u.z.k.p.* [ustawy nowelizującej].



eprasa.pl 284ba60b46

Po uwzględnieniu nowego stażu pracy pracownik powinien otrzymać nagrodę za 20 lat. Nagroda powinna zostać wypłacona niezwłocznie po uzupełnieniu stażu pracy.

W odniesieniu do dodatku za wieloletnią pracę zastosujemy wprost art. 6 ustawy nowelizującej – nie przysługuje wyrównanie za okres przed rokiem 2026. Jeżeli jednak zatrudniony w chwili wejścia w życie nowych przepisów (1.01.2026 r.) pracownik w ciągu 24 miesięcy od tego dnia udokumentuje „nowo zaliczane" okresy, dodatek należy naliczyć od 1 stycznia 2026 r. Nie przysługuje wyrównanie za okres sprzed tego dnia. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 5, art. 6 ustawy z 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1423)
- art. $302^1$ ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r., poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)

# W jakiej wysokości powinna być wypłacona nagroda jubileuszowa po uzupełnieniu dokumentów poświadczających dłuższy staż pracy

## PROBLEM

**Czy w związku z nowelizacją ustawy – Kodeks pracy od 1 stycznia 2026 r. pracownikowi, który doliczył okresy zatrudnienia na umowie zlecenia i w styczniu wypada mu nagroda jubileuszowa za 30 lat, mam wypłacić pełną nagrodę czy różnicę w związku z tym, że w styczniu 2025 r. otrzymał jubileusz za 25 lat pracy i nie minęło 12 miesięcy?**

## RADA

W pytaniu nie wskazano, jakie przepisy w zakresie nagród jubileuszowych obowiązują u pracodawcy. W odpowiedzi przyjęto, że dotyczy ono pracodawcy samorządowego (analogicznie odnośnie do np. służby cywilnej czy urzędów państwowych).

Pracownik powinien otrzymać różnicę pomiędzy kwotą nagrody za 30 lat, a wypłaconą wcześniej za 25 lat.

## UZASADNIENIE

Regulacja przejściowa zawarta w art. 6 ustawy z 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw wskazuje, że uprawnienia pracownicze wynikające z wliczenia okresów, o których mowa w art. $302^1$ § 1–7 k.p. do okresu zatrudnienia przysługują od dnia nabycia prawa do tych uprawnień, ale nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia 1026 r. (u pracodawcy będącego jednostką sektora finansów publicznych).

Prawo do nagrody jubileuszowej jest ściśle uzależnione od ogólnego stażu pracy (tzw. wysługi lat). Staż pracy uprawniający do tego świadczenia określa się, biorąc pod uwagę:

1) wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia (nie ma przy tym znaczenia podstawa prawna rozwiązania stosunku pracy; istnieją odnośnie do osób zatrudnionych w służbie cywilnej wyłączenia niektórych okresów zatrudnienia),
2) inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. W tym zakresie od 1 stycznia 2026 r. (dla pracodawców będących jednostkami finansów publicznych) rozszerzył się znacząco katalog okresów zaliczanych do stażu pracy o m.in. okresy prowadzenia przez osobę fizyczną działalności gospodarczej czy wykonywania umów zlecenia i umów, do których stosujemy przepisy o zleceniu.

Istotne są odnośnie do pytania regulacje odrębne dotyczące nagród zawarte w przepisach o wynagrodzeniu pracowników samorządowych. I tak:

- jeżeli w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających zaliczalność do okresów, od których uzależnia się uprawnienia pracownicze, okresów niepodlegających dotychczas wliczeniu upływa okres uprawniający pracownika samorządowego do dwóch lub więcej nagród jubileuszowych, wypłaca mu się tylko jedną nagrodę – najwyższą,
- pracownikowi samorządowemu, który w dniu wejścia w życie tych przepisów ma okres zatrudnienia, wraz z innymi okresami wliczanymi do tego okresu, dłuższy niż wymagany do nagrody jubileuszowej danego stopnia, a w ciągu 12 miesięcy od tego dnia upłynie okres uprawniający go do nabycia nagrody jubileuszowej wyższego stopnia, nagrodę niższą wypłaca się w pełnej wysokości, a w dniu nabycia prawa do nagrody wyższej – różnicę między kwotą nagrody wyższej a kwotą nagrody niższej.

Regulacja przejściowa art. 6 ustawy nowelizującej (potwierdza to także wykładnia resortu pracy) nie wyłącza prawa do nagród, gdy realnie staż pracy



eprasa.pl 284ba60b46

po uzupełnieniu o nowe okresy upłynął przed rokiem 2026 (o ile nie nastąpiło przedawnienie, czyli nie upłynął okres 3 lat). Resort pracy (wyjaśnienia MRPiPS w odpowiedzi na zapytanie redakcji Monitora Prawa Pracy i Ubezpieczeń, INFOR) wskazuje, że należy stosować w tym zakresie regulacje odrębne zawarte w pragmatykach zawodowych. Tak też w wyjaśnieniach https://www.gov.pl/web/rodzina/staz-pracy-qa.

Możliwe jest zatem otrzymanie nagrody w sytuacji, gdy po uzupełnieniu okresów zatrudnienia faktyczny staż pracy uprawniający do nagrody upłynął przed 1 stycznia 2026 r. (tak samo np. K. Jaśkowski, E. Maniewska: „Nowe zasady ustalania stażu pracy, od którego są uzależnione uprawnienia pracownicze”).

W opisanej sytuacji należy przyjąć zasadę wypłaty nagrody wyższej w kwocie uzupełnionej, tzn. różnicy pomiędzy ustaloną nagrodą za 30 lat a wypłaconą w 2025 roku za 25 lat. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 5, art. 6 ustawy z 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1423)
- art. $302^1$ ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)

# Czy należy wypłacić odsetki od nagrody jubileuszowej

## PROBLEM

**Czy pracodawca będący gminną jednostką organizacyjną winien wypłacać pracownikom, którzy udokumentują dodatkowy staż pracy w myśl nowelizacji Kodeksu pracy, nagrodę jubileuszową wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie począwszy od dnia 1 stycznia 2026 r., i to nawet w sytuacji, gdy udokumentowanie tego stażu pracy nastąpiło w okresie późniejszym i pracodawca nie miał możliwości wypłaty tejże nagrody w dniu nabycia do niej prawa? Przykład: pracownik samorządowy udokumentował dodatkowy staż pracy 31 grudnia 2026 r. Czy należy wypłacić odsetki od przysługującej nagrody jubileuszowej licząc od dnia 1 stycznia 2026 r.?**

## RADA

W razie udokumentowania prawa do nagrody – wykazania nowo zaliczanych okresów zatrudnienia – w ciągu 24 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji (dodany do k.p. art. $302^1$) pracownik powinien uzyskać nagrodę, jeżeli zwiększony staż pracy to uzasadnia. Nie można mówić w tym przypadku o odsetkach liczonych od 1 stycznia 2026 r. – obowiązek wypłaty aktualizuje się na skutek podjęcia działań przez pracownika i „nieśpieszne” wykazanie przez niego nowo zaliczanych do stażu okresów nie może obciążać pracodawcy odsetkami, gdyż nie miał on możliwości wypłaty nagrody wcześniej (tj. przed faktycznym wykazaniem tych okresów przez pracownika).

## UZASADNIENIE

Obowiązujący od 1 stycznia 2026 r. u pracodawców będących jednostkami finansów publicznych art. $302^1$ k.p. nakazuje wliczanie do okresów zatrudnienia m.in. okresów prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywania umów zlecenia. Ta „zaliczalność” oznacza, że okresy te są traktowane na równi z okresem pracy na podstawie stosunku pracy w zakresie wszystkich uprawnień związanych ze stażem pracy (wymiar urlopów, nagrody jubileuszowe, dodatki stażowe, odprawy emerytalno-rentowe).

Regulacja przejściowa zawarta w art. 5 ustawy z 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw wskazuje, że jeżeli pracownik był zatrudniony w dniu 1 stycznia 2026 r. w jednostce finansów publicznych, to powinien udokumentować posiadane „historyczne” okresy wliczane do stażu pracy na podstawie dodanego do k.p. art. $302^1$ w ciągu 24 miesięcy od tego dnia. Jeżeli nie zrobi tego w tym terminie, to pracodawca nie wliczy mu żadnego z tych okresów do stażu pracy. Oznacza to, że udokumentowanie nie jest sprawą pilną, ale jest zamknięte w czasie 24 miesięcy. Udokumentowanie po upływie tego okresu nie zwiększa stażu pracy u pracodawcy, u którego pracownik z początkiem 2026 r. pracował.

Należy zwrócić uwagę na regulacje dotyczące nagród zawarte w przepisach o wynagrodzeniu pracowników samorządowych (§ 8 ust. 9 i 10 rozporządzenia Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych; j.t. Dz.U.z 2024 r. poz. 1638):

- jeżeli w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających zaliczalność do okresów, od których uzależnia się uprawnienia pracownicze, okresów niepodlegających dotychczas wliczeniu upływa okres uprawniający pracownika samorządowego do dwóch lub więcej nagród jubileuszowych, wypłaca mu się tylko jedną nagrodę – najwyższą,



eprasa.pl 284ba60b46

- pracownikowi samorządowemu, który w dniu wejścia w życie tych przepisów ma okres zatrudnienia, wraz z innymi okresami wliczanymi do tego okresu, dłuższy niż wymagany do nagrody jubileuszowej danego stopnia, a w ciągu 12 miesięcy od tego dnia upłynie okres uprawniający go do nabycia nagrody jubileuszowej wyższego stopnia, nagrodę niższą wypłaca się w pełnej wysokości, a w dniu nabycia prawa do nagrody wyższej – różnicę między kwotą nagrody wyższej a kwotą nagrody niższej.

Regulacja przejściowa art. 6 ustawy nowelizującej (potwierdza to także wykładnia resortu pracy) nie wyłącza prawa do nagród, gdy realnie staż pracy po uzupełnieniu o nowe okresy upłynął przed rokiem 2026. Resort pracy wskazuje, że należy stosować w tym zakresie regulacje odrębne zawarte w pragmatykach zawodowych. Tak też w wyjaśnieniach https://www.gov.pl/web/rodzina/staz-pracy-qa. Taka wykładnia jest jak najbardziej trafna i jest przyjmowana powszechnie w doktrynie.

Pracownik samorządowy może zatem uzyskać nagrodę, jeżeli udowodni nowo zaliczane okresy, które zwiększą staż na tyle, że będzie wypełniał wymogi do niej. Dotyczy to wszystkich przypadków, w których próg do nagrody został już osiągnięty, nawet jeżeli dany staż pracy upłynął faktycznie przed rokiem 2026 (np. pracownik miał z końcem 2025 r. 19 lat stażu, dostarczył w marcu 2026 r. potwierdzenie 12-letniego prowadzenia działalności. W dniu 1 stycznia 2026 r. nabył zatem prawo do nagród za 20, 25 i 30 lat, zgodnie z regulacjami dotyczącymi nagród jubileuszowych wypłaca się w takim przypadku nagrodę najwyższą – za 30-lecie pracy). ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 5, art. 6 ustawy z 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1423)
- art. $302^1$ ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)

CZĘŚĆ II. USTALANIE I DOKUMENTOWANIE STAŻU PRACY

# Jak ustalić staż pracy pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku specjalisty ds. kadr w szkole

## PROBLEM

**Pracownik administracji (specjalista ds. kadr) w szkole A jest zatrudniony na 1 etat od 2019 roku. W chwili zatrudnienia jego staż pracy na start ustalony na podstawie świadectw pracy wynosił 14 lat. Pracownik ten podjął od 2026 roku zatrudnienie na stanowisku specjalisty ds. kadr w szkole B na 0,5 etatu. Jak ustalić staż pracy na start w szkole B? Czy należy przyjąć staż pracy ustalony na podstawie świadectw pracy, które były również złożone w szkole A, tj. 14 lat? Czy jest niedozwolone przedstawianie w drugiej szkole B tych samych świadectw, które były przedłożone w szkole A?**

## RADA

Do stażu pracy w szkole B należy zaliczyć wszystkie okresy zaliczane do ogólnego stażu pracy sprzed dnia podjęcia zatrudnienia w szkole A. Wliczeniu do uprawnień uzależnionych od zakończonych okresów zatrudnienia (np. dodatek stażowy) podlegać będą także zakończone okresy zatrudnienia w szkole A (zakończone umowy na czas określony), nie wliczymy zaś trwającego okresu zatrudnienia.

## UZASADNIENIE

Ogólny staż pracy wpływa na wiele uprawnień – wymiar urlopu wypoczynkowego, pewne składniki wynagrodzenia u części pracodawców.

Przy ustalaniu wymiaru urlopu wypoczynkowego zaliczeniu podlegają okresy poprzedniego zatrudnienia, bez względu na przerwy w zatrudnieniu oraz sposób ustania stosunku pracy. Nie ma w tym zakresie warunku zakończonych okresów zatrudnienia.

W odniesieniu do pracowników samorządowych do okresów pracy uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy wlicza się wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.



eprasa.pl 284ba60b46

Okresy zatrudnienia i inne okresy wliczane do stażu pracy nie „zużywają się" w związku z ich zaliczeniem do stażu pracy u jednego pracodawcy. Drugi (tak samo trzeci, czwarty itd.) pracodawca w pełni obowiązany jest także do ich wliczenia do okresów zatrudnienia. Oczywiście, że pracownik może i powinien przedstawić w drugiej szkole te same świadectwa (inne dokumenty).

Na ich podstawie do stażu pracy zaliczony zostanie cały wskazany 14-letni okres sprzed podjęcia pracy w szkole A. Jeżeli pracownik w szkole A pracował w początkowym okresie w oparciu o umowy okresowe, to również okresy wynikające z tych zakończonych stosunków pracy podlegają wliczeniu do stażu pracy u pracodawcy B. Do uprawnień wymienionych w art. 38 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych nie wliczymy zaś niezakończonego, trwającego nadal okresu zatrudnienia u pracodawcy A. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 38 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)

# Czy okres nauki w technikum bez uzyskania świadectwa wpływa na staż urlopowy pracownika

## PROBLEM

**Pracownik był zatrudniony w różnych okresach od 2017 do 2025 roku, a w międzyczasie ukończył liceum ogólnokształcące dla dorosłych. W latach 2012–2016 uczęszczał do technikum, którego nie ukończył – nie uzyskał świadectwa ani wykształcenia średniego. Obecnie wnioskuje o zaliczenie do stażu urlopowego 4 lat nauki w technikum, argumentując, że okres ten został zaliczony do nauki w liceum dla dorosłych, co pozwoliłoby mu osiągnąć staż urlopowy powyżej 10 lat. Czy pracodawca może zaliczyć okres nauki do stażu urlopowego?**

## RADA

O zaliczeniu okresu nauki do stażu, od którego zależy wymiar urlopu wypoczynkowego, decyduje ukończenie szkoły potwierdzone otrzymaniem świadectwa lub dyplomu. Skoro pracownik technikum nie ukończył, to okres nauki nie wpłynie na staż urlopowy.

## UZASADNIENIE

Do okresu, od którego zależy wymiar urlopu, zaliczamy okres pracy (oraz okresy zrównane z nim w tym zakresie), ale również okres nauki. Staż urlopowy wynikający z pobierania nauki uzależniony jest od zdobytego poziomu wykształcenia (wliczamy tylko ukończone przez pracownika szkoły). Z tytułu ukończenia:

1) zasadniczej lub równorzędnej szkoły zawodowej – wliczamy czas trwania nauki wynikający z programu nauczania, jednak nie więcej niż 3 lata,
2) średniej szkoły zawodowej dla absolwentów zasadniczych (równorzędnych) szkół zawodowych – 5 lat,
3) średniej szkoły zawodowej – przewidziany programem nauczania czas trwania nauki, nie więcej jednak niż 5 lat,
4) średniej szkoły ogólnokształcącej – 4 lata,
5) szkoły policealnej – 6 lat,
6) szkoły wyższej – 8 lat (obejmuje to także studia licencjackie).

**Okresy „urlopowe" wynikające z nauki nie podlegają sumowaniu, zaliczamy najwyższą ukończoną szkołę.**

Jeżeli pracownik pobierał naukę w czasie zatrudnienia, do okresu pracy, od którego zależy wymiar urlopu, wlicza się bądź okres zatrudnienia, w którym była pobierana nauka, bądź okres nauki, zależnie od tego, co jest korzystniejsze dla pracownika. Mówimy o pokrywającym się z pracą okresie trwania nauki, a nie okresie zaliczanym z tytułu nauki.

Niezależnie od okresu trwania nauki, jeżeli pracownik przedstawił świadectwo ukończenia liceum do stażu urlopowego wlicza się z tego tytułu 4 lata. Przy trzyletnim liceum dla dorosłych byłoby to korzystniejsze niż zaliczanie przypadających na ten okres 3 lat zatrudnienia. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 154, art. 155 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 807)



eprasa.pl 284ba60b46

# Jak udokumentować zagraniczny staż pracy – czy wystarczy książeczka zatrudnienia

## PROBLEM

**Pracownik będący obywatelem Ukrainy (nieposiadający statusu uchodźcy) przedłożył książeczkę zatrudnienia wydaną w Ukrainie, która nie została przetłumaczona na język polski. Czy na podstawie tego dokumentu można wypłacić dodatek stażowy? Czy wymagane jest tłumaczenie przez tłumacza przysięgłego? Pracownik nie dysponuje świadectwami pracy potwierdzającymi zatrudnienie na Ukrainie.**

## RADA

Dokument powinien zostać przetłumaczony, nie ma przy tym wymogu, aby było to tłumaczenie dokonane przez tłumacza przysięgłego. Pracownik może sam go przetłumaczyć.

## UZASADNIENIE

Do stażu pracy w Polsce zaliczane są nie tylko okresy wykonywania pracy w naszym kraju (czy też szerzej – u pracodawcy polskiego), ale również za granicą. Wynika to wprost z art. 339 ustawy z 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 620), który wskazuje, że: *Udokumentowane okresy zatrudnienia, przebyte za granicą u pracodawcy zagranicznego, są zaliczane do okresów pracy w Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie uprawnień pracowniczych.*

Okres pracy może być udokumentowany w jakikolwiek wiarygodny sposób. Nie można wymagać jedynie świadectw pracy, zresztą poszczególne państwa w różny sposób dokumentują zatrudnienie. Ukraińska książeczka zatrudnienia jest dokumentem potwierdzającym okresy zatrudnienia.

W oparciu o przepisy ustawy o języku polskim, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przy wykonywaniu przepisów z zakresu prawa pracy używa się języka polskiego. Nie ma obowiązku tłumaczenia przez tłumacza przysięgłego, ale samo przetłumaczenie dokumentu powinno być przechowywane w aktach osobowych. Przepisy nie przewidują, kto miałby go dokonać, ale przyjmując, że zaliczenie do stażu pracy określonego okresu leży w interesie pracownika, to on powinien je zorganizować i pracodawca może od niego wymagać przedstawienia tłumaczenia. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 339 ustawy z 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. z 2025 r. poz. 620)

# Czy zaświadczenie z urzędu pracy o odbyciu stażu bez stypendium jest wystarczającym dowodem do zaliczenia go do stażu pracy

## PROBLEM

**Czy pracownikowi, który przedłożył zaświadczenie z urzędu pracy o odbyciu stażu pracy bez pobierania stypendium z tego tytułu za okres 1 kwietnia 2002 r. – 30 kwietnia 2003 r., należy zaliczyć ten czas do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia takie jak dodatek stażowy i inne?**

## RADA

W ocenie autora odpowiedzi zaświadczenie to jest wystarczające dla zaliczenia tego okresu do stażu pracy.

## UZASADNIENIE

W oparciu o art. 240 ustawy o rynku pracy, **do ogólnego pracowniczego stażu pracy wlicza się okresy pobierania:**

- zasiłku dla bezrobotnych,
- stypendium w okresie szkolenia finansowanego przez urząd pracy na wniosek bezrobotnego lub szkolenia zamawianego przez starostę w oparciu o diagnozę zapotrzebowania na zawody, umiejętności lub kwalifikacje na rynku pracy lub zgłoszenie pracodawcy lub przedsiębiorcy,
- stypendium w okresie odbywania stażu z urzędu pracy,
- stypendium w okresie uczestnictwa bezrobotnego w zleconych przez starostę działaniach w zakresie reintegracji społecznej.

**Okresów tych nie wliczamy jedynie do:**

- okresów wymaganych do nabycia prawa i długości okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych,



eprasa.pl 284ba60b46

- okresu zatrudnienia, od którego zależy nabycie prawa do urlopu wypoczynkowego,
- stażu pracy określonego w odrębnych przepisach wymaganego do wykonywania pewnych zawodów.

We wskazanym w pytaniu okresie staż oznaczał nabywanie umiejętności praktycznych do wykonywania pracy poprzez wykonywanie zadań w miejscu pracy przez absolwenta bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. Absolwentowi w czasie odbywania stażu przysługiwało stypendium (art. 37b nieobowiązującej obecnie ustawy o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu).

Literalnie ustawa o rynku pracy wskazuje nie na okres stażu, lecz na okres pobierania stypendium w trakcie stażu i najlepiej by zaświadczenie wprost na to wskazywało. Niemniej staż to okres, w którym stypendium przysługuje (i przysługiwało w okresie wskazanym w pytaniu), a zatem zaświadczenie o okresie odbywania stażu powinno być uznane za wystarczający dowód potwierdzający ten okres dla zaliczenia go do stażu pracy. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 240 ustawy z 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. z 2025 r. poz. 620)

# Czy okres pracy w zlikwidowanej firmie można zaliczyć do stażu pracowniczego

## PROBLEM

**Jeżeli pracownik nie posiada świadectwa pracy, ponieważ firma, w której pracował w latach 90., została zlikwidowana, nie ma następcy prawnego i nie ma możliwości uzyskania duplikatu świadectwa, czy obecny pracodawca może zaliczyć ten okres pracy do pracowniczego stażu pracy, od którego zależą m.in. nagrody jubileuszowe? Jeśli tak, to na podstawie jakich dokumentów pracodawca może to uczynić, aby zaliczenie było wiarygodne i zgodne z przepisami prawa?**

## RADA

Świadectwo pracy nie jest wyłącznym dokumentem potwierdzającym staż pracy. Pracownik powinien wykazać okres zatrudnienia w wiarygodny sposób.

## UZASADNIENIE

Jakkolwiek podstawowym dokumentem potwierdzającym staż pracy jest świadectwo pracy, to z żadnego przepisu nie wynika, że jedynie ten dokument może zostać przyjęty na potwierdzenie okresów przepracowanych. W braku świadectwa staż może być wykazany każdym innym środkiem dowodowym w wystarczający sposób potwierdzającym okresy zatrudnienia. Może to być np. potwierdzenie z ZUS okresu podlegania ubezpieczeniom z kodem właściwym dla stosunku pracy. Jakiekolwiek dokumenty przedstawia pracownik, muszą być one wiarygodne i wykazywać, że w określonym okresie był zatrudniony na podstawie stosunku pracy. Udowodnienie okresu pracy leży po stronie pracownika – niewystarczające jest samo jego oświadczenie.

Jeżeli pracownik nie otrzymał świadectwa pracy, może zwrócić się o jego wydanie do poprzedniego pracodawcy (w opisanej sytuacji to nie zachodzi). Można szukać dokumentacji w archiwum państwowym (mogła się w nim znaleźć w związku z likwidacją pracodawcy).

Warto także nadmienić, że prawomocny wyrok zobowiązujący pracodawcę do wydania świadectwa pracy zastępuje to świadectwo. Oznacza to, że wyrok taki jest traktowany na równi ze świadectwem pracy. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 97 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)
- art. $691^{10}$ ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)

# Czy brak zaświadczenia z ZUS uniemożliwia zaliczenie umowy zlecenia do stażu pracy

## PROBLEM

**Czy można zaliczyć do stażu pracy okresy pracy wykonywanej na podstawie umowy zlecenia i rachunków za wykonaną pracę, bez potwierdzenia z ZUS? Umowy zlecenia były zawarte w latach 2005–2006. Pracownica urodzona w 1980 roku miała wówczas 25–26 lat, a zatem nie posiadała statusu ucznia ani studenta.**



eprasa.pl 284ba60b46

## RADA

Podstawowym dokumentem potwierdzającym okresy realizacji zleceń – na potrzeby zaliczenia ich do okresów zatrudnienia – jest zaświadczenie z ZUS, którego pracodawca powinien wymagać.

## UZASADNIENIE

Dokumentowanie okresów świadczenia usług na podstawie umów zlecenia jest uzależnione od tego, czy:

- w tych okresach osoba fizyczna podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym,
- w tych okresach osoba fizyczna nie podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym na podstawie odrębnych przepisów.

Okresy z pierwszej grupy potwierdza zaświadczenie wydane przez ZUS o podleganiu ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Zleceniobiorca nie może dokumentować tych okresów w inny sposób, jeżeli może uzyskać takie zaświadczenie.

Może pojawić się problem z potwierdzeniem przez ZUS okresów sprzed 1999 roku. Jeżeli ZUS nie dysponuje dokumentacją pozwalającą na wystawienie zaświadczenia, powinien wydać decyzję odmowną – wówczas pracownik powinien wykazać ten okres innymi środkami dowodowymi. W przypadku zleceń ze wskazanego w pytaniu okresu (lata 2005–2006) uzyskanie potwierdzenia z ZUS nie powinno nastręczać trudności.

Innymi środkami dowodowymi wykazywane są także okresy, w których osoba fizyczna nie podlegała ubezpieczeniom – ZUS nie może ich potwierdzić, gdyż nie dysponuje odpowiednimi danymi. Dotyczy to przede wszystkim zleceń wykonywanych w trakcie nauki lub studiów. Okres wykonywania zlecenia powinien być udokumentowany przez pracownika w wiarygodny sposób. Ostateczna ocena, czy przedstawione dokumenty w wystarczający sposób potwierdzają realizację umowy zlecenia, należy do pracodawcy.

Dokumentem takim może być umowa uzupełniona rachunkami lub zaświadczenie od zleceniodawcy. Pomocny może być również wyciąg z rachunku bankowego wskazujący na dokonane wypłaty – uprawdopodobnia on fakt realizowania umowy.

Zwolnienie z obowiązku ubezpieczenia społecznego obejmuje uczniów i studentów do ukończenia 26. roku życia. We wskazanym okresie pracownica miała 25–26 lat, zatem mogła podlegać temu zwolnieniu jedynie w części tego okresu – do ukończenia 26. roku życia.

Pracodawca powinien wskazać pracownicy, że właściwym dokumentem jest zaświadczenie z ZUS, o które powinna wystąpić. Odmowa wydania zaświadczenia – jeżeli nastąpi – może uzasadniać przyjęcie innych dokumentów potwierdzających świadczenie usług na podstawie umowy zlecenia. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 302[1] ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)

# Czy kopia świadectwa pracy potwierdzona przez urząd pracy wraz z dokumentami ZUS wystarczy do zaliczenia stażu pracy

## PROBLEM

**Pracownik zatrudniony w naszej jednostce budżetowej przedłożył świadectwo pracy z lat 2006–2008, dotyczące zatrudnienia w firmie X. Dokument ten jest jednak kopią poświadczoną za zgodność z oryginałem przez powiatowy urząd pracy. Pracownik nie dysponuje oryginałem, ponieważ jego dokumenty uległy zniszczeniu podczas powodzi. Były pracodawca również nie posiada oryginału – zmienił siedzibę firmy i mimo wielokrotnych prób pracownik nie jest w stanie uzyskać od niego żadnej dokumentacji. Do kopii świadectwa pracownik dołączył informację z ZUS potwierdzającą zgłoszenie do ubezpieczeń w firmie X oraz informację o podstawach wymiaru i opłacanych składkach. Czy przedłożone dokumenty będą wystarczające do doliczenia tego okresu do stażu pracy i nabycia związanych z nim uprawnień pracowniczych? Czy wyłącznie oryginał świadectwa pracy stanowi podstawę do zaliczenia okresu zatrudnienia do stażu pracy?**

## RADA

Świadectwo pracy nie jest wyłącznym dowodem potwierdzającym staż pracy. Pracodawca może – i powinien – zaakceptować każdy wiarygodny środek dowodowy wykazujący rodzaj zatrudnienia (w ramach stosunku pracy) oraz jego okres.

## UZASADNIENIE

Świadectwo pracy jest podstawowym, lecz nie jedynym dokumentem potwierdzającym okresy zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Pracownik może przedstawić wiele innych dokumentów, z których wynika, że



eprasa.pl 284ba60b46

w danym przedziale czasu pozostawał w stosunku pracy. Oceny ich wiarygodności dokonuje jednak pracodawca.

W ocenie autora przedłożone dokumenty są w pełni wystarczające. Kopia świadectwa została poświadczona przez samorządową jednostkę organizacyjną powiatu, a dokumenty z ZUS potwierdzają, że w spornym okresie faktycznie istniał stosunek pracy. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 97 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)

## CZĘŚĆ III. NOWE OKRESY ZALICZANE DO STAŻU PRACY OD 2026 ROKU

# Czy okres pobierania zasiłku chorobowego po ustaniu zatrudnienia zalicza się do stażu pracy

### PROBLEM

**Pracownik pracował od 10 marca 1981 r. do 28 lutego 2025 r. w jednej z firm. Następnie od 1 marca 2025 r. do 10 marca 2025 r. miał prawo do zasiłku chorobowego potwierdzone zaświadczeniem z ZUS. Później został zatrudniony przez naszą jednostkę samorządową. W najbliższym czasie będziemy temu pracownikowi wypłacać nagrodę jubileuszową. Czy fakt okazania zaświadczenia o chorobowym z ZUS sprawi, że te 10 dni chorobowego zaliczy się do lat pracy i przyspieszy o 10 dni wypłatę nagrody jubileuszowej?**

### RADA

Okres pobierania zasiłku chorobowego po ustaniu zatrudnienia nie zalicza się do stażu pracy.

### UZASADNIENIE

W jednostkach budżetowych od długości stażu pracy pracownika zależy prawo do danego świadczenia i jego wysokość. Przepisy odnoszące się do pracowników samorządowych stanowią, że do okresów pracy uprawniających m.in. do nagrody jubileuszowej wlicza się wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Oznacza to, że tylko okresy zatrudnienia, a więc trwania stosunku pracy są tu uwzględniane, chyba że odrębne przepisy wprost przewidują, że inne okresy też się liczą (urlop wychowawczy, pobieranie zasiłku dla bezrobotnych, praca w gospodarstwie rolnym, a od 1 stycznia 2026 r. także okresy wykonywania umowy zlecenia czy prowadzenie własnej działalności gospodarczej). Prawo do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia reguluje ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Jednak nie zawiera ona żadnego przepisu o ewentualnym zaliczaniu takiego okresu do okresów, od których zależą uprawnienia pracownicze. Dlatego nie ma podstaw, by taki okres był tu przyjmowany i wydłużał staż pracy. ©℗

**Izabela Nowacka**

**Podstawa prawna:**

- art. 38 ust. 5 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)

# Czy prowadzenie działalności gospodarczej i umowa zlecenia wliczają się do stażu pracy sekretarza szkoły

### PROBLEM

**Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, na stanowisku sekretarza szkoły wymagany staż pracy wynosi 5 lat. Czy do tego okresu można zaliczyć 3 lata i 8 miesięcy prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, 4 miesiące wykonywania umowy zlecenia oraz 1 rok zatrudnienia w ramach umowy o pracę?**



eprasa.pl 284ba60b46

## RADA

Tak, wskazane okresy obecnie należy zaliczyć do stażu pracy wymaganego na tym stanowisku.

## UZASADNIENIE

Wskazane w pytaniu rozporządzenie narzuca dla stanowiska sekretarza szkoły wymóg posiadania wykształcenia średniego oraz posiadania pięcioletniego stażu pracy.

Okresy wskazane w art. $302^1$ k.p. są zaliczane do okresów zatrudnienia, zaś wymóg stażu pracy stawiany w rozporządzeniu „płacowym" nie ogranicza wymaganego okresu tylko do zatrudnienia pracowniczego. Należy zatem obecnie wliczać do ogólnego stażu pracy okresy wymienione w art. $302^1$ k.p. (m.in. wskazane w pytaniu).

Według art. 7 ustawy z 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1423) okresów, o których mowa w art. $302^1$ § 1–7 k.p. nie wlicza się do okresu pracy wymaganego od kandydatów na określone stanowiska w naborach na wolne stanowiska wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Przepisy przejściowe zawierają w tym zakresie pełne wyłączenie – nie jest ono zależne od decyzji pracodawcy samorządowego. Obecnie jednak przepis przejściowy już stracił raczej na znaczeniu praktycznym.

Należy też nadmienić, że zgodnie z § 4 tego rozporządzenia pracownikowi samorządowemu może być skrócony, w uzasadnionych przypadkach, staż pracy wymagany na danym stanowisku, z wyłączeniem stanowisk, dla których wymagany staż pracy określają odrębne przepisy oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. $302^1$ § 1 i § 10 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)

# Czy nowe okresy zaliczane do okresów zatrudnienia mają wpływ na urlop dodatkowy dla niepełnosprawnego

## PROBLEM

**Czy zmiany przepisów obowiązujące od 1 stycznia 2026 r. (a w odniesieniu do pracodawców prywatnych od 1 maja 2026 r.), rozszerzające katalog okresów wliczanych do stażu pracy (umowa zlecenia, działalność gospodarcza), mają odniesienie do dodatkowego urlopu wypoczynkowego (10 dni) przysługującego pracownikowi mającemu znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności?**

## RADA

Urlop dodatkowy nie jest uzależniony od posiadanego stażu pracy, kwestię tę można rozpatrywać jedynie w zakresie okresu przepracowanego po uzyskaniu umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności. Szczegóły w uzasadnieniu.

## UZASADNIENIE

Osobie niepełnosprawnej w stopniu znacznym lub umiarkowanym przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych w roku kalendarzowym. Prawo do pierwszego urlopu dodatkowego pracownik nabywa jednak dopiero po przepracowaniu jednego roku po dniu zaliczenia jej do jednego z tych stopni niepełnosprawność. Rok przepracowany liczony jest z uwzględnieniem czasu przepracowanego u wszystkich kolejnych pracodawców.

Od początku 2026 r. u pracodawców będących jednostkami finansów publicznych, a od 1 maja 2026 r. u pozostałych pracodawców, do okresu zatrudnienia, od którego uzależnione są uprawnienia pracownicze wlicza się (lub wliczać się będzie) kilka nowych okresów, m.in.:

- okresy prowadzenia przez osobę fizyczną pozarolniczej działalności oraz okresy pozostawania osobą współpracującą z osobą fizyczną prowadzącą działalność pozarolniczą, za które zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe lub wypadkowe,
- okresy wykonywania umów zlecenia.

Art. $302^1$ k.p. wskazuje, że wymienione w nim okresy zaliczane są do okresów zatrudnienia. Nie jest to jednak w mojej ocenie okres przepracowany i nie powinien wpływać na prawo do pierwszego urlopu dodatkowego. Resort pracy w swoich wyjaśnieniach wskazuje jednak na to, że jest to okres przepracowany: *informujemy, że w sprawach nieunormowanych przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego,*



eprasa.pl 284ba60b46

*Kodeks cywilny oraz Kodeks pracy. Tym samym, do okresu zatrudnienia wymaganego do nabycia urlopu, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, należy stosować odpowiednie przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.) odnoszące się do nabycia prawa do urlopu wypoczynkowego.*

*Zgodnie z artykułami 6, 9 i 10 ustawy z dnia 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1423), prawo do pierwszego urlopu dodatkowego pracownik z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności może uzyskać (jeżeli posiada 12-miesięczny staż wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych lub prowadzenia działalności gospodarczej):*

- *od 1 stycznia, jeżeli jest zatrudniony w sektorze finansów publicznych, albo*
- *od 1 maja, jeżeli jest zatrudniony u pracodawcy niebędącego jednostką sektora finansów publicznych*

(stanowisko Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 28 stycznia 2026 r. w odpowiedzi na pytanie wydawnictwa Wiedza i Praktyka). ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 19 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 913)

# Do kiedy liczyć staż pracy z tytułu działalności gospodarczej – do daty wykreślenia z ewidencji czy do końca zasiłku chorobowego

## PROBLEM

**Pracownik przedstawił zaświadczenie z ZUS o prowadzeniu działalności gospodarczej. Okres prowadzenia działalności wraz z okresem chorobowym ZUS obejmuje czas od 1 września 1999 r. do 20 kwietnia 2008 r., przy czym od 1 stycznia 1999 r. do 19 grudnia 2007 r. trwało prowadzenie działalności, a od 20 grudnia 2007 r. do 20 kwietnia 2008 r. – pobieranie zasiłku chorobowego. Otrzymałam również decyzję o zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej i wykreśleniu z ewidencji z dniem 31 grudnia 2007 r. Którą datę przyjąć do stażu pracy: 20 kwietnia 2008 r. czy 31 grudnia 2007 r.? Czy należy żądać od pracowników załączania decyzji dotyczących wykreślenia z ewidencji?**

## RADA

Zaświadczenie z ZUS nie wskazuje okresu prowadzenia działalności, lecz okres ubezpieczenia oraz pobierania świadczeń. Jeżeli działalność została wykreślona z ewidencji, okresu po wykreśleniu nie wliczamy do okresu zatrudnienia.

## UZASADNIENIE

Po wejściu w życie art. 3021 k.p. do okresu zatrudnienia wliczamy następujące okresy:

1) prowadzenia przez osobę fizyczną pozarolniczej działalności oraz pozostawania osobą współpracującą z osobą fizyczną prowadzącą działalność pozarolniczą, za które zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe lub wypadkowe;
2) wykonywania przez osobę fizyczną – w których podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym lub w których nie podlegała ubezpieczeniu na podstawie przepisów odrębnych:
   - umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia,
   - umowy agencyjnej, a także okresy pozostawania osobą współpracującą z osobą wykonującą zlecenia lub umowy agencyjne,
   - pozostawania członkiem rolniczej spółdzielni produkcyjnej,
   - pozostawania członkiem spółdzielni kółek rolniczych;
3) niepodlegania ubezpieczeniom przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi w związku z tzw. ulgą na start (art. 18 ustawy – Prawo przedsiębiorców) lub pozostawania osobą współpracującą z taką osobą, o ile za okres współpracy zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe lub wypadkowe;
4) zawieszenia działalności gospodarczej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą, o której mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, za który zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe;



eprasa.pl 284ba60b46

5) sprawowania przez osobę współpracującą osobistej opieki nad dzieckiem, za który zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe;
6) wykonywania innej niż zatrudnienie pracy zarobkowej za granicą.

Okres pobierania zasiłku chorobowego lub opiekuńczego jest okresem, za który – z mocy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – składki nie są opłacane. Okresy te podlegają wliczeniu do stażu pracy za okres prowadzenia działalności gospodarczej.

Nabywając prawo do zasiłku chorobowego w okresie ubezpieczenia, można otrzymywać to świadczenie także po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego (dotyczy to m.in. zawieszenia działalności), chyba że zachodzą wskazane w ustawie zasiłkowej przesłanki wyłączające to prawo. Okres zawieszenia działalności gospodarczej zaliczamy do okresu zatrudnienia wyłącznie wówczas, gdy zawieszenie nastąpiło w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem i zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Zasadniczo okres zawieszenia nie jest wliczany do okresu zatrudnienia. Nie jest do niego zaliczany również okres pobierania zasiłku po zaprzestaniu prowadzenia działalności.

Dowodem potwierdzającym okresy podlegające wliczeniu jest w tym przypadku zaświadczenie z ZUS. W razie wątpliwości co do jego treści możliwe jest dokonanie weryfikacji w CEiDG lub zażądanie potwierdzenia okresu prowadzenia działalności. Wątpliwości takie mogą wynikać z braku wyodrębnienia na zaświadczeniu okresu pobierania zasiłku po ustaniu prowadzenia działalności gospodarczej (lub po ustaniu zlecenia). ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 302[1] ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)

# Jak liczyć staż pracy pracownika zatrudnionego na dwóch etatach

## PROBLEM

**Pracownik jest zatrudniony od 1 stycznia 2018 r. na umowę o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, jego dodatek stażowy wynosi 20% za zakończone okresy zatrudnienia. 1 grudnia 2025 r. z pracownikiem została zawarta dodatkowa umowa o pracę na 0,5 etatu. Czy do naliczenia dodatku stażowego do umowy na 0,5 etatu powinniśmy również zaliczyć zakończone okresy zatrudnienia – te same, co zostały uwzględnione przy pierwszej umowie na cały etat?**

## RADA

Tak, okresy wliczane do stażu pracy nie ulegają „zużyciu" w związku z zaliczeniem ich już wcześniej do stażu pracy w ramach innego stosunku pracy.

Uwaga! W pytaniu nie wskazano na grupę, do jakiej należy pracodawca. W odpowiedzi przyjęto, że pytanie dotyczy pracodawcy samorządowego.

## UZASADNIENIE

Zakładając, że pytanie dotyczy pracownika samorządowego (prawie analogicznie będzie np. odnośnie do służby cywilnej czy pracowników urzędów państwowych) prawo do dodatku za wieloletnią pracę jest uzależnione od ogólnego stażu prac. Staż pracy uprawniający do tego świadczenia określa się, biorąc pod uwagę:

1) wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia (nie ma przy tym znaczenia podstawa prawna rozwiązania stosunku pracy; istnieją odnośnie do osób zatrudnionych w służbie cywilnej wyłączenia niektórych okresów zatrudnienia),
2) inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

To, że dany okres zatrudnienia został wliczony do stażu pracy u innego pracodawcy albo u tego samego w ramach innego stosunku pracy, nie powoduje, że okres ten znika, nadal wpływa na uprawnienia pracownicze u innych pracodawców lub w ramach drugiego stosunku pracy. Nie podlega jednak wliczeniu do okresu zatrudnienia w ramach drugiej umowy cały okres trwającego (niezakończonego) zatrudnienia z pierwszej umowy. ©℗

**Marek Rotkiewicz**

**Podstawa prawna:**

- art. 38 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)



eprasa.pl 284ba60b46