INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

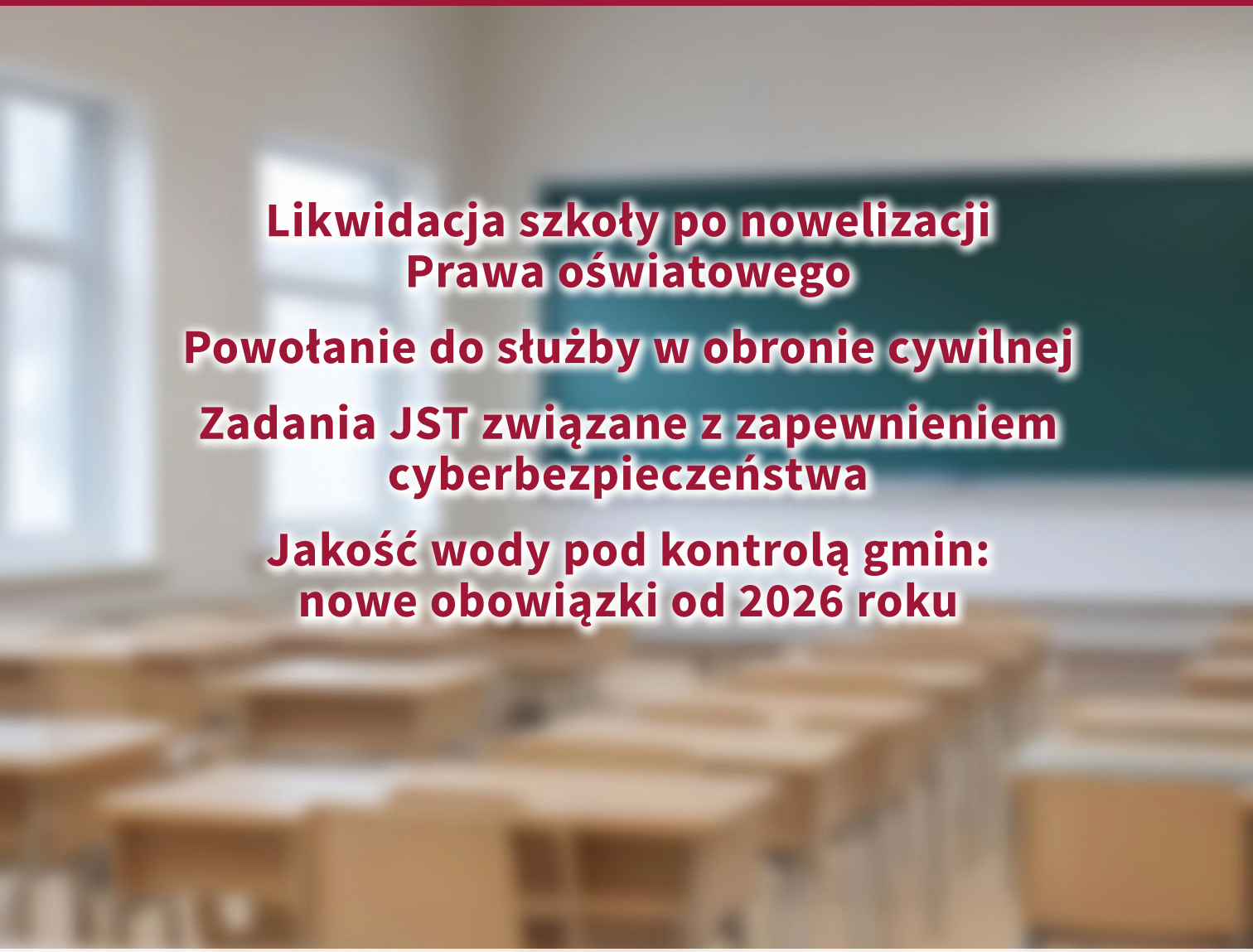
5(583)
MAJ 2026

GAZETA samorządu i administracji

www.inforlex.pl

INDEKS 353469, ISSN 2545-3378

PRAWO • FINANSE • GOSPODARKA



Likwidacja szkoły po nowelizacji Prawa oświatowego

Powołanie do służby w obronie cywilnej

Zadania JST związane z zapewnieniem cyberbezpieczeństwa

Jakość wody pod kontrolą gmin: nowe obowiązki od 2026 roku

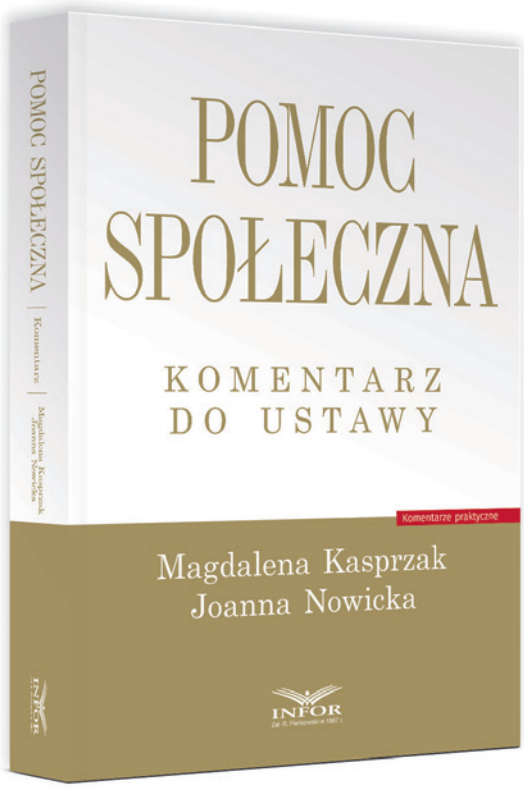
DODATEK: **PORADNIK SAMORZĄDOWCA**

Zamówienia publiczne w jednostce samorządowej. Wybrane zagadnienia praktyczne

eprasa.pl 79cbd909fe

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

NAJNOWSZY KOMENTARZ DO USTAWY O POMOCY SPOŁECZNEJ



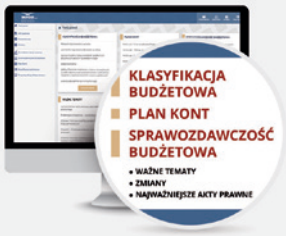
Komentarz jest kompleksową i praktyczną analizą przepisów ustawy oraz aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem systemu pomocy społecznej. Wskazuje, jak interpretować i stosować obowiązujące regulacje. Uwzględnia najnowsze zmiany w przepisach, które weszły w życie w 2026 r., dotyczące m.in.:

- 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 79cbd909fe

SPIS TREŚCI

AKTUALNOŚCI

NOWOŚCI PRAWNE

Nagroda jubileuszowa w JST – wyjaśnienia resortu pracy 5
Finansowanie inwestycji budowlanych JST ze środków POLiOC 5
Obowiązki gmin w zakresie zapewnienia dostępu do wody 6
Opłata turystyczna w zamian za zniżkę na ofertę kulturalną 6
Powoływanie do służby – zadania organów JST 7
Ustawa o małych szkołach 7
„Premia społeczna" dla samorządów 7
Centralny e-dziennik w szkołach 8
„Klucze przejścia" dla paragrafów nowej klasyfikacji budżetowej – instrukcja MFiG 8

ŚRODKI UNIJNE I DOTACJE

Tworzenie i poprawa infrastruktury lokalnej 9
Zakup sprzętu dla służb ratowniczych 9
Zintegrowana terytorialnie ochrona przyrody 9
Pomoc w przygotowaniu wniosków 10
Efektywność energetyczna 10
Budowa i remonty dróg wojewódzkich 10

PRAWO W SAMORZĄDZIE

OCHRONA LUDNOŚCI

Sławomir Biliński

Powołanie do służby w obronie cywilnej: nowe obowiązki dla gmin i powiatów 11

Od 6 maja 2026 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie powoływania do służby w obronie cywilnej oraz Ewidencji Obrony Cywilnej. Rozporządzenie przekłada generalne kompetencje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na konkretną procedurę: jak typować osoby do przydziałów mobilizacyjnych, jak sporządzać i kierować wniosek do wojewody, jak postępować z kartami przydziału oraz wezwaniami do służby. Dla samorządów oznacza to nowe obowiązki dokumentacyjne i organizacyjne, które trzeba zaplanować już dziś.

OŚWIATA

Andrzej Dybowski

Likwidacja szkoły po nowelizacji Prawa oświatowego 16

Szymon Kujda

Prowadzenie działalności innej niż oświatowa w budynkach szkół 20

Leszek Jaworski

Organizacja i finansowanie stołówek szkolnych 25

ADMINISTRACJA

PROCEDURY

Izabela Motowilczuk

Nowe obowiązki związane z zapewnieniem cyberbezpieczeństwa 28

Krzysztof Tomaszewski

Utratę mandatu radnego powoduje praktyczne prowadzenie działalności gospodarczej 31

Paweł Skoczanik

Restrykcyjna wykładnia w sprawie uchwał o programach opieki nad zwierzętami 33

NSA formułuje w swoich orzeczeniach dwie sprzeczne wykładnie przepisów o uchwałach rad gmin w sprawie finansowania programów zapobiegania bezdomności zwierząt. Problemem jest sposób określania finansowania wydatków na ten cel. W najnowszych wyrokach sędziowie przyjmują, że uchwała ma określać dla każdego zadania w programie poziom finansowania.

Szymon Kujda

Sprawdzenie przez organ operatu biegłego przy opłacie adiacenckiej 36

FINANSE PUBLICZNE

PODATKI

Krzysztof Tomaszewski

Wydatki na realizację zadań własnych gminy nie dają prawa do odliczenia VAT 40

Jeżeli gmina wykona drogę i chodniki, z których mogą bezpłatnie korzystać mieszkańcy oraz pozostali użytkownicy, to nie może odliczyć VAT od poniesionych w związku z tym wydatków. Realizacja tego rodzaju inwestycji należy bowiem do zadań własnych gminy. Taką interpretację przepisów podatkowych za słuszną uznał Naczelny Sąd Administracyjny.

eprasa.pl 79cbd909fe

PODATKI LOKALNE

Małgorzata Masłowska
Tablice reklamowe a podatek od nieruchomości 42
Fundacja rodzinna jako podatnik podatku od nieruchomości 44

GOSPODARKA

GOSPODARKA KOMUNALNA

Zofia Przygoda
Jakość wody pod kontrolą gmin: nowe obowiązki od 2026 roku 47

Nowelizacja ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków została ogłoszona 6 maja 2026 r. w Dzienniku Ustaw pod poz. 605. Zasadnicza część przepisów wejdzie w życie 21 maja 2026 r. Dla gmin, ich jednostek i spółek wodociągowo-kanalizacyjnych nie jest to zmiana wyłącznie techniczna. Nowe przepisy oznaczają konieczność uporządkowania odpowiedzialności za jakość wody, przygotowania ocen ryzyka, sprawdzenia obiektów priorytetowych, rozszerzenia informacji dla mieszkańców oraz identyfikacji osób bez dostępu do wody przeznaczonej do spożycia.

Rafał Frankiewicz
Tajemniczy zamawiający – kiedy może korzystać z utajnienia informacji 51

NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Z PRAKTYKI JST

Izabela Motowilczuk
Zaniżenie ceny wywoławczej nieruchomości 55
Ustalenie wartości lokalu mieszkalnego na podstawie operatów szacunkowych innych nieruchomości lokalowych 57
Ustalenie przesłanek do wypłaty nagród pracownikom samorządowym niezgodnie z prawem 59

SAMORZĄD I PRAKTYKA

CYFRYZACJA

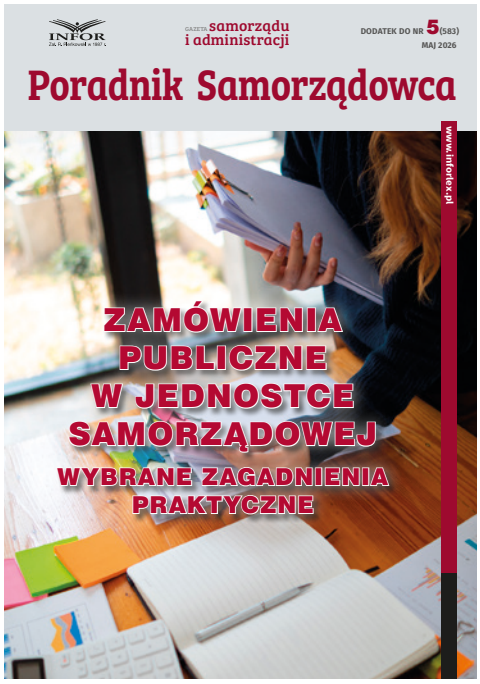
Sławomir Biliński
AI w zamówieniach publicznych – bez naruszania zasad bezpieczeństwa i procedur 61

OPŁATY LOKALNE

Paweł Skoczanik
Błędny numer tablicy rejestracyjnej a opłata parkingowa i dodatkowa 64

Parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania wymaga uiszczenia opłaty parkingowej, a przy jej braku – opłaty dodatkowej. Podstawą do nałożenia opłaty dodatkowej nie jest jednak sytuacja, gdy płacący popełnił błędy formalne – np. wpisał błędny numer rejestracyjny samochodu w dowodzie płatności.

PORADNIK SAMORZĄDOWCA



inforlex.pl

Kompleksowa baza wiedzy

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

eprasa.pl 79cbd909fe

Nowości prawne

Nagroda jubileuszowa w JST – wyjaśnienia resortu pracy

Szefowa resortu pracy udzieliła dodatkowych wyjaśnień dotyczących nowych zasad nabywania prawa do nagrody jubileuszowej przez pracowników sektora finansów publicznych.

Uprawnienia pracownicze wynikające z zaliczenia do okresu zatrudnienia nowych okresów przysługują od dnia ich nabycia, ale nie wcześniej niż od 1 stycznia 2026 r. w stosunku do pracownika zatrudnionego u pracodawcy będącego jednostką sektora finansów publicznych. Aby ustalić prawo pracownika do nagrody jubileuszowej, należy wskazać, w którym dniu je nabył. Nabycie tego prawa nie było możliwe przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1423), bowiem pracownik nie posiadał wówczas odpowiedniego stażu pracy. Wymagany staż zaczął posiadać w dniu, gdy przepis ustawy pozwolił na zaliczenie jego zatrudnienia niepracowniczego do stażu, na podstawie którego ustala się uprawnienia pracownicze (1 stycznia 2026 r.). Według MRPiPS, pracownikowi samorządowemu, który w dniu wejścia w życie nowych przepisów ma okres zatrudnienia dłuższy od wymaganego 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 wypłacana mu jest różnica między kwotą nagrody wyższej a nagrodą niższą. Wypłata nagrody powinna nastąpić niezwłocznie po nabyciu do niej uprawnień.

prawo pracy

Finansowanie inwestycji budowlanych JST ze środków POLiOC

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

ochrona ludności

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

eprasa.pl 79cbd909fe

Obowiązki gmin w zakresie zapewnienia dostępu do wody

Od 21 maja obowiązuje nowelizacja ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2026 r. poz. 605). Nowe przepisy oznaczają konieczność uporządkowania odpowiedzialności za jakość wody, przygotowania ocen ryzyka, sprawdzenia obiektów priorytetowych, rozszerzenia informacji dla mieszkańców oraz identyfikacji osób bez dostępu do wody przeznaczonej do spożycia.

Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) ma obowiązek podejmować działania w celu poprawy lub utrzymania powszechnego dostępu do wody. Musi zatem zidentyfikować osoby bez dostępu lub o ograniczonym dostępie do wody – w szczególności spośród osób, członków rodzin i grup osób zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Następnie ustalić przyczyny braku lub ograniczenia tego dostępu. Identyfikacja takich osób następuje na podstawie zgłoszeń dokonanych przez te osoby oraz analizy informacji przestrzennych o uzbrojeniu terenu. W przypadku samotnych osób w podeszłym wieku, osób niepełnosprawnych, osób długotrwale lub ciężko chorych lub osób korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej władze gminy mogą wykorzystywać informacje o trudnościach z dostępem do wody przekazane przez ośrodek pomocy społecznej. Kolejny obowiązek to ocena możliwości poprawy dostępu do wody oraz obowiązki informacyjne względem tych osób – np. o możliwości podłączenia się do sieci wodociągowej. Następnie wójt ma obowiązek przekazać zgromadzone informacje o działaniach związanych z utrzymaniem powszechnego dostępu ludności do wody oraz informacje o odsetku mieszkańców gminy korzystających z sieci wodociągowej właściwemu dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie. Informacja ma być przekazywana co 6 lat – w terminie do 30 czerwca. Z kolei dostawcy wody zostali zobowiązani do dokonywania oceny ryzyka „w obszarze zasilania ujęcia wody wykorzystywanego do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i oceny ryzyka w systemie zaopatrzenia w wodę oraz podejmowania działań mających na celu zarządzanie ryzykiem w systemach zaopatrzenia w wodę". A na właścicieli i zarządców budynków nałożono obowiązek przeprowadzenia oceny ryzyka dotyczącego działania wewnętrznych systemów wodociągowych.

gospodarka komunalna

Nowelizację ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę omawiamy szczegółowo w bieżącym numerze GSiA na str. 47.

Opłata turystyczna w zamian za zniżkę na ofertę kulturalną

opłaty lokalne

Do Sejmu został skierowany projekt nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który przewiduje wprowadzenie dyskutowanej od dawna opłaty turystyczno-rekompensacyjnej. Ma być ona pobierana od gości w obiektach świadczących usługi hotelarskie.

O wprowadzeniu opłaty turystycznej decydowałaby rada gminy w drodze uchwały. Radni mieliby prawo do określenia wysokości tej opłaty, zgodnie z limitami określonymi w ustawie. Mieliby też prawo do zróżnicowania wysokości stawek – w zależności m.in. od standardu hotelu. Projekt przewiduje, że stawka nowej opłaty nie może przekroczyć równowartości 35% minimalnej stawki godzinowej ustalonej na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Opłata miałaby być pobierana od osób fizycznych za każdą rozpoczętą dobę pobytu. Z opłaty zwolnione byłyby osoby przebywające w szpitalach, dzieci do lat 16 oraz osoby, od których pobierana jest opłata miejscowa albo uzdrowiskowa. Wprowadzenie opłaty ma być powiązane ze zniżkami na ofertę kulturalno-turystyczną gmin. Jest to warunek – rada gminy musi w takim przypadku przyjąć (w drodze uchwały) rekompensatę przysługującą w zamian za poniesienie opłaty. Rekompensata ma polegać w szczególności na przyznaniu zniżki do skorzystania z gminnej instytucji kultury, ośrodka sportu i rekreacji lub z innej oferty o charakterze turystycznym. Co ważne, 80% środków z opłaty turystycznej ma zasilać budżety gmin (18% trafi do Polskiej Organizacji Turystycznej, natomiast 2% otrzyma obiekt hotelowy pobierający opłatę).

eprasa.pl 79cbd909fe

Powoływanie do służby – zadania organów JST

Nowe rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2026 r. poz. 543) określa sposób i tryb prowadzenia Ewidencji Obrony Cywilnej, sposób i tryb nadawania oraz uchylania przydziałów mobilizacyjnych oraz sposób przekazywania wezwania do służby. Zawiera także wzory trzech dokumentów – wniosku o nadanie przydziału, karty przydziału i wezwania.

Organy ochrony ludności sporządzają wniosek o nadanie przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej. W gminie wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza wniosek i składa go do wojewody za pośrednictwem starosty. Kierownicy podmiotów ochrony ludności i obrony cywilnej przekazują dane i informacje o osobach organom ochrony ludności i obrony cywilnej właściwym ze względu na siedzibę podmiotu ochrony ludności, które sporządzają wniosek i składają go do właściwego miejscowo wojewody. Wniosek o nadanie przydziału powinien być sporządzony w formie pisemnej. Musi też być zweryfikowany pod względem kompletności i poprawności danych. Do wniosku dołącza się kolorową fotografię osoby, której ma być nadany przydział mobilizacyjny obrony cywilnej, w celu przygotowania dla tej osoby karty tożsamości personelu obrony cywilnej. W załącznikach do rozporządzenia określono wzory: wniosku o nadanie przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej, karty przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej oraz wezwania do służby w obronie cywilnej.

ochrona ludności

Zadania organów JST w zakresie określonym w powyższym rozporządzeniu omawiamy szczegółowo w bieżącym numerze GSiA na str. 11.

Ustawa o małych szkołach

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.

prawo oświatowe

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.

Nowelizację Prawa oświatowego wprowadzającego powyższe rozwiązania omawiamy szczegółowo w bieżącym numerze GSiA na stronach 16 oraz 20.

„Premia społeczna" dla samorządów

Od poniedziałku 18 maja br. można składać wnioski o dofinansowanie w kolejnym naborze programu „Premia społeczna". Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać do 500 tys. zł na realizację usług społecznych.

W ramach programu można otrzymać granty na realizację usług społecznych zlecanych podmiotom ekonomii społecznej. O dofinansowanie mogą wnioskować jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast podmiotem zlecającym realizację usługi społecznej może być także jednostka organizacyjna powiatu lub gminy. Samorządy mogą składać wnioski wielokrotnie, aż do wyczerpania limitu. Dofinansowanie wynosi od 50 do 90% – w zależności od spełnienia określonych kryteriów. Wyższy udział grantu przewidziano dla tych JST, które:

- zlecają usługi społeczne CUS (+15 pkt proc.),
- zlecają je przedsiębiorstwom społecznym (+20 pkt proc.),
- spełniają określone kryteria społeczno-ekonomiczne (do +40 pkt proc.).

usługi społeczne

Pozyskane dofinansowanie można przeznaczyć m.in. na:

- usługi opiekuńcze obejmujące pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych,

⇒

eprasa.pl 79cbd909fe

- opiekę wytchnieniową,
- usługi asystenckie,
- usługi pielęgniarskiej opieki długoterminowej domowej oraz opieki paliatywnej.

Środki można wydatkować również na usługi wspierania rodziny – w tym m.in. na usługi dla dzieci i młodzieży w formach dziennych i środowiskowych oraz wspieranie pieczy zastępczej.

Wnioski należy składać do 17 czerwca za pomocą generatora dostępnego na stronie https://generator.premiaspoleczna.pl/logowanie

Centralny e-dziennik w szkołach

Rząd pracuje nad kolejnym projektem nowelizacji Prawa oświatowego. Tym razem chodzi o wprowadzenie do szkół centralnego eDziennika. Będzie to teleinformatyczny hub informacyjno-organizacyjny (bezpłatny dla użytkowników), pozyskujący dane bezpośrednio z Systemu Informacji Oświatowej.

Decyzję o korzystaniu i rezygnacji z eDziennika będzie podejmował – tak jak obecnie w przypadku komercyjnych dzienników elektronicznych – dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę. Centralny e-dziennik ze wszystkimi funkcjonalnościami miałby zacząć działać w szkołach dopiero od roku szkolnego 2027/2028. Jednak już rok wcześniej (w roku szkolnym 2026/2027) w wybranych szkołach podstawowych (publicznych i niepublicznych) zostanie przeprowadzony pilotaż nowego rozwiązania. Kuratorzy oświaty, działając w porozumieniu z dyrektorami szkół, zarekomendują do udziału w pilotażu po co najmniej dwie szkoły podstawowe w każdym województwie. W kolejnych latach MEN planuje implementację rozwiązania również do dzienników zajęć przedszkola, świetlicy, a także dziennika indywidualnego nauczania.

prawo oświatowe

„Klucze przejścia" dla paragrafów nowej klasyfikacji budżetowej – instrukcja MFiG

Od 29 kwietnia br. obowiązują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 582). Ministerstwo Finansów przygotowało instrukcję ułatwiającą wdrożenie nowych przepisów.

Klasyfikacja budżetowa po „reformie" po raz pierwszy będzie miała zastosowanie do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego przygotowywanych na 2027 rok. Do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej na rok 2026 oraz sprawozdań z wykonania budżetów JST na rok 2026 stosuje się jeszcze przepisy dotychczasowe. W rozporządzeniu zastosowano zasadę dwustronności podziałek w odniesieniu do tytułów występujących zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. W nowej klasyfikacji doprecyzowano i uszczegółowiono nazwy niektórych paragrafów. Rozporządzenie wprowadza również dostosowanie klasyfikacji do wymogów statystyki międzynarodowej. W celu ułatwienia stosowania nowych przepisów Ministerstwo Finansów opublikowało instrukcję ułatwiającą przejście z obowiązującej klasyfikacji budżetowej do nowych przepisów. Udostępnione dokumenty obejmują m.in. klucze przejścia dla poszczególnych paragrafów dochodów i wydatków.

klasyfikacja budżetowa

Materiały pomocnicze udostępnione przez Ministerstwo Finansów i Gospodarki znajdują się na stronie: https://www.gov.pl/web/finanse/klasyfikacja-szczegolowa-od-planowania-na-2027r

Zmiany w klasyfikacji budżetowej nazywane są 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.

oprac. **MR**

eprasa.pl 79cbd909fe

Środki unijne i dotacje

Tworzenie i poprawa infrastruktury lokalnej

do **2 czerwca 2026 r.**

Do 2 czerwca 2026 r. można składać wnioski w naborze realizowanym przez Stowarzyszenie Lokalna Grupa Rybacka „Zalew Wiślany", realizujące strategię rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, finansowaną ze środków programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021–2027. Wsparcie mogą uzyskać inwestycje lub działania związane z tworzeniem lub poprawą infrastruktury lokalnej, w tym infrastruktury rekreacyjnej i turystycznej, o których mowa w odpowiednich przepisach rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 4 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i wypłaty pomocy finansowej na realizację operacji w ramach Priorytetu 3. Sprzyjanie zrównoważonej niebieskiej gospodarce na obszarach przybrzeżnych, wyspiarskich i śródlądowych oraz wspieranie rozwoju społeczności rybackich i sektora akwakultury objętego programem Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021–2027. Wnioski o dofinansowanie mogą składać jednostki samorządu terytorialnego (JST) lub jednostki organizacyjne podległe JST.

Zakup sprzętu dla służb ratowniczych

do **9 czerwca 2026 r.**

Instytucja Zarządzająca programem regionalnym Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza 2021–2027 ogłosiła nabór, w ramach którego wsparcie uzyskają projekty dotyczące zakupu specjalistycznego sprzętu i wyposażenia dla służb ratowniczych, niezbędnego do skutecznego prowadzenia akcji ratowniczych oraz usuwania skutków zagrożeń naturalnych i poważnych awarii. Wnioskodawcą może być Oddział Wojewódzki Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Jeżeli jednak partnerami realizowanych projektów są jednostki samorządu terytorialnego (JST), to również one mogą składać wnioski o dofinansowanie. Nabór będzie prowadzony do 9 czerwca 2026 r.

Zintegrowana terytorialnie ochrona przyrody

do **15 czerwca 2026 r.**

Projekty dotyczące tworzenia centrów ochrony różnorodności biologicznej w oparciu o rodzime gatunki, a także projekty realizujące działania z zakresu błękitno–zielonej infrastruktury i działania z zakresu ograniczenia zanieczyszczeń środowiska mogą uzyskać dofinansowanie/wsparcie w ramach naboru, który ogłosił Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. Nabór potrwa do 15 czerwca 2026 r. Wnioski mogą składać członkowie Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, tj. miasto Białystok, a także gminy: Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Duże, Grabówka, Juchnowiec Kościelny, Łapy, Supraśl, Turośń Kościelna, Wasilków i Zabłudów.

eprasa.pl 79cbd909fe

Pomoc w przygotowaniu wniosków

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) pomoże wnioskodawcom przygotowywać zgłoszenia do europejskiego programu LIFE. NFOŚiGW uruchomił nabór wniosków o dofinansowanie w ramach programu Inkubator wniosków LIFE 2026. Celem programu jest poprawa stanu środowiska, w tym ochrona przyrody, klimatu oraz wspieranie czystej energii. Inkubator obejmuje finansowanie działań przygotowawczych niezbędnych do opracowania wniosku – m.in.: ekspertyz i analiz technicznych, tłumaczeń, opracowań merytorycznych, koszty pracy oraz koszty innych elementów niezbędnych do przygotowania pełnego wniosku. Podczas oceny zgłoszeń w ramach Inkubatora LIFE analizowana jest zgodność planowanego projektu z zakresem i zasadami programu LIFE na lata 2021–2027 w poniższych podprogramach: przyroda i różnorodność biologiczna, gospodarka o obiegu zamkniętym i jakość życia, łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej, przejście na czystą energię. Nabór będzie prowadzony do 15 czerwca 2026 r. Beneficjentami programu mogą być m.in. samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, niebędące państwowymi jednostkami budżetowymi. Dofinansowanie udzielane będzie w formie dotacji ze środków krajowych NFOŚiGW.

do **15 czerwca 2026 r.**

Efektywność energetyczna

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego ogłosił nabór projektów mających na celu poprawę efektywności energetycznej obiektów. Podmiotami uprawnionymi do ubiegania się o dofinansowanie w ramach przedmiotowego naboru są członkowie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Miasta Łomży – tj. gminy Łomża, Nowogród i Piątnica oraz miasto Łomża. Nabór będzie prowadzony do 30 czerwca 2026 r. Wsparcie można uzyskać na kompleksową modernizację energetyczną wielorodzinnych budynków komunalnych. Wsparcie udzielane będzie w formie dotacji warunkowej. W przypadku budynków zabytkowych będzie ono miało formę dotacji bezzwrotnej. Ponadto w ramach naboru można też uzyskać wsparcie na kompleksową modernizację energetyczną obiektów użyteczności publicznej.

do **30 czerwca 2026 r.**

Budowa i remonty dróg wojewódzkich

W ogłoszonym przez Zarząd Województwa Małopolskiego naborze wnioskodawcami mogą być m.in. 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 (ścieżkami rowerowymi i chodnikami). Nabór będzie prowadzony do 15 lipca 2026 r.

do **15 lipca 2026 r.**

oprac. **Krzysztof Tomaszewski**

eprasa.pl 79cbd909fe

Ochrona ludności

Powołanie do służby w obronie cywilnej: nowe obowiązki dla gmin i powiatów

Od 6 maja 2026 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie powoływania do służby w obronie cywilnej oraz Ewidencji Obrony Cywilnej. Rozporządzenie przekłada generalne kompetencje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na konkretną procedurę: jak typować osoby do przydziałów mobilizacyjnych, jak sporządzać i kierować wniosek do wojewody, jak postępować z kartami przydziału oraz wezwaniami do służby. Dla samorządów oznacza to nowe obowiązki dokumentacyjne i organizacyjne, które trzeba zaplanować już dziś.

SŁAWOMIR BILIŃSKI

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

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej (dalej: ustawa) weszła w życie 1 stycznia 2025 r. i wprowadziła do polskiego porządku prawnego jednolity model organów ochrony ludności: wójt, burmistrz, prezydent miasta (dalej: wójt), starosta, wojewoda i minister właściwy do spraw wewnętrznych. Ustawa określiła też zadania tych organów w systemie ochrony ludności i obrony cywilnej – w tym w procedurach związanych z przydziałami mobilizacyjnymi i organizowaniem powołania do służby. Wymagała jednak doprecyzowania trybu działania.

Rozporządzenie określa cztery zasadnicze obszary:

1) sposób i tryb prowadzenia Ewidencji Obrony Cywilnej,
2) sposób i tryb nadawania oraz uchylania przydziałów mobilizacyjnych,
3) sposób przekazywania wezwania do służby,
4) wzory trzech dokumentów – wniosku o nadanie przydziału, karty przydziału i wezwania.

W praktyce to pierwszy kompletny dokument, który mówi samorządom, w jakiej kolejności i w jakiej formie wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 135 ust. 9 ustawy.

Wójt jako wnioskodawca

Najważniejsze zadanie organu wykonawczego gminy określa § 8 ust. 2 rozporządzenia. Wójt sporządza wniosek o nadanie przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej i składa go do wojewody – ale za pośrednictwem starosty. To rozwiązanie spójne z ustawową konstrukcją kompetencji powiatu jako szczebla pośredniczącego w realizacji zadań ochrony ludności. Wniosek dotyczy osób wymienionych w art. 134 ust. 1 ustawy, którym można nadać przydział mobilizacyjny obrony cywilnej.

Przydział mobilizacyjny obrony cywilnej można nadać osobie:

1) zatrudnionej w urzędzie obsługującym organ ochrony ludności lub obrony cywilnej,
2) pełniącej służbę w urzędzie obsługującym organ ochrony ludności lub obrony cywilnej,
3) zatrudnionej w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub

eprasa.pl 79cbd909fe

w Narodowym Banku Polskim albo innych organach państwa lub urzędach je obsługujących,
4) zatrudnionej w podmiocie ochrony ludności albo podmiocie obrony cywilnej,
5) pełniącej służbę w podmiocie ochrony ludności albo podmiocie obrony cywilnej,
6) prowadzącej działalność gospodarczą w podmiocie ochrony ludności albo podmiocie obrony cywilnej,
7) zrzeszonej w podmiocie ochrony ludności albo podmiocie obrony cywilnej,
8) będącej członkiem podmiotu ochrony ludności albo podmiotu obrony cywilnej

– zdolnej do realizacji zadań w obronie cywilnej.
(art. 134 ust. 1 ustawy)

Procedura zaczyna się od typowania kandydatów. Kierownik podmiotu sporządzającego wniosek – w gminie najczęściej sam wójt lub upoważniony pracownik urzędu – wskazuje osoby, którym ma być nadany przydział. Zbiera od nich dane osobowe oraz informacje o kwalifikacjach i doświadczeniu. Te ostatnie służą do określenia specjalizacji obrony cywilnej (ratowniczej, medycznej, pomocy humanitarnej, utrzymania infrastruktury, utrzymania ciągłości administracji, wsparcia służb porządku publicznego lub zarządzania obroną cywilną).

Zakres danych jest precyzyjnie określony: imię (imiona), nazwisko, numer PESEL, adres do korespondencji i data urodzenia. Za zgodą osoby można dołączyć numer telefonu i adres poczty elektronicznej – do informowania o przebiegu procedury. Dodatkowo osoba może wskazać preferowane miejsce pełnienia służby. Do wniosku dołącza się kolorową fotografię (o parametrach jak do dowodu osobistego) niezbędną do wydania karty tożsamości personelu obrony cywilnej.

PRZYKŁAD

Gmina typuje pracownika referatu zarządzania kryzysowego, który zajmuje się m.in. planami ewakuacji i współpracą z OSP. Przydział mobilizacyjny ma przesądzić, że w razie mobilizacji obrony cywilnej, stanu wojennego albo wojny będzie wiadomo, gdzie ta osoba ma się stawić, jaką funkcję pełnić i do jakich zadań może zostać wykorzystana.

Wójt albo upoważniony pracownik urzędu wskazuje kandydata, zbiera wymagane dane, informacje o kwalifikacjach oraz fotografię, a następnie sporządza pisemny wniosek i przekazuje go do wojewody za pośrednictwem starosty. Po sprawdzeniu i uzgodnieniu wniosku z właściwym szefem wojskowego centrum rekrutacji wojewoda nadaje przydział, wprowadza dane do Ewidencji Obrony Cywilnej i sporządza kartę przydziału.
Karta trafia do gminy, a wójt wzywa pracownika do jej odbioru. Dzień podpisania karty jest dniem nadania przydziału. Nie oznacza to jeszcze codziennego pełnienia służby, ale tworzy gotowy mechanizm na wypadek uruchomienia systemu obrony cywilnej.

Rola starosty i powiatu

Powiat nie jest w tej procedurze jedynie „skrzynką podawczą". Starosta jest organem ochrony ludności i obrony cywilnej, a z perspektywy gminy pełni **funkcję szczebla pośredniczącego między wójtem a wojewodą.** To za jego pośrednictwem wójt przekazuje wniosek o nadanie przydziału mobilizacyjnego. Ma to znaczenie organizacyjne, ponieważ wymaga ustalenia roboczego kanału komunikacji między urzędem gminy, starostwem i urzędem wojewódzkim – zwłaszcza przy uzupełnianiu braków, obiegu dokumentów oraz koordynacji planowanego miejsca pełnienia służby.

Forma pisemna i weryfikacja

Wniosek sporządza się w formie pisemnej. To ważna informacja praktyczna: podstawowym dokumentem w procedurze pozostaje pisemny wniosek (według wzoru z rozporządzenia) – nawet jeżeli część komunikacji w toku sprawy może odbywać się z wykorzystaniem środków elektronicznych. Przed przekazaniem do wojewody kierownik podmiotu sporządzającego wniosek weryfikuje kompletność i poprawność danych. W razie potrzeby wzywa osobę, której ma być nadany przydział, do uzupełnienia braków. Dopiero po weryfikacji wniosek trafia – w gminie za pośrednictwem starosty – do wojewody właściwego ze względu na planowane miejsce pełnienia służby.

Wojewoda również prowadzi własną kontrolę kompletności. Wniosek niekompletny zwraca

eprasa.pl 79cbd909fe

Rys. 1. Fragment wniosku o nadanie przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej

..... Nr wniosku: .....

.....
(nazwa i adres organu wnioskującego lub pieczęć)

....., dnia ..... r.
(miejscowość)

WNIOSEK
o nadanie przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej
Podstawa prawna art. ..... ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą"

UWAGA: pola w rubrykach należy wypełniać czytelnie ***pismem drukowanym lub wielkimi literami.***

Część I – Dane osoby, której ma być nadany przydział mobilizacyjny obrony cywilnej

1. Numer PESEL

2. Nazwisko

3. Imię (pierwsze)

4. Imię (drugie)

5. Data urodzenia

dzień – miesiąc – rok

6. Informacja o kwalifikacjach i doświadczeniu osoby, której ma być nadany przydział mobilizacyjny obrony cywilnej*

do uzupełnienia, a komplet uzgadnia z właściwym miejscowo szefem wojskowego centrum rekrutacji. Termin uzgodnienia to 30 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku (§ 9 ust. 3 rozporządzenia). Jeżeli wojskowe centrum rekrutacji odmawia uzgodnienia – wniosek wraca do wnioskodawcy z odpowiednią adnotacją. Po pomyślnym uzgodnieniu wojewoda nadaje przydział mobilizacyjny i wprowadza dane do Ewidencji Obrony Cywilnej.

Karta przydziału: odbiór, podpis i depozyt dokumentów

Karta przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej (wzór – załącznik nr 2 do rozporządzenia) jest sporządzana przez wojewodę w dwóch egzemplarzach i przekazywana kierownikowi podmiotu sporządzającego wniosek – czyli w typowej sytuacji wójtowi. Tu pojawia się drugi obowiązek operacyjny: **wójt zawiadamia osobę, której nadano przydział, o konieczności odbioru karty w terminie 30 dni od dnia otrzymania takiego zawiadomienia** (§ 10 ust. 3 rozporządzenia). Posiadacz karty potwierdza odbiór własnoręcznym podpisem na obu egzemplarzach – dzień podpisu jest dniem nadania przydziału. Drugi egzemplarz wraca do organu, który nadał przydział.

Razem z kartą przydziału wojewoda przekazuje do gminy spersonalizowaną poliwęglanową kartę tożsamości personelu obrony cywilnej, a w przypadku osób przewidzianych do działań ratowniczych – także tabliczkę tożsamości (§ 11 rozporządzenia). Dokumenty te kierownik

eprasa.pl 79cbd909fe

Rys. 2. Fragment karty przydziału mobilizacyjnego OC

Egz. nr .....

.....
(miejscowość, data wystawienia)

Seria ..... nr.....

.....
(nazwa i adres organu wydającego lub pieczęć)

KARTA PRZYDZIAŁU MOBILIZACYJNEGO OBRONY CYWILNEJ

Na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1/2* ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907, z późn. zm.) nadaję:

Panu/Pani .....
(imię i nazwisko)

Numer PESEL ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

zam. .....
(adres do korespondencji)

przydział mobilizacyjny obrony cywilnej na stanowisko (lub specjalizacja obrony cywilnej)

.....
(nazwa stanowiska lub nazwa specjalizacji)

do .....

.....
(nazwa i adres organu albo podmiotu ochrony ludności albo obrony cywilnej, albo innego organu państwowego)

podmiotu sporządzającego wniosek ewidencjonuje i deponuje aż do momentu wręczenia ich osobie powołanej do służby. To istotne organizacyjnie: **w urzędzie gminy musi powstać wewnętrzny rejestr powierzonych do depozytu kart tożsamości** – ze ścisłą kontrolą obiegu dokumentu i zachowaniem zasad ochrony danych osobowych.

Uchylenie przydziału

Procedura uchylania przydziału jest lustrzanym odbiciem nadawania. Wniosek o uchylenie zawiera: imię i nazwisko, numer PESEL, podstawę prawną oraz uzasadnienie. Wojewoda powiadamia o uchyleniu kierownika podmiotu sporządzającego wniosek (a więc np. wójta), osobę, której uchylono przydział, oraz właściwego szefa wojskowego centrum rekrutacji. Osoba ma 14 dni na zwrot karty przydziału kierownikowi podmiotu, który ją wydał. Ten z kolei – również w terminie 14 dni – zwraca dokumenty organowi, który nadał przydział. Zwrócone dokumenty są protokolarnie niszczone (§ 12 rozporządzenia).

Wezwanie do służby

Trzeci dokument przewidziany w rozporządzeniu to wezwanie do służby w obronie cywilnej (załącznik nr 3). **Karta przydziału nie jest jeszcze samym wezwaniem do służby. Wezwanie jest odrębnym dokumentem, który wskazuje termin i miejsce stawienia się osoby powołanej.** Dostarcza je wojewoda właściwy ze względu na miejsce pełnienia służby – w postaci papierowej, w zakresie własnej właściwości miejscowej. Choć samo wezwanie jest dokumentem wojewódzkim, jego skuteczne doręczenie i przyjęcie osoby do służby odbywa się we współpracy z podmiotem ochrony ludności, do którego osoba została skierowana. Po stronie gminy – jeśli to ona jest miejscem pełnienia służby – pojawia się obowiązek przyjęcia osoby, odnotowania daty, godziny i miejsca stawienia się oraz późniejszego zwolnienia ze służby. Adnotacje te wpisuje kierownik organu lub podmiotu obrony cywilnej bezpośrednio na wezwaniu.

Warto pamiętać o dwóch konsekwencjach prawnych dla osoby wezwanej. Po pierwsze, zgodnie z art. 144a § 1 Kodeksu karnego, **niezgłoszenie się do służby w określonym terminie i miejscu zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 3.** Po drugie – **osoba pełniąca służbę może mieć prawo do świadczenia pieniężnego rekompensującego utracone wynagrodzenie albo dochód,** jeżeli nie otrzymuje wynagrodzenia, uposażenia lub innego świadczenia za pracę wykonywaną w ramach zadań obrony cywilnej. Może też żądać od organu wzywającego zwrotu kosztów przejazdu według zasad określonych w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Ewidencja Obrony Cywilnej – co gmina przekazuje

Ewidencja Obrony Cywilnej to centralny system teleinformatyczny prowadzony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Trafiają do niej dane członków korpusu obrony cywilnej, informacje o nadanych i uchylonych przydziałach, nadanych specjalizacjach, planowanym miejscu pełnienia służby, wydanych kartach przydziału, kartach tożsamości i tabliczkach tożsamości oraz przekazanych wezwaniach (§ 2 rozporządzenia). W systemie generuje się także kolejne dokumenty: karty przydziału, wezwania i wnioski o wydrukowanie kart tożsamości.

Z perspektywy gminy kluczowe są dwa terminy. Po pierwsze, każdy organ ochrony ludności – w tym wójt – który uzyska informację będącą podstawą zmiany w ewidencji, ma obowiązek przekazać ją wojewodzie albo ministrowi **niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania** (§ 6 ust. 2 rozporządzenia).

eprasa.pl 79cbd909fe

Po drugie, samo **wprowadzenie i aktualizacja danych w ewidencji następuje w 14-dniowym rygorze.** Oznacza to, że wszystkie zmiany kadrowe lub osobowe wpływające na status członka korpusu obrony cywilnej – odejście z pracy, zmiana adresu, utrata zdolności do służby – powinny być w gminie monitorowane na bieżąco i zgłaszane do wojewody.

Pierwsze przekazanie danych do ewidencji nastąpi nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania od ministra pisemnej informacji o uruchomieniu systemu (§ 18 rozporządzenia). To moment, na który urzędy powinny się przygotować organizacyjnie: wskazać osobę odpowiedzialną za współpracę z wojewodą, przygotować dane osobowe wytypowanych osób oraz zorganizować obieg dokumentów wewnątrz urzędu.

PRZYKŁAD

Po uruchomieniu Ewidencji Obrony Cywilnej gmina przekazuje wojewodzie dane pracowników, którym nadano albo planuje się nadać przydziały mobilizacyjne. Robi to po otrzymaniu informacji o uruchomieniu systemu – w trybie organizacyjnie wskazanym dla obsługi ewidencji. Jeżeli później jeden z nich zmieni stanowisko, odejdzie z urzędu albo utraci kwalifikacje istotne dla danej specjalizacji, urząd powinien odnotować tę zmianę i przekazać informację wojewodzie w wymaganym terminie. Dzięki temu wojewoda ma aktualny obraz tego, kto realnie może zostać wezwany do służby, gdzie powinien się stawić i jakie zadania może wykonywać.

Stan wojenny i czas wojny

Rozporządzenie zawiera odrębny mechanizm na sytuacje krytyczne. Zgodnie z § 17, w czasie obowiązywania stanu wojennego i w czasie wojny – jeżeli nie jest możliwe dokonywanie czynności w sposób wskazany w rozporządzeniu – czynności wykonuje się z zachowaniem formy pisemnej, ale z odstąpieniem od części przepisów – w tym 14-dniowych terminów wprowadzania danych do ewidencji, terminów aktualizacji danych członków rezerwy, wzorów wniosku, karty przydziału oraz protokołu zniszczenia. Ewidencję uzupełnia się niezwłocznie po ustaniu przyczyn uniemożliwiających jej prowadzenie.

Lista czynności, które warto zrealizować w gminie w najbliższych miesiącach

- Wskazanie osoby odpowiedzialnej za zadania związane z obroną cywilną w urzędzie – najlepiej z umocowaniem w regulaminie organizacyjnym albo w pisemnym upoważnieniu wójta
- Wytypowanie pracowników urzędu i podległych jednostek, którzy – ze względu na zakres obowiązków, doświadczenie i kwalifikacje – powinni otrzymać przydział mobilizacyjny obrony cywilnej
- Przygotowanie procedury zbierania od tych osób danych osobowych, informacji o kwalifikacjach oraz fotografii spełniających wymogi określone dla dowodu osobistego
- Opracowanie wewnętrznego rejestru kart przydziału, kart tożsamości i tabliczek tożsamości, z uwzględnieniem zasad ochrony danych osobowych i przepisów o ochronie informacji niejawnych
- Ustalenie kanału roboczej komunikacji ze starostą oraz z urzędem wojewódzkim w zakresie składania wniosków i odbierania kart przydziału
- Przeszkolenie pracowników w zakresie procedur uchylania przydziałów oraz protokolarnego niszczenia zwracanych dokumentów

Odpowiedzialność organów

Rozporządzenie nie wprowadza odrębnych sankcji za nieterminowe wykonanie obowiązków przez gminę. Trzeba jednak pamiętać, że zadania wójta w zakresie wnioskowania o nadanie przydziałów mobilizacyjnych obrony cywilnej są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej (art. 135 ust. 9 ustawy). Oznacza to nadzór wojewody, możliwość kontroli realizacji oraz – w razie zaniedbań – ryzyko zarzutów dotyczących niewłaściwego wykonywania zadań zleconych. Z perspektywy bezpieczeństwa państwa znaczenie tych zadań jest większe niż wagi proceduralnej, jaką sugeruje brak grzywien czy kar porządkowych. Dobrze przygotowany urząd – z aktualną listą wytypowanych osób, sprawnym obiegiem dokumentów i kompletną dokumentacją – jest w stanie w razie ogłoszenia mobilizacji obrony cywilnej działać szybko. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 134, art. 135, art. 139, art. 140, art. 151 ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907)
- art. 144a § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 383)
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 kwietnia 2026 r. w sprawie powoływania do służby w obronie cywilnej oraz Ewidencji Obrony Cywilnej (Dz.U. z 2026 r. poz. 543)

eprasa.pl 79cbd909fe

Oświata

Likwidacja szkoły po nowelizacji Prawa oświatowego

Sejm zmienił przepisy Prawa oświatowego (dalej: u.p.o.) dotyczące procedury likwidacji szkoły. Obecnie musi się to odbywać przy pełnym poinformowaniu rodziców uczniów, samych uczniów i mieszkańców o konieczności takiego kroku z uwagi na kryzys demograficzny. Nowy art. 89a u.p.o. wprowadza m.in. instytucję zebrania z udziałem dyrektora szkoły, rodziców uczniów i uczniów pełnoletnich. Z kolei art. 89b u.p.o. nakłada na kuratora obowiązek sprawdzenia, czy pomimo likwidacji zostały zachowane interesy uczniów zmieniających szkołę. Po nowelizacji gmina ma też jasne podstawy prawne do przejęcia szkoły od powiatu.

ANDRZEJ DYBOWSKI

prawnik, specjalista prawa samorządowego, autor publikacji o prawie administracyjnym

Od 25 kwietnia 2026 r. obowiązuje większa część przepisów ustawy z 13 marca 2026 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 504). Ważną nowością jest obowiązek gminy opisania drogi ucznia do innej szkoły po likwidacji dotychczasowej. Dostępne w tym zakresie opcje musi sprawdzić kurator – jest zobowiązany także do przeprowadzenia oględzin nie tylko w szkole, której dotyczy likwidacja, lecz także w szkole lub w szkołach wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki.

Likwidacja nadal z końcem roku szkolnego (art. 89 ust. 1 i 2 u.p.o.)

Szkoła publiczna – tak jak przed nowelizacją – będzie mogła być zlikwidowana przez jej organ prowadzący z końcem roku szkolnego, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, prowadzonej przez JST. A w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – kształcącej także w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Nie zmieniono zasady, że szkoła w okręgowym ośrodku wychowawczym, zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich oraz szkoła przy zakładzie karnym lub areszcie śledczym będzie mogła być zlikwidowana także w innym terminie niż 31 sierpnia.

Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły (art. 89a ust. 2 u.p.o.)

Zamiar likwidacji szkoły publicznej prowadzonej przez JST jest podejmowany w formie uchwały organu stanowiącego tej JST.

Pozytywna opinia kuratora (art. 89 ust. 3 u.p.o.)

Szkoła publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, jeżeli likwidacja tej szkoły nie pogorszy warunków nauki, wychowania i opieki uczniów likwidowanej szkoły oraz uczniów szkoły lub szkół wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki, zgodnie z art. 89 ust. 1 u.p.o.

Zgoda organu (art. 89 ust. 4 u.p.o.)

Tak jak przed nowelizacją, szkoła publiczna prowadzona przez osobę prawną niebędącą JST lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia, o którym mowa w art. 88 ust. 4 u.p.o., na jej założenie.

eprasa.pl 79cbd909fe

Zawiadomienie o zamiarze likwidacji szkoły (art. 89a ust. 1 pkt 1–3 u.p.o.)

Organ prowadzący szkołę publiczną jest zobowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji szkoły, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły:

- rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich – tych uczniów,
- pisemnie właściwy organ sprawujący nadzór pedagogiczny – do tego zawiadomienia dołącza się uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły wraz z analizami, dokumentami i informacjami, o których mowa w art. 89a ust. 5 u.p.o.,
- pisemnie organ, który udzielił zezwolenia na jej założenie, o którym mowa w art. 88 ust. 4 u.p.o. – w przypadku szkoły publicznej prowadzonej przez osobę prawną niebędącą JST lub osobę fizyczną,
- pisemnie organ wykonawczy JST właściwej do prowadzenia szkół danego typu lub właściwego ministra – w przypadku szkoły prowadzonej na podstawie porozumienia (zob. art. 8 ust. 17–21a u.p.o.).

Dwie formy zawiadomienia (art. 89a ust. 3 u.p.o.)

W przypadku likwidacji szkoły publicznej zawiadomienie rodziców uczniów (a w przypadku uczniów pełnoletnich – tych uczniów) o zamiarze likwidacji szkoły będzie następowało przez:

1) wywieszenie zawiadomienia oraz ww. uchwały w widocznym, ogólnodostępnym miejscu w budynku:
   a) urzędu obsługującego tę JST,
   b) szkoły, której dotyczy likwidacja, oraz budynku podporządkowanej jej organizacyjnie szkoły filialnej lub innej lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, jeżeli zostały utworzone;
2) udostępnienie zawiadomienia wraz z analizami, dokumentami i informacjami, o których mowa w art. 89a ust. 5 u.p.o., oraz ww. uchwały w BIP na stronie podmiotowej urzędu obsługującego tę JST.

WAŻNE **Najpierw należy przeprowadzić zawiadomienie w formie wywieszenia dokumentu w urzędzie i budynku szkoły. Następnie można upublicznić tę informację w Internecie.**

Przed nowelizacją praktyką było wysyłanie listów poleconych do rodziców z informacją o zamiarze likwidacji szkoły. Nowe przepisy nie nakazują tej formy poinformowania o zamiarze likwidacji szkoły.

Dokumenty dołączane do zawiadomienia w BIP (art. 89 ust. 5 u.p.o.)

Przedstawiciele gminy umieszczą w Internecie:

- analizy lub dokumenty uzasadniające likwidację szkoły,
- informację o sposobie realizacji obowiązku zapewnienia możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – kształcącej także w tym samym lub zbliżonym zawodzie, oraz informację o niepogorszeniu warunków nauki, wychowania i opieki zapewnianych uczniom szkoły, której dotyczy likwidacja, oraz uczniom szkoły lub szkół wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki,
- informację o planowanym obwodzie szkoły lub planowanych obwodach szkół wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki – w przypadku zamiaru likwidacji szkoły podstawowej,
- informację o planowanej organizacji transportu i opieki.

Szczególnie ważne są te ostatnie dokumenty z uwagi na zobowiązanie kuratora do tego, aby wydał pozytywną opinię, jeżeli likwidacja szkoły nie pogorszy warunków nauki, wychowania i opieki zapewnianych uczniom likwidowanej szkoły. Trudności z dojazdem do nowej szkoły mogą być powodem wydania negatywnej opinii przez kuratora. A w takiej sytuacji nie można zlikwidować szkoły.

Nie ma zamkniętego katalogu informacji o planowanej organizacji transportu i opieki. Ustawodawca użył konstrukcji „w szczególności". Informacje wymienione w przepisie są więc wyliczeniem przykładowym. Są to informacje o:

- trasach przewozu,
- miejscach oczekiwania uczniów na transport oraz
- czasie przewozu z poszczególnych miejsc oczekiwania na transport do szkoły lub do szkół wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki,
- a w przypadku likwidacji szkoły ponadpodstawowej – także informacje o połączeniach komunikacji publicznej umożliwiających ucz-

eprasa.pl 79cbd909fe

niom dotarcie do szkoły lub do szkół wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki.

WAŻNE **Zadaniem gminy jest przedstawić realną drogę ucznia z likwidowanej szkoły do dostępnych w pobliżu jego miejsca zamieszkania.**

Powyższe informacje są adresowane przede wszystkim do rodziców i uczniów. Na stronie internetowej gmina umieszcza także informacje dla wszystkich mieszkańców. Także oni są zaproszeni (według nowych przepisów) do konsultacji zamiaru likwidacji szkoły. Służą temu informacje o:

1) możliwości i miejscu zapoznania się przez mieszkańców JST z analizami, dokumentami i informacjami, o których mowa powyżej,
2) możliwości, sposobie i miejscu składania uwag i wniosków dotyczących zamierzonej likwidacji szkoły oraz o terminie ich składania,
3) adresie strony podmiotowej urzędu obsługującego JST w BIP, na której będzie zamieszczone zbiorcze stanowisko wobec zgłoszonych uwag i wniosków.

Zbiorcze stanowisko wobec zgłoszonych uwag i wniosków (art. 89a ust. 6 u.p.o.)

Organ wykonawczy JST, której organ stanowiący podjął uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, będzie zobowiązany do przygotowania zbiorczego stanowiska wobec zgłoszonych uwag i wniosków oraz upublicznienia tego zbiorczego stanowiska w BIP, a także przekazania go kuratorowi oświaty w terminie 30 dni od dnia wyznaczonego jako termin zakończenia składania tych uwag i wniosków.

Zwołanie zebrania (art. 89a ust. 7 i 8 u.p.o.)

Organ wykonawczy JST, której organ stanowiący podjął uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, przeprowadza konsultacje w sprawie tego zamiaru z rodzicami uczniów szkoły, której dotyczy likwidacja, a w przypadku uczniów pełnoletnich – z tymi uczniami.

Konsultacje przeprowadza się w formie zebrania z udziałem:

- upoważnionego przedstawiciela organu wykonawczego JST, której organ stanowiący podjął uchwałę,
- dyrektora szkoły, której dotyczy likwidacja, oraz
- rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich – tych uczniów.

Termin zebrania nie może przypadać wcześniej niż przed upływem 7 dni od dnia udostępnienia zbiorczego stanowiska wobec zgłoszonych uwag i wniosków.

Z zebrania sporządza się protokół, który jest podpisywany przez upoważnionego przedstawiciela organu wykonawczego JST, której organ stanowiący podjął uchwałę, oraz przez dyrektora szkoły, której dotyczy likwidacja, biorących udział w tym zebraniu.

Opinia kuratora (art. 89b ust. 1 i 3 u.p.o.)

Szkoła publiczna prowadzona przez JST może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, jeżeli likwidacja szkoły nie pogorszy warunków nauki, wychowania i opieki zapewnianych uczniom likwidowanej szkoły oraz uczniom szkoły lub szkół wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki (art. 89 ust. 3 u.p.o.). Opinia kuratora musi być pozytywna i wydana w ciągu 60 dni od dnia doręczenia kuratorowi oświaty zawiadomienia wraz z uchwałą o zamiarze likwidacji, zawiadomienia w formie, o której mowa w art. 89a ust. 3 pkt 1 u.p.o. wraz z analizami, dokumentami i informacjami, o których mowa w art. 89a ust. 5 u.p.o.

WAŻNE **Kurator przeprowadzi oględziny likwidowanej szkoły i szkół wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki.**

Oceny zawarte w opinii (art. 89b ust. 3 u.p.o.)

Nowe przepisy utrzymują zasadę, że opinia kuratora o likwidacji szkoły publicznej jest wydawana na podstawie art. 89 ust. 3 u.p.o. Jednocześnie to art. 89b ust. 4 u.p.o. jest podstawą prawną dla nakazu, aby opinia zawierała ocenę:

1) zgodności z prawem zamierzonej likwidacji szkoły,
2) sposobu realizacji obowiązku zapewnienia możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – kształcącej także w tym samym lub

eprasa.pl 79cbd909fe

zbliżonym zawodzie, oraz ocenę, czy warunki nauki, wychowania i opieki zapewniane uczniom szkoły, której dotyczy likwidacja, oraz uczniom szkoły lub szkół wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki zgodnie z art. 89 ust. 1 u.p.o., nie ulegną pogorszeniu,
3) planowanej organizacji transportu i opieki,
4) zgodności z warunkami (określonymi w art. 39 ust. 1, 2, 5a–5b, 5d i 7a u.p.o.) planowanego obwodu szkoły lub planowanych obwodów szkół wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki zgodnie z art. 89 ust. 1 u.p.o. – w przypadku zamiaru likwidacji szkoły podstawowej.

Nie ma już możliwości wniesienia zażalenia do ministra na opinię. Nie obowiązuje już bowiem art. 89 ust. 4 u.p.o. w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Obecnie art. 89b ust. 7 u.p.o. stanowi, że: „Do opinii, o której mowa w art. 89 ust. 3 albo 4, stosuje się odpowiednio przepisy art. 89 i art. 98 ustawy (…) o samorządzie gminnym, art. 77b i art. 85 ustawy (…) o samorządzie powiatowym lub art. 80a i art. 86 ustawy (…) o samorządzie województwa, z tym że opinię wydaje się w terminie, o którym mowa w ust. 1." Autorzy ustawy w uzasadnieniu wskazali, że przepis ten powoduje, iż na wydane przez kuratora oświaty opinie o zamiarze likwidacji lub przekształcenia samorządowych przedszkoli, szkół lub placówek nie będzie już przysługiwało zażalenie do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Taka zmiana spowoduje nie tylko skrócenie procesu uzyskiwania ostatecznej opinii w ww. sprawach, ale także odciążenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

WAŻNE **Skargi na rozstrzygnięcia kuratorów oświaty są według obecnego stanu rzeczy kierowane do właściwych 16 wojewódzkich sądów administracyjnych.**

Dokumentacja zlikwidowanej szkoły (art. 89a ust. 8 i 9 u.p.o.)

Dokumentację zlikwidowanej szkoły publicznej dotychczasowy dyrektor tej szkoły przekazuje organowi prowadzącemu szkołę, z wyjątkiem dokumentacji przebiegu nauczania, którą dyrektor przekazuje organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny, w terminie 14 dni od dnia likwidacji.

Dokumentację zlikwidowanej szkoły publicznej prowadzonej przez osobę prawną niebędącą JST lub osobę fizyczną, otrzymaną zgodnie z ust. 8, osoba ta przekazuje właściwemu organowi JST, o którym mowa w art. 88 ust. 4 pkt 1 u.p.o., w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania.

WAŻNE **Niespełnienie tych obowiązków podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.**

Przejęcie przez gminę (art. 89c ust. 10–14 u.p.o.)

Gminy mają podstawę prawną do przejmowania likwidowanych szkół od powiatów. W przypadku zamiaru likwidacji szkoły podstawowej specjalnej, szkoły sportowej, szkoły mistrzostwa sportowego lub szkoły ponadpodstawowej, prowadzonych przez powiat, starosta – co najmniej na 2 miesiące przed zawiadomieniem np. rodziców – jest zobowiązany zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły organ wykonawczy gminy, na obszarze której ma siedzibę ta szkoła.

Organ wykonawczy gminy, w terminie 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o zamiarze likwidacji szkoły, na podstawie uchwały rady gminy może wystąpić do powiatu z wnioskiem o przekazanie gminie prowadzenia tej szkoły.

Po otrzymaniu wniosku powiat przekazuje gminie prowadzenie szkoły z początkiem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym powiat otrzymał ten wniosek. Warunki korzystania przez gminę z mienia przejętej szkoły określa porozumienie między gminą a powiatem, zawarte w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez powiat wniosku. W przypadku niezawarcia porozumienia w tym terminie, gmina przejmuje prowadzenie szkoły, jeżeli w drodze uchwały rady gminy zobowiąże się do zapewnienia warunków działania szkoły – w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. W przypadku nieprzejęcia prowadzenia szkoły przez gminę zgodnie z ust. 10–14, do likwidacji tej szkoły stosuje się przepisy art. 89–89b u.p.o. ©℗

Podstawa prawna:

▸ art. 89-89c ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1043; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 504)

eprasa.pl 79cbd909fe

Prowadzenie działalności innej niż oświatowa w budynkach szkół

W wyniku ostatniej nowelizacji Prawa oświatowego samorządy otrzymały podstawy prawne do podejmowania decyzji, co zrobić ze zbyt dużą liczbą szkół i przedszkoli w warunkach kryzysu demograficznego. Możliwości jest więcej niż tylko prosta likwidacja placówki. Ustawodawca liczy na to, że samorządy utrzymają małe szkoły z uwagi na ich znaczenie dla lokalnej społeczności. Dlatego w budynku szkoły wiejskiej można prowadzić – równolegle do nauki – działalność związaną z polityką senioralną, ochroną zdrowia, kulturą czy opieką nad dziećmi w wieku do lat 3. Małe wiejskie szkoły mogą stać się ponadto filiami większych szkół miejskich.

SZYMON KUJDA

adwokat, właściciel kancelarii adwokackiej

Omawiane nowości wprowadziła ustawa z 13 marca 2026 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw. Autorzy nowelizacji zakładają, że możliwe jest utrzymanie budynków szkół wiejskich poprzez wykorzystanie ich jako lokalnych ośrodków życia społeczno-kulturalnego.

Z UZASADNIENIA

Jednostki samorządu terytorialnego mają podstawę prawną do wykorzystania budynków szkoły jako oferty wsparcia skierowanej do swoich mieszkańców. Infrastruktura pustoszejącej z powodu zmian demograficznych szkoły (przedszkola i placówki) może więc być szansą na zaspokojenie potrzeb rodziców powracających na rynek pracy, przez zapewnienie w siedzibie szkoły opieki żłobkowej (np. w formie punktu opieki dziennej) oraz umożliwienie korzystania z wychowania przedszkolnego. Budynek szkoły – oczywiście przy przestrzeganiu wszelkich zasad związanych z bezpieczeństwem uczniów – może być na przykład miejscem realizacji polityki senioralnej przez organ prowadzący szkołę oraz pobudzania i rozwijania aktywności obywatelskiej, bez zmiany statutowych celów i zadań szkoły.

Fragment uzasadnienia do ustawy z 13 marca 2026 r.

Sytuacja demograficzna jasno pokazuje, że mamy za dużą sieć placówek oświatowych w Polsce w stosunku do liczby rodzących się dzieci.

Dane demograficzne

W ostatnich pięciu latach można zaobserwować jednoznaczny spadek liczby dzieci najmłodszych (w grupie wiekowej od 0 do 2 lat) oraz wzrost liczby ludzi w wieku 65 lat i więcej.

- Na terenach gmin miejskich i części miejskiej gmin miejsko-wiejskich spadek liczby dzieci najmłodszych w 2024 roku w stosunku do roku 2020 wyniósł 22,7%.
- Na terenach gmin wiejskich i części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich spadek ten wyniósł 29,8%.
- Wzrost liczby seniorów w tym okresie wyniósł odpowiednio na obszarach miejskich 9,1%, a na obszarach wiejskich – 10,5%.
- Na obszarach miejskich liczba dzieci najmłodszych spadła z 621,3 tys. w 2020 roku do 480,4 tys. w roku 2024.
- W grupie dzieci w wieku przedszkolnym (3–6 lat) na tych terenach odnotowano także spadek ich liczby o 9,2% (z 885,1 tys. w 2020 r. do 803,5 tys. w 2024 r.).
- Liczba osób w wieku 65 lat i więcej w tym czasie zwiększyła się z 4,6 mln do 5,0 mln.
- Na obszarach wiejskich ogólna liczba dzieci najmłodszych jest mniejsza niż na obszarach miejskich. Liczba ta zmniejszyła się z 488,9 tys. w 2020 roku do 343,0 tys. w roku 2024.
- W grupie dzieci w wieku przedszkolnym (3–6 lat) w tym samym czasie ich liczba zmniejszyła się o 6,4% (spadek z 697,9 tys. w 2020 r. do 653,1 tys. w 2024 r.).
- Liczba osób w wieku 65 lat i więcej zwiększyła się w tym czasie z 2,4 mln do 2,7 mln.

eprasa.pl 79cbd909fe

Prognozy demograficzne jednoznacznie przewidują pogłębienie się niekorzystnego trendu co do liczby narodzin. Przełoży się to na zmniejszenie liczby przedszkoli i szkół.

Z UZASADNIENIA

Biorąc pod uwagę dane dotyczące dzieci w wieku 0–2 lat i 3–6 lat, w kolejnych latach należy spodziewać się zarówno spadku liczby przedszkoli, jak i spadku liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w przeliczeniu na statystyczny oddział przedszkolny. Następnie należy przewidywać spadek ogólnej liczby uczniów, a w konsekwencji liczby szkół – najpierw podstawowych, a następnie ponadpodstawowych. W okresie ostatnich 5 lat liczba szkół ponadpodstawowych ogółem nieznacznie spadła z 7042 do 6985. Spadek liczby publicznych szkół podstawowych jest bardziej znaczący (z 12 092 w roku szkolnym 2019/2020 do 11 711 w roku szkolnym 2024/2025). W przypadku niewprowadzenia nowych rozwiązań należy spodziewać się, że spadek liczby publicznych szkół (przede wszystkim prowadzonych przez JST) może być coraz bardziej znaczący.

Fragment uzasadnienia do ustawy z 13 marca 2026 r.

Działalność dodatkowa w budynkach szkół

Nowy art. 86a ust. 1 Prawa oświatowego pozwala samorządom na prowadzenie w budynku szkoły lub placówki zadań związanych z:

1) opieką nad dziećmi w wieku do lat 3,
2) polityką senioralną,
3) „uczeniem się przez całe życie",
4) ochroną zdrowia,
5) kulturą,
6) kulturą fizyczną i turystyką oraz
7) wdrażaniem programów pobudzania aktywności obywatelskiej.

Przepis ten ma pozwolić na uniknięcie likwidacji szkoły. Chodzi o to, aby utrzymać jej działalność, a w budynku szkoły prowadzić jednocześnie np. usługi opieki nad dziećmi – **pod warunkiem że realizacja tego zadania nie wpłynie niekorzystnie na warunki działania szkoły lub placówki, w tym na bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki.** Prowadzenie kilku rodzajów działalności w budynku szkoły albo przedszkola nie wymaga zmiany statutowych celów i zadań szkoły. Przepis art. 98 ust. 1 pkt 4 Prawa oświatowego stanowi, że „statut szkoły określa cele i zadania szkoły wynikające m.in. z przepisów prawa oraz sposób ich wykonywania". Te cele i zadania nie będą musiały być zmienione dlatego, że równolegle do nauki dzieci w budynku szkoły odbywa się opieka nad dziećmi w wieku do lat 3 albo działalność kulturalna.

Dwa warianty wykorzystania infrastruktury szkoły

Autorzy ustawy przewidzieli dwa warianty prowadzenia dodatkowej działalności w szkole.

Wariant 1. W budynku szkoły zostają wyodrębnione sale, które nie będą już więcej wykorzystywane przez szkołę w działalności edukacyjnej. Działalność szkolna i pozaszkolna może być wówczas prowadzona równolegle czasowo.

Wariant 2. W budynku nie zostały wyodrębnione sale na poczet dodatkowej działalności. Ta jest prowadzona w godzinach, w których w szkole nie ma uczniów.

Rozliczenie kosztów działalności innej niż oświatowa

Realizacja w budynku przedszkola, szkoły czy placówki zadań innych niż oświatowe oznacza konieczność rozliczenia kosztów związanych

eprasa.pl 79cbd909fe

z utrzymaniem szkolnych nieruchomości czy mediami (woda, prąd, gaz). Gminy będą musiały poradzić sobie z prawidłową klasyfikacją budżetową i oddzieleniem obu rodzajów działalności. Decyduje o tym nowy art. 89a ust. 5 Prawa oświatowego, który stanowi, że dochody i wydatki publiczne oraz przychody, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, a także środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy, związane z realizacją zadań, o których mowa w art. 89a ust. 1 Prawa oświatowego, klasyfikuje się według działów, rozdziałów i paragrafów, o których mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wykonywanie na podstawie art. 86a Prawa oświatowego zadań innych niż oświatowe w budynku przedszkola, szkoły lub placówki zasadniczo nie będzie wpływać na możliwości i warunki pozyskiwania oraz wykorzystania przez JST środków unijnych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+). Taką deklarację strony rządowej znajdziemy w uzasadnieniu projektu nowelizacji.

Z UZASADNIENIA

Przepisy unijne nie zakazują wykorzystywania doposażenia pozyskanego przez beneficjenta projektu (w tym JST) do celów innych niż projektowe, o ile jest zachowana zasada trwałości projektu. Oznacza to, że zarówno w okresie realizacji projektu, jak i po jego zakończeniu (w tym w okresie trwałości projektu) sprzęt może być wykorzystywany do innych celów – pod warunkiem że nie narusza to celów projektu i nie prowadzi do jego likwidacji.

Fragment uzasadnienia do ustawy z 13 marca 2026 r.

Istnieje tu pewne ryzyko wynikające z art. 65 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r. (Dz.Urz. UE L 231 z 30 czerwca 2021 r., str. 159). Na tej podstawie państwo członkowskie dokonuje zwrotu wkładu z funduszy, przeznaczonego na operację obejmującą inwestycje w infrastrukturę lub inwestycje produkcyjne, jeżeli w okresie pięciu lat od płatności końcowej na rzecz beneficjenta lub w okresie ustalonym zgodnie z zasadami pomocy państwa, w stosownych przypadkach, zajdzie w odniesieniu do tej operacji dowolna z poniższych okoliczności:

1) zaprzestanie lub przeniesienie działalności produkcyjnej poza region na poziomie NUTS 2, w którym dana operacja otrzymała wsparcie,
2) zmiana własności elementu infrastruktury, która daje przedsiębiorstwu lub podmiotowi publicznemu nienależną korzyść,
3) istotna zmiana wpływająca na charakter operacji, jej cele lub warunki wdrażania, mogąca doprowadzić do naruszenia pierwotnych celów operacji.

W uzasadnieniu do projektu ustawy znajdziemy podkreślenie, że **„w przypadku gdy beneficjent projektu dochowa należytej staranności i zapewni, że wykorzystanie sprzętu nie narusza celów projektu (określonych we wniosku o dofinansowanie) – ryzyko konieczności zwrotu środków UE nie powinno wystąpić”.**

Wymogi formalne prowadzenia dodatkowej działalności

Jednostka samorządu terytorialnego będąca organem prowadzącym szkołę lub placówkę może realizować w budynku tej szkoły lub placówki omówione wyżej zadania dodatkowe po spełnieniu kilku warunków.

Realizacja zadań w budynku:

- szkoły lub placówki niebędącej szkołą lub placówką artystyczną – następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty,
- szkoły lub placówki artystycznej – następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii specjalistycznej jednostki nadzoru.

Opinie te zawierają ocenę:

1) zgodności z prawem zamierzonej realizacji zadań,
2) wpływu zamierzonej realizacji zadań na warunki działania szkoły lub placówki – w tym bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki.

Do opinii stosuje się odpowiednio:

- przepisy art. 89 i art. 98 ustawy o samorządzie gminnym,
- art. 77b i art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym,
- art. 80a i art. 86 ustawy o samorządzie województwa

– z tym że opinie wydaje się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiednio kuratorowi oświaty lub specjalistycznej jednostce nadzoru wystąpienia jednostki samorządu terytorialnego o wydanie opinii.

eprasa.pl 79cbd909fe

Pozostałe propozycje ograniczenia konieczności likwidacji szkół z przyczyn demograficznych

Zagadnienie	Co zmieniła nowelizacja
1	2
Organ prowadzący może połączyć w zespół prowadzone przez siebie szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży (art. 91 ust. 3a Prawa oświatowego)	Zespół zawierający więcej niż jedną szkołę podstawową (lub więcej niż jedną szkołę artystyczną tego samego typu) powstaje, tak jak i inne zespoły, z dniem 1 września danego roku. Przed nowelizacją łączenie było możliwe co do jednostek tego samego typu w jeden zespół – np.: 1) przedszkoli albo 2) liceów ogólnokształcących dla dzieci i młodzieży z liceami ogólnokształcącymi dla dorosłych. Po nowelizacji nauczyciele pracujący na cząstkowych etatach w kilku szkołach będą mogli mieć etat w jednej szkole.
Ustalanie obwodu szkoły przed nowelizacją (art. 39 i art. 88 Prawa oświatowego)	Przed nowelizacją zasady ustalania obwodu szkoły podstawowej były uregulowane w dwóch przepisach Prawa oświatowego: 1) art. 88 ust. 2 stanowił, że obwód szkoły podstawowej ustala się w jej akcie założycielskim (w przypadku szkoły prowadzonej przez JST decyzja organu założycielskiego przyjmuje formę uchwały stanowiącej akt założycielski) – **przepis został uchylony,** 2) art. 39 ust. 5 dotyczył przypadku, gdy obwód publicznej szkoły podstawowej był częścią uchwały w sprawie planu sieci publicznych szkół podstawowych, ustalanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty – **ten przepis po nowelizacji nie nawiązuje już do uchylonego art. 88 ust. 2.**
Ustalanie obwodu szkoły po nowelizacji (art. 39 Prawa oświatowego)	Obecnie obwód publicznej szkoły podstawowej ustala się na podstawie art. 39 Prawa oświatowego. Obwód publicznej szkoły podstawowej ustalany jest tylko w jednym akcie prawa miejscowego. Jest to uchwała podejmowana przez gminę na podstawie art. 39 ust. 5 Prawa oświatowego. Tak jak przed nowelizacją, wymagana jest pozytywna opinia właściwego terytorialnie kuratora oświaty. Tak jak poprzednio, odrębne obwody są ustalane dla szkół podstawowych filialnych. Doprecyzowano jednak, że miejsce zamieszkania ucznia – niezależnie od tego, czy uczeń ten będzie uczęszczał do szkoły filialnej, czy do szkoły macierzystej – będzie znajdowało się w obwodzie tylko jednej z tych szkół (czyli: najpierw miejsce zamieszkania ucznia będzie znajdowało się w obwodzie tylko szkoły filialnej, a następnie – po zakończeniu nauki w szkole filialnej – miejsce zamieszkania ucznia będzie znajdować się w obwodzie szkoły, której jest podporządkowana ta szkoła filialna).
Obwód a układ lekcji w szkole podstawowej (art. 39 ust. 5aa Prawa oświatowego)	Publicznej szkole podstawowej obwód ustala się w uchwale, określając w szczególności nazwy miejscowości (a w miastach – nazwy ulic lub ich części) należących do jej obwodu. Publicznej szkole podstawowej prowadzonej przez osobę prawną niebędącą JST lub przez osobę fizyczną nie ustala się obwodu – chyba że osoba ta wystąpi z takim wnioskiem. Obwód publicznej szkoły podstawowej ustala się tak, aby: 1) obowiązkowe zajęcia edukacyjne w poszczególnych oddziałach tej szkoły, w miarę możliwości, rozpoczynały się na pierwszej albo na drugiej godzinie lekcyjnej w tej szkole oraz 2) miejsce zamieszkania każdego ucznia należało do obwodu wyłącznie jednej publicznej szkoły podstawowej. Gmina powinna dążyć do tego, aby w publicznych szkołach podstawowych, którym ustalono obwód, obowiązkowe zajęcia dla każdego oddziału szkolnego rozpoczynały się maksymalnie wcześnie – czyli na pierwszej albo drugiej godzinie lekcyjnej. Autorzy ustawy uzasadnili to tezą, że im więcej lekcji, tym większy spadek zdolności percepcyjnych u dzieci.
Ustalenie granic obwodu publicznej szkoły podstawowej a kurator (art. 39 ust. 5c Prawa oświatowego)	Ustalenie granic obwodu publicznej szkoły podstawowej w uchwale, o której mowa w art. 39 ust. Prawa oświatowego, będzie następować po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności tego obwodu z warunkami określonymi w art. 39 ust. 1, 2, 5a–5b, 5d i 7a Prawa oświatowego. Do opinii tej odpowiednio zastosowanie będą miały przepisy art. 89 i art. 98 ustawy o samorządzie gminnym.

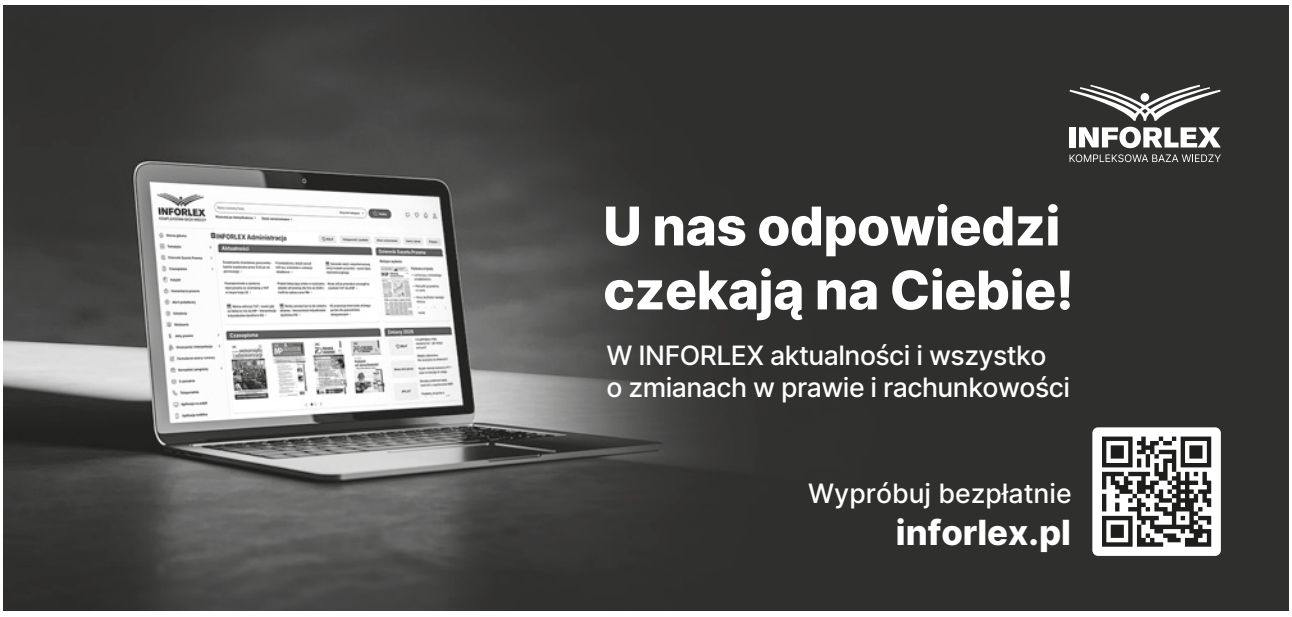
eprasa.pl 79cbd909fe

1	2
	Nowelizacja wprowadziła rezygnację z opiniowania przez kuratorów oświaty uchwał w sprawie ustalenia sieci przedszkoli oraz sieci szkół. W przepisach jednak utrzymano obowiązek opiniowania ustalenia granic obwodów szkół podstawowych. Opinia jest wiążąca. Wydając opinię, kurator oświaty bierze pod uwagę, czy zaproponowany kształt obwodów publicznych szkół podstawowych umożliwi wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego w szkole położonej możliwie blisko miejsca zamieszkania, zgodnie z art. 39 ust. 1 i 2 Prawa oświatowego. Dodatkowo kurator zbada również, czy gmina dąży do tego, aby obowiązkowe zajęcia edukacyjne w poszczególnych oddziałach szkolnych w publicznych szkołach podstawowych, którym ustalono obwód na terenie tej gminy, rozpoczynały się na pierwszej lub drugiej godzinie lekcyjnej (innymi słowy zbada, czy gmina, ustalając obwody, bierze pod uwagę to, aby jak największa liczba uczniów uczyła się w systemie jednozmianowym). Kurator, wydając opinię, zbada również, czy obwód szkoły podstawowej – w tym szkoły podstawowej filialnej, o której mowa w art. 95 ust. 2 i 3 Prawa oświatowego – został ustalony tak, aby miejsce zamieszkania ucznia zawsze należało do obwodu tylko jednej szkoły.
Szkoły filialne (art. 95 Prawa oświatowego)	Zmiany w prawie umożliwiają samorządom łatwiejsze tworzenie szkół filialnych, którymi mogą być niewielkie szkoły wiejskie. W przypadkach uzasadnionych trudnymi warunkami demograficznymi lub geograficznymi mogą być tworzone szkoły podstawowe obejmujące strukturą organizacyjną klasy I–III, klasy I–IV albo klasy IV–VIII. W przypadku utworzenia szkoły podstawowej obejmującej strukturą organizacyjną klasy IV–VIII, szkole tej jest podporządkowana szkoła podstawowa filialna, o której mowa poniżej. W przypadkach uzasadnionych trudnymi warunkami demograficznymi lub geograficznymi mogą być tworzone szkoły podstawowe filialne obejmujące strukturą organizacyjną klasy I–III albo klasy I–IV. Ta szkoła podstawowa filialna jest podporządkowana organizacyjnie szkole podstawowej obejmującej strukturą organizacyjną klasy I–VIII albo klasy IV–VIII. Nowe przepisy mają uchronić przed likwidacją szkoły podstawowe o niskiej liczbie uczniów i umożliwić pozostawienie miejsca edukacji blisko domu w przypadku młodszych uczniów.

©℗

Podstawa prawna:

- ustawa z 13 marca 2026 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 504)



eprasa.pl 79cbd909fe

Organizacja i finansowanie stołówek szkolnych

Regulacje ustawy Prawo oświatowe nie ujmują w sposób wyczerpujący wszystkich kwestii związanych z żywieniem wychowanków przedszkoli, uczniów szkół oraz pracowników jednostek oświatowych. Nie zmienia to jednak faktu, że realizacja funkcji opiekuńczej szkoły lub przedszkola wymaga stworzenia podopiecznym takich warunków pobytu, które sprzyjają ich prawidłowemu rozwojowi – w tym także umożliwiają bezpieczne i higieniczne spożywanie posiłków.

LESZEK JAWORSKI

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

Szkoła, wykonując zadania statutowe, ma obowiązek zapewnić uczniom możliwość korzystania z pomieszczenia przeznaczonego do bezpiecznego i higienicznego jedzenia w czasie pobytu w placówce (art. 103 ust. 1 pkt 7 Prawa oświatowego). Obowiązek ten dotyczy szkół podstawowych oraz szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej. Nie obejmuje natomiast szkół dla dorosłych, a także branżowych szkół II stopnia i szkół policealnych, w których kształcenie prowadzone jest wyłącznie w formie stacjonarnej lub zaocznej.

Prowadzenie stołówki szkolnej w świetle obowiązujących przepisów Prawa oświatowego stanowi zagadnienie złożone, łączące w sobie elementy prawa administracyjnego, finansów publicznych oraz funkcji opiekuńczej szkoły. Punktem wyjścia dla analizy musi być jednak nie tyle sam art. 106 Prawa oświatowego, ile jego uzupełnienie w postaci art. 106a, który w sposób wyraźny przesuwa ciężar regulacji z poziomu fakultatywnego organizowania stołówki na poziom **obowiązku zapewnienia uczniom realnego dostępu do gorącego posiłku.**

Dostęp do gorącego posiłku

Szkoła podstawowa (z wyjątkiem szkoły dla dorosłych) oraz szkoła artystyczna realizująca kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej zapewnia uczniom jeden gorący posiłek dziennie oraz stwarza warunki do jego spożycia w czasie pobytu w szkole (art. 106a ust. 1 Prawa oświatowego). Przepis ten wszedł w życie 1 września 2022 r.

Obowiązkowe jest tylko zapewnienie uczniom miejsca, w którym mogą bezpiecznie i higienicznie spożyć gorący posiłek. Natomiast samo prowadzenie stołówki nie ma charakteru obligatoryjnego. Ustawodawca dopuszcza różne modele organizacji żywienia. Posiłki mogą być przygotowywane poza szkołą i dostarczane przez podmiot zewnętrzny (na przykład firmę cateringową) albo przez inną jednostkę organizacyjną powołaną w tym celu przez organ prowadzący.

Obowiązek wynikający z art. 106a ust. 1 Prawa oświatowego ma więc charakter bezwzględny w zakresie zapewnienia możliwości spożycia posiłku. Natomiast sposób jego realizacji pozostawiono w znacznej mierze autonomii organizacyjnej organu prowadzącego i dyrektora szkoły. Może on bowiem polegać zarówno na prowadzeniu stołówki szkolnej z własną kuchnią, jak i na zapewnieniu cateringu lub centralnego systemu żywienia.

WAŻNE **Ustawodawca nie utożsamia już obowiązku zorganizowania stołówki z obowiązkiem zapewnienia posiłku, lecz koncentruje się na efekcie w postaci dostępności wyżywienia.**

Istotą omawianych przepisów jest też zapewnienie wydzielonego pomieszczenia do spożywania posiłków. Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, kuchnie i jadalnie utrzymuje się w czystości, a gorące posiłki mogą być spożywane wyłącznie w jadalniach lub innych pomieszczeniach wydzielonych w tym celu, umożliwiających

eprasa.pl 79cbd909fe

bezpieczne i higieniczne spożycie tych posiłków.

Korzystanie z posiłku

Jednocześnie art. 106a ust. 2 Prawa oświatowego wskazuje, że samo **korzystanie z posiłku ma charakter dobrowolny i odpłatny.** Pozostaje to spójne z ogólną konstrukcją świadczeń oferowanych przez szkołę publiczną, gdzie bezpłatność obejmuje wyłącznie realizację podstawy programowej, a nie świadczenia o charakterze socjalnym czy bytowym. Tym samym prowadzenie stołówki lub organizowanie żywienia nie stanowi zasadniczej działalności szkoły, lecz jest funkcjonalnie związane z realizacją jej zadań opiekuńczych i profilaktycznych.

WAŻNE Przepis § 14 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach obliguje dyrektora szkoły do organizowania przerw w sposób umożliwiający uczniom spożycie posiłków na terenie szkoły lub placówki.

Podstawa prawna

Ramy organizacyjne funkcjonowania stołówek szkolnych określa art. 106 Prawa oświatowego. Przepis ten stanowi, że szkoła może zorganizować stołówkę w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych – w szczególności wspierania prawidłowego rozwoju uczniów. Stołówka szkolna nie jest instytucją o charakterze gospodarczym, lecz służy wyłącznie realizacji funkcji socjalno-bytowych szkoły. Z tego względu jej działalność nie może być utożsamiana ze świadczeniem usług gastronomicznych w rozumieniu działalności komercyjnej.

Porozumienie

Kluczowym elementem regulacji jest kompetencja dyrektora szkoły do ustalania warunków korzystania ze stołówki – w tym wysokości opłat za posiłki. Przy czym kompetencja ta wykonywana jest w porozumieniu z organem prowadzącym. **Pojęcie „porozumienie" należy interpretować jako obowiązek uzgodnienia, a nie jedynie konsultacji.** Oznacza to, że decyzja dyrektora musi uwzględniać stanowisko organu prowadzącego – choć nie może zostać przez niego zastąpiona. W praktyce przybiera to formę zarządzenia dyrektora szkoły – często uzupełnionego regulaminem stołówki.

Regulamin w szkołach powinien zawierać:

- rodzaje posiłków (śniadanie, obiad, podwieczorek czy deser),
- czas pracy stołówki,
- godziny wydawania posiłków,
- formę zapłaty za posiłki i zwrotu w przypadku niekorzystania w określonych dniach z posiłków (kwestie zwrotu będą konieczne do uregulowania, jeśli opłata jest pobierana z góry),
- zasady organizowania wydawania posiłków,
- zasady zachowania się w stołówce w czasie wydawania posiłków.

Zarządzenie przygotowane przez dyrektora szkoły, określające warunki korzystania ze stołówki szkolnej, powinno powoływać się m.in. na zawarte porozumienie z wójtem (starostą, marszałkiem województwa).

WAŻNE Organizację zasad żywienia w zakresie obowiązku zapewnienia jednego gorącego posiłku (art. 106a Prawa oświatowego) należy opisać w statucie szkoły (art. 98 ust. 2 pkt 4 Prawa oświatowego).

Odpłatność

Szczególne znaczenie ma konstrukcja odpłatności za posiłki. Z art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego wynika, że w szkole dyrektor jest zobligowany do ustalania zasad korzystania i wysokości opłat w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę. Jak wskazano wyżej, w szkołach dyrektorzy najczęściej wydają regulaminy korzystania ze stołówki. **Należy jednak odróżnić informacje, które znajdą się w regulaminie korzystania ze stołówki, od ustaleń w zakresie dokumentowania pobierania opłat.** Z zasadami dokumentowania ustalenia należności są związane liczne wątpliwości i kontrowersje. Mimo że opłaty za posiłki w szkołach od 1 stycznia 2010 r. mają charakter publicznoprawny (wtedy zaczął obowiązywać art. 60 ustawy o finansach publicznych), to w praktyce dość często jeszcze spotyka się zawieranie umów cywilnoprawnych lub po prostu traktowanie tych opłat jako operacji cywilnoprawnych.

eprasa.pl 79cbd909fe

Ustawodawca w art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego wprowadził zasadę, zgodnie z którą **do opłat ponoszonych przez uczniów nie wlicza się kosztów wynagrodzeń pracowników stołówki ani kosztów jej utrzymania.** Oznacza to, że opłata ma charakter ściśle ekwiwalentny i ogranicza się do wartości surowców wykorzystanych do przygotowania posiłku – tzw. wsadu do kotła. W doktrynie podkreśla się, że wyklucza to jakąkolwiek możliwość osiągania przez szkołę zysku lub nawet pełnego przerzucania kosztów funkcjonowania stołówki na korzystających z niej uczniów. W konsekwencji finansowanie infrastruktury, wynagrodzeń oraz kosztów organizacyjnych obciąża organ prowadzący szkołę – najczęściej jednostkę samorządu terytorialnego. Warto zaznaczyć, że **powyższa zasada znajduje zastosowanie także w sytuacji, gdy szkoła nie posiada własnej kuchni, a posiłki są dostarczane z zewnątrz.** W takim przypadku koszty transportu czy przygotowania posiłków również nie mogą być wliczane do opłaty ponoszonej przez uczniów, lecz powinny być pokrywane przez organ prowadzący. Stanowisko to zostało utrwalone w orzecznictwie sądów administracyjnych, które konsekwentnie podkreślają niekomercyjny charakter stołówek szkolnych.

Mechanizmy socjalne

Regulacja przewiduje także mechanizmy o charakterze socjalnym. Organ prowadzący może bowiem zwolnić ucznia lub jego rodziców z całości lub części opłat w przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej lub zdarzeń losowych. Uprawnienie to ma charakter uznaniowy. Oznacza to, że ustawodawca pozostawił organowi prowadzącemu swobodę w ocenie przesłanek, jednocześnie umożliwiając delegowanie tej kompetencji na dyrektora szkoły.

Analiza regulacji ustawowej musi być uzupełniona o szerszy kontekst systemowy. Organizowanie żywienia uczniów mieści się bowiem w katalogu zadań własnych JST w zakresie edukacji publicznej oraz opieki nad dziećmi. Jak wskazano w literaturze, zapewnienie wyżywienia stanowi element funkcji opiekuńczej szkoły oraz realizację obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki. W konsekwencji **prowadzenie stołówki nie jest jedynie kwestią organizacyjną, lecz elementem realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa do nauki oraz obowiązków państwa w zakresie ochrony zdrowia dzieci.**

Gorący posiłek

W tym kontekście art. 106a Prawa oświatowego wzmacnia znaczenie żywienia jako elementu polityki publicznej. Ustawodawca wyraźnie akcentuje rolę gorącego posiłku w prawidłowym rozwoju dziecka oraz w kształtowaniu nawyków żywieniowych. Znajduje to odzwierciedlenie w uzasadnieniu nowelizacji, gdzie wskazuje się na związek między właściwym żywieniem a funkcjami poznawczymi oraz zdrowiem w długim okresie. Tym samym stołówka szkolna przestaje być jedynie elementem infrastruktury, a staje się narzędziem realizacji polityki zdrowotnej i społecznej.

Kto korzysta ze stołówki

Istotnym elementem konstrukcji prawnej jest także ograniczenie kręgu osób uprawnionych do korzystania ze stołówki. Stołówka szkolna nie jest bowiem placówką ogólnodostępną, lecz służy przede wszystkim uczniom. Możliwość korzystania z niej przez nauczycieli i innych pracowników szkoły jest dopuszczalna, jednak w takim przypadku opłata może obejmować pełne koszty przygotowania posiłku – co odróżnia tę kategorię korzystających od uczniów. Wynika to z faktu, że subsydiowanie kosztów żywienia dotyczy wyłącznie realizacji funkcji opiekuńczej wobec uczniów, a nie świadczenia usług na rzecz pracowników. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 98 ust. 2 pkt 4, art. 103 ust. 1 pkt 7, art. 106, art. 106a ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1043; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 504)
- § 10, § 14 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (j.t. Dz.U. z 2020 r. poz. 1604; ost.zm. Dz.U. z 2024 r. poz. 933)

eprasa.pl 79cbd909fe

Procedury

Nowe obowiązki związane z zapewnieniem cyberbezpieczeństwa

Od 3 kwietnia 2026 r. obowiązuje ustawa z 23 stycznia 2026 r. o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 252). Nakłada ona szereg obowiązków na różne podmioty mające kluczowe znaczenie dla cyberbezpieczeństwa kraju – w szczególności na samorządowe jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki te są zaliczane do dwóch kategorii: podmiotów kluczowych i podmiotów ważnych.

IZABELA MOTOWILCZUK

były wieloletni inspektor kontroli RIO

Ustawa nowelizująca wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2022/2555 z 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii. Podmioty kluczowe w sektorze finansów publicznych są podane w załączniku nr 1 do ustawy, podmioty ważne – w załączniku nr 2.

WAŻNE Co do zasady wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, które realizują zadania publiczne z wykorzystaniem systemów informacyjnych, są zobowiązane do stosowania ustawy jako podmioty kluczowe lub ważne.

W odniesieniu do JST do **podmiotów kluczowych** zalicza się:

- samorządowe jednostki budżetowe posiadające w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, pielęgniarkę podstawowej opieki zdrowotnej lub położną podstawowej opieki zdrowotnej,
- samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- zakłady wodociągów i kanalizacji,
- jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe tworzone przez samorząd województwa, z wyłączeniem jednostek oświatowych, jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oprócz regionalnych ośrodków polityki społecznej, wojewódzkich urzędów pracy, parków krajobrazowych i ich zespołów oraz jednostek obsługujących samorządowe CUW dla ww. jednostek wyłączonych,
- starostwo powiatowe,
- urząd gminy, jeżeli zatrudnia na dzień 1 stycznia danego roku w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy na podstawie umowy o pracę co najmniej 50 osób.

Natomiast do **podmiotów ważnych** należą wszystkie samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe niezaliczone do podmiotów kluczowych, a także samorządowe instytucje kultury oraz spółki komunalne wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Wszystkie podmioty kluczowe i ważne podlegają obowiązkowej samorejestracji w wykazie prowadzonym w systemie teleinformatycznym przez ministra ds. informatyzacji. W przypadku jednostek należących do sektora finansów publicznych ujęcie w wykazie następuje z urzędu, na podstawie danych zawartych w rejestrach publicznych przekazanych przez organy nadzoru oraz uzupełnionych przez jednostki po wezwaniu przez ministra.

Jednostki ujęte w wykazie będą miały obowiązek podłączenia się do systemu teleinformatycznego S46, służącego do komunikacji w kwestiach cyberbezpieczeństwa – w tym w zakresie

eprasa.pl 79cbd909fe

funkcjonalności umożliwiających szacowanie ryzyka i zgłaszanie incydentów.
Poza tym podmioty te będą musiały wdrożyć:

- **system zarządzania bezpieczeństwem informacji** – obejmujący prowadzenie systematycznego szacowania ryzyka wystąpienia incydentu oraz zarządzanie tym ryzykiem,
- **odpowiednie i proporcjonalne do oszacowanego ryzyka środki techniczne i organizacyjne** – uwzględniające najnowszy stan wiedzy, koszty wdrożenia, wielkość podmiotu, prawdopodobieństwo wystąpienia incydentów, narażenie podmiotu na ryzyka oraz ich skutki społeczne i gospodarcze.

Ze względu na specyfikę jednostek sektora publicznego – gdzie podmioty zaliczane do ważnych mogą mieć ograniczone możliwości sprzętowe, osobowe i finansowe – w załączniku nr 4 do ustawy ustalono uproszczone wymogi cyberbezpieczeństwa dla tych podmiotów.
Podmioty kluczowe mają obowiązek zapewnić przeprowadzenie (na własny koszt) – co najmniej raz na 3 lata – audytu bezpieczeństwa systemu informacyjnego wykorzystywanego w procesie świadczenia usług przez podmiot posiadający odpowiednie uprawnienia.

Przepisy ustawy umożliwiają jednostce samorządu terytorialnego (JST) **wyznaczenie jednostki, która będzie realizowała zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa w pozostałych jednostkach podległych danemu organowi. W przypadku JST może być to zorganizowane na podstawie przepisów o CUW, zawartych w samorządowych ustawach ustrojowych** – przy czym jednostką obsługującą może być nie tylko jednostka budżetowa, lecz także samorządowa osoba prawna lub spółka komunalna. Ponadto przewidziano także możliwość, aby dwie lub więcej JST mogło zawrzeć porozumienie i powierzyć jednej z nich zadanie wspólnej realizacji obowiązków z zakresu cyberbezpieczeństwa.

Zastosowanie w praktyce

1. Ustawa weszła w życie z dniem 3 kwietnia 2026 r. Do 3 maja 2026 r. ma zostać utworzony wykaz podmiotów kluczowych i ważnych.
2. Za realizację obowiązków nałożonych na jednostki sektora finansów publicznych odpowiadają kierownicy tych jednostek (w rozumieniu art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Mogą oni także przenieść wszystkie lub niektóre obowiązki na inne osoby za ich zgodą. W przypadku utworzenia samorządowego CUW albo zawarcia porozumienia przez dwie lub więcej JST o wspólnym wykonywaniu obowiązków, obowiązki przejdą na kierownika CUW lub kierownika jednostki organizacyjnej przyjmującej ich realizację na mocy porozumienia.
3. Kierownicy jednostek kluczowych i ważnych muszą:
   - ustalić w formie elektronicznej lub papierowej dokumentację bezpieczeństwa systemu informacyjnego wykorzystywanego w procesie świadczenia usług – część normatywną (opisującą świadczone usługi, systemy, infrastrukturę oraz funkcjonowanie bezpieczeństwa informacji w podmiocie) oraz operacyjną (potwierdzającą wykonywanie czynności opisanych w dokumentacji normatywnej),
   - zapewnić bezpieczeństwo ww. dokumentacji oraz jej przechowywanie przez co najmniej 2 lata od dnia jej wycofania z użytkowania,
   - wdrożyć system zarządzania bezpieczeństwem informacji,
   - zgłaszać poważne incydenty (w granicach wynikających z aktu Komisji Europejskiej lub rozporządzenia Rady Ministrów) do właściwego zespołu cyberbezpieczeństwa (CSITR GOV, CSIRT MON, CSIRT NASK) oraz informować o nich użytkowników swoich usług, jeśli incydent ma niekorzystny wpływ na ich świadczenie,
   - weryfikować niekaralność pracowników realizujących zadania w zakresie cyberbezpieczeństwa za przestępstwa przeciwko ochronie informacji w Krajowym Rejestrze Sądowym przed powierzeniem wykonania im tych zadań,
   - przekazywać sprawozdania okresowe oraz końcowe z obsługi incydentu poważnego do właściwego CSIRT,
   - wskazać co najmniej dwie osoby odpowiedzialne za utrzymywanie kontaktów z podmiotami krajowego systemu cyberbezpieczeństwa,

eprasa.pl 79cbd909fe

- wyznaczyć co najmniej jedną osobę odpowiedzialną za utrzymywanie kontaktów z innymi podmiotami kluczowymi lub podmiotami ważnymi (dotyczy tylko kierownika podmiotu ważnego),
- raz w roku przejść obowiązkowe szkolenie w zakresie cyberbezpieczeństwa (obowiązek ten dotyczy też innej osoby, której kierownik jednostki powierzył wykonanie obowiązków z tego zakresu).

4. Kierownicy jednostek mogą za pośrednictwem systemu teleinformatycznego S46 dobrowolnie zgłaszać do CSIRT informacje o incydentach niepodlegających obowiązkowemu zgłoszeniu, o cyberzagrożeniach, potencjalnych zdarzeniach dla cyberbezpieczeństwa, podatnościach, technikach i procedurach, oznakach naruszenia integralności systemu informacyjnego, wrogich taktykach, a także informacje o grupach przestępczych, ostrzeżenia dotyczące cyberbezpieczeństwa i zalecenia dotyczące konfiguracji narzędzi bezpieczeństwa mających wykrywać cyberataki.
5. Jeśli organ stanowiący zdecyduje o zorganizowaniu wspólnej obsługi w zakresie realizacji obowiązków z zakresu cyberbezpieczeństwa, to będzie musiał w tym celu podjąć uchwałę wskazującą jednostkę obsługującą i jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.
6. Obowiązujące w dniu wejścia w życie nowelizacji porozumienia administracyjne pomiędzy podmiotami publicznymi będącymi podmiotami kluczowymi lub podmiotami ważnymi, regulujące wspólne wykonywanie obowiązków z zakresu informatyzacji albo cyberbezpieczeństwa lub przekazujące obsługę tych obowiązków do wskazanego w porozumieniu podmiotu, zachowują moc do czasu wyznaczenia jednostki do wspólnej obsługi przez organ stanowiący JST na podstawie przepisów zmienionych samorządowych ustaw ustrojowych, nie dłużej jednak niż przez 2 lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (czyli nie dłużej niż do 3 kwietnia 2028 r.).

©℗

Podstawa prawna:

► ustawa z 23 stycznia 2026 r. o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 252)

eprasa.pl 79cbd909fe

Utratę mandatu radnego powoduje praktyczne prowadzenie działalności gospodarczej

Jeżeli nie ulega wątpliwości, że radny jest zaangażowany w prowadzoną rzeczywiście działalność gospodarczą przy użyciu mienia komunalnego gminy, to w praktyce tylko w takiej sytuacji straci mandat radnego.

KRZYSZTOF TOMASZEWSKI

dziennikarz specjalizujący się w tematyce samorządowej i podatkowej

Sprawowanie różnych funkcji przez radnych może prowadzić do różnic w interpretowaniu obowiązujących przepisów prawa. Tak było w przypadku radnego, który pełnił jednocześnie funkcję wiceprezesa zarządu stowarzyszenia mającego biuro w pomieszczeniach samorządowej instytucji kultury, będącej jednostką organizacyjną gminy. Stowarzyszenie to zostało wpisane zarówno do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, jak i do rejestru przedsiębiorców.

Zarządzenie zastępcze wojewody

Wojewoda uznał, że radny naruszył w ten sposób zakaz zarządzania działalnością gospodarczą z wykorzystaniem mienia gminy. W uchwale rady gminy jednak odmówiono stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. W tej sytuacji wojewoda – po uprzednim powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej – wydał zarządzenie zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu.

Definicja w ustawie Prawo przedsiębiorców

Sprawa trafiła ostatecznie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z 17 lutego 2026 r. (sygn. akt III OSK 2027/25) NSA podkreślił, że **stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego musi poprzedzić staranne i niebudzące wątpliwości ustalenie, czy prowadzi on działalność gospodarczą na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, albo też zarządza taką działalnością lub jest przedstawicielem bądź pełnomocnikiem w jej prowadzeniu.**

NSA zwrócił uwagę, że pojęcie działalności gospodarczej nie zostało zdefiniowane ani w ustawie o samorządzie gminnym, ani w Kodeksie wyborczym. Jednak definicję taką zawiera ustawa – Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z jej przepisami działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Oznacza to, że aby uznać daną działalność za gospodarczą, niezbędne jest wykazanie spełnienia wyżej wymienionych przesłanek.

Orzecznictwo sądowe

W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym fikcyjność (pozorność) rozpoczęcia działalności gospodarczej występuje wtedy, gdy działania rzekomego przedsiębiorcy ograniczają się jedynie do czynności zalegalizowania działalności gospodarczej (tj. do złożenia wniosku o wpis do właściwego rejestru) bez faktycznego jej uruchomienia i zamiaru prowadzenia. To oznacza, że w praktyce nie dochodzi do rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej. Samo bowiem dokonanie wpisu w ewidencji działalności gospodarczej lub innej właściwego rejestru – a nawet sporządzenie dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych do ZUS – nie determinuje jeszcze faktu prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu ustawowym. Są to wyznaczniki działalności, które pozwalają na przyjęcie domniemania, że jest ona faktycznie prowadzona. Niemniej domniemanie może być obalone w sytuacji, gdy działalność nie spełnia kryteriów legalnej definicji wynikającej z Prawa przedsiębiorców

eprasa.pl 79cbd909fe

– tj. działalności zarobkowej, prowadzonej w sposób zorganizowany i ciągły (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 30 sierpnia 2019 r., sygn. akt III AUa 420/19).

WAŻNE **O prowadzeniu działalności gospodarczej nie decyduje sam w sobie stosowny wpis w rejestrze, lecz fakt jej prowadzenia.**

Wpis do rejestru

Przedsiębiorcą (w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców) jest „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą". Z treści ustawy wynika, że przedsiębiorcą w tym rozumieniu może być tylko:

- odrębny podmiot prawa, który
- działalność gospodarczą wykonuje.

A jak wskazano wyżej, sam wpis danego podmiotu do rejestru przedsiębiorców nie oznacza, że jest już prowadzona działalność gospodarcza.

Zgodnie z ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym radny nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Tym samym, **aby uznać, że w danej sytuacji radny zarządza działalnością gospodarczą danego podmiotu, przede wszystkim należy ustalić ponad wszelką wątpliwość, że podmiot ten prowadzi chociaż w minimalnym zakresie działalność spełniającą cechy wynikające z definicji zawartej w Prawie przedsiębiorców.** Przepis ustawy o samorządzie gminnym dotyczy zatem tylko realnego prowadzenia działalności gospodarczej, które należy postrzegać i definiować zgodnie z unormowaniami Prawa przedsiębiorców.

Podsumowując, **dopóki stowarzyszenie nie podjęło lub nie podejmuje chociaż jednej czynności w obrocie gospodarczym, nie można uznać, że sama możliwość prowadzenia działalności gospodarczej jest już jej prowadzeniem.** Istnienie jedynie wpisu danego podmiotu w rejestrze przedsiębiorców nie pozwala na ustalenie, aby ktokolwiek zarządzał taką działalnością, jeżeli nie wiadomo, czy w ogóle jest ona prowadzona. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 3, art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1480; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1826)
- art. 24f ust. 1, art. 98a ust. 2 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 79cbd909fe

Restrykcyjna wykładnia w sprawie uchwał o programach opieki nad zwierzętami

NSA formułuje w swoich orzeczeniach dwie sprzeczne wykładnie przepisów o uchwałach rad gmin w sprawie finansowania programów zapobiegania bezdomności zwierząt. Problemem jest sposób określania finansowania wydatków na ten cel. W najnowszych wyrokach sędziowie przyjmują, że uchwała ma określać dla każdego zadania w programie poziom finansowania.

PAWEŁ SKOCZANIK

prawnik, pracownik kancelarii prawnej

Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Wyrokiem z 10 marca 2026 r. (sygn. akt I OSK 1294/24) NSA uchylił korzystny dla gminy wyrok WSA w Szczecinie i stwierdził nieważność uchwały rady gminy w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Uchwała nie określała bowiem, jaka konkretnie kwota będzie przeznaczona na każde z poszczególnych zadań. Ostatecznie – w trakcie roku budżetowego – miał o tym samodzielnie decydować organ wykonawczy – co jest sprzeczne z prawem.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności:

- zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt,
- opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie,
- odławianie bezdomnych zwierząt,
- obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt,
- poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt,
- usypianie ślepych miotów,
- wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich,
- zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Przepisy o zasadach finansowania programów

Koszty realizacji programu ponosi gmina. To nie stanowi problemu. Wielkim problemem jest natomiast ujęcie w programie planu przyszłych wydatków na ten cel. Zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt (dalej: u.o.z.) program musi zawierać bowiem:

1) wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz
2) sposób wydatkowania tych środków.

I nie wiadomo, jak to robić. Sądy prezentują tu dwa poglądy.

Pogląd restrykcyjny (zasada „jedno działanie, jedna kwota”)	Pogląd elastyczny
Art. 11 a ust. 5 u.o.z. bezwzględnie wymaga, aby rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków przez egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań (np. wyrok NSA z 24 maja 2024 r., sygn. akt I OSK 76/23). **WAŻNE!** Aktualne orzecznictwo ewoluuje w kierunku tego poglądu – czego dowodzą dwa wyroki NSA przedstawione w artykule.	W art. 11 a ust. 5 ustawy mowa jest nie o wskazaniu środków na realizację poszczególnych zadań („działań”), ale na realizację programu jako pewnej całości („jego realizację”). Dopuszczalne jest zatem ogólne określenie środków dla kilku zadań – szczególnie, jeżeli kilka działań realizowanych jest przez ten sam podmiot (np. wyroki NSA: z 24 maja 2024 r., sygn. akt I OSK 118/24; z 27 marca 2025 r., sygn. akt I OSK 2378/24; z 18 marca 2025 r., sygn. akt I OSK 2404/24).

Symbolem tej dwoistości poglądów jest to, że tego samego dnia (24 maja 2024 r.) NSA wydał dwa wyroki reprezentujące oba te poglądy (sygn. akt I OSK 76/23 i I OSK 118/24).

eprasa.pl 79cbd909fe

Przykład wadliwej uchwały (według interpretacji restrykcyjnej)

Prokurator zarzucił gminie, że rada nie wypełniła delegacji ustawowej, bowiem nie określiła konkretnego sposobu wydatkowania środków. Rada nie wskazała, jaka konkretnie kwota będzie przeznaczona na każde z poszczególnych zadań i czy (w konsekwencji) rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją – pozostawiając w tym zakresie dowolność organowi wykonawczemu. Prokurator podnosił, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych brak zapewnienia środków finansowych na określone zadanie, obligatoryjnie wskazane w ustawie, w praktyce może oznaczać brak możliwości realizacji takiego zadania. O co chodziło prokuratorowi? W myśl § 4 ust. 2 programu, finansowanie przez gminę zadań realizowanych w ramach programu limitowane było wysokością środków przyznanych na ten cel w uchwale budżetowej, które dla 2023 roku wynosiły 182 500 zł – w tym 50 000 zł na interwencje związane z bezdomnymi zwierzętami, wyłapywanie i zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom, które uległy wypadkom, oraz na sterylizację, kastrację i znakowanie zwierząt.

Tymczasem w § 4 ust. 2 programu rada podzieliła ogólną kwotę 182 500 zł, przeznaczoną na finansowanie programu, na cztery grupy zadań, z czego dwie pierwsze grupy – jak sama rada przyznała w odpowiedzi na skargę – obejmują realizację kilku zadań łącznie. I tak, w pierwszej grupie wskazano *de facto* trzy zadania związane z:

- odławianiem bezdomnych zwierząt,
- zapewnianiem całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom, które uległy wypadkom,
- sterylizacją, kastracją i znakowaniem zwierząt (§ 4 ust. 2 pkt 1 programu).

Na realizację tej grupy zadań przeznaczono ogólnie jedną kwotę – 50 000 zł. W tej sytuacji nie wiadomo, ile konkretnie z owych 50 000 zł zostanie przeznaczonych odrębnie na każde z ww. zadań. Rada pozostawiła zatem w tym zakresie swobodę organowi wykonawczemu, który będzie mógł decydować o zakresie finansowania konkretnych zadań. A jest to sprzeczne z istotą powołanych przepisów.

Podobną uwagę należy poczynić odnośnie do drugiej grupy zadań. Obejmuje ona zadania z zakresu zapewnienia zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku, wyszukiwania właścicieli dla zwierząt bezdomnych, zapewniania miejsca dla zwierząt gospodarskich (§ 4 ust. 2 pkt 2 programu). Podobnie wskazana ogólnie kwota na finansowanie zadań z tej grupy (120 000 zł) nie pozwala na ustalenie, ile dokładnie rada gminy zamierza przeznaczyć na realizację poszczególnych zadań.

Zadanie i kwoty na ich realizację	Zarzuty prokuratora
1. Interwencje związane z bezdomnymi zwierzętami wyłapywanie i zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom, które uległy wypadkom, oraz sterylizacja, kastracja i znakowanie zwierząt – 50 000 zł.	W pierwszej grupie wskazano trzy zadania. Na ich realizację przeznaczono ogólnie jedną kwotę 50 000 zł. Nie wiadomo, ile konkretnie z tej sumy zostanie przeznaczone odrębnie na każde z ww. zadań.
2. Przyjęcie oraz pobyt zwierząt w schronisku wraz ze wszystkimi zabiegami oraz poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt, a także zapewnienie miejsca bytowania dla zwierząt gospodarskich – 120 000 zł.	Grupa druga także obejmuje kilka zadań. Ogólna kwota 120 000 zł nie pozwala na ustalenie, ile dokładnie rada gminy zamierza przeznaczyć środków finansowych na realizację poszczególnych zadań.
3. Eutanazja zwierząt i ślepych miotów oraz utylizacja padłych zwierząt – 12 000 zł.	–
4. Dokarmianie zwierząt wolno żyjących – 500 zł.	–

Rada gminy dokonała więc podziału 182 500 zł na cztery działania. Prokurator twierdził przed sądem, że rada nie wskazała kwot finansowych na poszczególne zadania wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 1, 5 i 7 oraz 3, 4 i 8 u.o.z. – wskazując jedynie ogólną kwotę, jaka ma zostać przeznaczona na te cele. Ujęcie kwot w sposób łączny jest nieczytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Natomiast zdaniem wójta – wbrew przekonaniu skarżącego – żaden przepis nie uzależnia uznania za prawidłowy sposobu wydatkowania środków finansowych przewidzianych w uchwale na realizację programu, od ich podziału na tyle samo części, co ilość celów określonych – czy to w programie, czy w ustawie. Faktycznie ujęcie w jedną kwotę środków przeznaczonych na realizację wszystkich celów programu mogłoby być uznane za nieczytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych i za nieokreślające konkretnego sposobu ich wydatkowania. Niemniej taka sytuacja nie zachodzi w stosunku do zaskarżonej uchwały, gdzie środki przewidziane na realizację

eprasa.pl 79cbd909fe

celów programu zostały podzielone aż na cztery części.

Stanowisko NSA

Sąd przyznał rację prokuratorowi. Uchwała objęta rozstrzygnięciem nadzorczym nie określiła, jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań. Pozostawiła w tym zakresie swobodę organowi wykonawczemu, co jest sprzeczne z istotą powołanych przepisów. Nie można w ten sposób realizować „sposobu wydatkowania środków finansowych", o którym mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z. Innymi słowy, przepis ten został naruszony poprzez pozostawienie organowi wykonawczemu gminy (albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały) swobody:

1) w zakresie sposobu wydatkowania takich środków albo
2) precyzowania tego sposobu w formie konsensualnej – tj. w zawieranych umowach.

WAŻNE **Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania na poszczególne zadania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.**

Sędziowie przyznali, że w orzecznictwie NSA ukształtowało się także stanowisko wskazujące, że art. 11a ust. 5 u.o.z. nie wymaga przypisania odrębnych kwot dla każdego zadania przedmiotowego programu, lecz wystarczające jest ogólne wskazanie zasad finansowania zadań programu. Ze stanowiskiem tym sędziowie jednak się nie zgodzili – dostrzegając tu zagrożenie dla prawidłowego wykonania ww. zadania gminy w sytuacji braku pewności warunków realizacji poszczególnych zadań programu.

Kształtowanie się wykładni restrykcyjnej

Rozstrzygnięcie NSA z 10 marca 2026 r. (sygn. akt I OSK 1294/24) to nie jedyny wyrok z restrykcyjną wykładnią zasad określania w uchwałach rad gmin sposobu finansowania. Wcześniej – 13 stycznia 2026 r. – NSA orzekł podobnie (sygn. akt I OSK 303/23). Spór również dotyczył sposobu finansowania programu. W tym przypadku na jego realizację gmina zaplanowała 390 000 zł – w tym na:

1) zapewnienie opieki w schronisku oraz transportu i wyłapywania zwierząt – 90 000 zł (zadania realizowane stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 1, pkt 3, 4 i 5 u.o.z.),
2) opiekę weterynaryjną dla zwierząt chorych, bezdomnych, rannych, powypadkowych – 20 000 zł (zadania realizowane na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 6 i 8 u.o.z.),
3) działania prewencyjne oraz promocyjne w zakresie ograniczenia bezdomności zwierząt (w tym czipowanie, sterylizacja, kastracja, szczepienia) – 200 000 zł (zadania realizowane na podstawie art. art. 11a ust. 3 i 3a u.o.z.);
4) opiekę, w tym opiekę weterynaryjną (sterylizacje, kastracje) nad kotami wolno żyjącymi – 17 000 zł,
5) zapewnienie opieki zwierzętom gospodarskim – 1500 zł,
6) działania edukacyjne – 40 500 zł,
7) zakup karmy oraz mikroczipów (zadania realizowane na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 u.o.z.) – 20 000 zł.

Taki podział również narusza zasadę „jedno działanie, jedna kwota". Dlatego WSA i NSA uznały zgodnie, że taki podział nie czyni zadość wymaganiom ustawy i stwierdziły nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Przyjęty sposób podziału środków finansowych na realizację programu nie jest przejrzysty i w istocie rzeczy przyznaje organowi wykonawczemu swobodę wydatkowania środków pieniężnych. A to oznacza, że zaskarżona uchwała nie unormowała w sposób wyczerpujący (całościowy) kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie. ©℗

Podstawa prawna:

▶ art. 11a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 1580; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1844)

eprasa.pl 79cbd909fe

Sprawdzenie przez organ operatu biegłego przy opłacie adiacenckiej

Podstawą obciążania właścicieli nieruchomości opłatą adiacencką i kluczowym elementem procedury jest operat szacunkowy. Ingerencja przez gminę albo sąd w ten dokument jest wyjątkiem. W praktyce gminy przyjmują za prawidłowe ustalenia biegłego w operacie. Jest to jednak błąd – gmina w każdym przypadku powinna ocenić operat tak, jak każdy inny dowód w postępowaniu administracyjnym.

SZYMON KUJDA

adwokat, właściciel kancelarii adwokackiej

Opłata adiacencka jest ustalana w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Jest to także opłata ustalana w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości (art. 4 pkt 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami; dalej: u.g.n.).

Operat szacunkowy to jedyny dowód

Operat szacunkowy to jedyny dopuszczony przez prawo dowód określający wartość nieruchomości w postępowaniu zmierzającym do ustalenia opłaty adiacenckiej. Zgodnie z art. 7, art. 150 ust. 5 oraz art. 154 ust. 1 u.g.n. **określenie wartości nieruchomości jest zadaniem rzeczoznawców majątkowych, którzy wybierają właściwe podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości** – uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych. Opinię o wartości nieruchomości rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie w formie operatu szacunkowego (art. 156 ust. 1 u.g.n.). Szczegółowe zasady wyceny nieruchomości reguluje natomiast rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (dalej: rozporządzenie).

Podważenie operatu to wyjątek

W praktyce przypadki zakwestionowania operatu szacunkowego przez organy administracji publicznej lub sądy administracyjne stanowią wyjątek. Jest to dopuszczalne, choć wyłącznie w wyjątkowych i oczywistych wypadkach. **Chodzi tu o sytuacje, gdy przy sporządzeniu operatu doszło do naruszenia prawa albo operat zawiera ewidentne błędy, które dyskwalifikują jego walory dowodowe.** Takie stanowisko znajdziemy np. w wyrokach NSA z:

1) 13 grudnia 2018 r. (sygn. akt II OSK 411/18),
2) 17 marca 2020 r. (sygn. akt II OSK 428/19),
3) 12 stycznia 2021 r. (sygn. akt II OSK 1408/19),
4) 25 maja 2021 r. (sygn. akt II OSK 2458/18).

Operat szacunkowy podlega ocenie

Ocena operatu szacunkowego jest podobna do oceny dowodu z opinii biegłego, o której mowa w art. 84 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). **Mimo że biegły posiada wiadomości specjalne, którymi nie dysponuje organ administracji publicznej, to jego opinia jest takim samym dowodem, jak każdy dokument w aktach sprawy.** Zastosowanie więc mają tu art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.

Art. 77. § 1 k.p.a.
Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.
Art. 80 k.p.a.
Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

eprasa.pl 79cbd909fe

Gmina ma obowiązek ocenić operat szacunkowy tak, jak każdy inny dowód. Nie może argumentować: „Nie możemy ingerować w ustalenia biegłego, ponieważ to on ma wiedzę specjalną, a my nie". W przypadku wątpliwości co do prawidłowości operatu organ administracji powinien je wyjaśnić i usunąć. Dotyczy to także zgłoszenia zastrzeżeń przez stronę postępowania.

WAŻNE **Jedynym ograniczeniem co do postępowania gminy wobec operatu szacunkowego jest zakaz zastąpienia dowodu z operatu szacunkowego – w zakresie ustalenia wartości nieruchomości – innym dowodem.**

Natomiast pozostałe formy weryfikacji są dopuszczalne – z tym zastrzeżeniem, że jest to możliwe tylko w odniesieniu do kwestii formalnych.

Gmina może weryfikować kwestie formalne

Sądy administracyjne wyróżniają w operatach szacunkowych zagadnienia:

- formalne,
- merytoryczne.

Gmina (jak i sąd) może sprawdzać tylko przesłanki formalne prawidłowości operatu.

Z ORZECZNICTWA

Obowiązkiem organu jest zatem dokonanie oceny operatu szacunkowego pod względem formalnym: czy został sporządzony i podpisany przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy treści, czy nie zawiera niejasności, pomyłek, braków, które powinny być sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową. O kwestiach merytorycznych operatu decyduje natomiast rzeczoznawca. Organ rozpoznający sprawę nie posiada bowiem wiadomości specjalnych, którymi dysponuje biegły. Dlatego też organ może ocenić operat szacunkowy jako dowód w sprawie, mając na uwadze przepisy prawa oraz to, czy treść operatu jest logiczna i kompletna, a także czy sporządzona wycena została należycie uzasadniona.

Wyrok WSA w Gdańsku z 1 kwietnia 2026 r., sygn. akt II SA/Gd 985/25

Przykład – zweryfikowanie wad operatu

Powołany wyżej wyrok dotyczył opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału. Wójt ocenił, że operat szacunkowy spełnia wymogi wskazane w przepisach. Ale właściciel nieruchomości złożył kontroperat – z dokumentu tego wynikało, że wzrost wartości nieruchomości miałby wynieść zaledwie 19 703 zł (podczas gdy biegła powołana do tego celu oszacowała ów wzrost na kwotę aż 108 466 zł).

I sąd uchylił decyzję wójta o opłacie. Były dwa powody. Pierwsza przyczyna dotyczyła błędnej wyceny działki wydzielonej pod drogę wewnętrzną. W operacie, z uwagi na brak wzrostu wartości, cenę jednostkową tej działki przyjęto na poziomie wartości gruntów przed podziałem. Taki sposób wyceny naruszał art. 98a ust. 1b u.g.n. i § 49 ust. 1–4 i ust. 6 pkt 5 rozporządzenia. Przepisy tego rozporządzenia stosuje się odpowiednio przy określaniu wartości nieruchomości przeznaczonych, wydzielonych, nabywanych, zajętych lub przejętych pod drogi, a w szczególności przy określaniu wartości nieruchomości wydzielonych lub zajętych pod drogi wewnętrzne. W operacie należało zatem uwzględnić taką wartość nieruchomości stanowiącej po podziale drogę wewnętrzną, jaką mają działki przeznaczone pod drogi wewnętrzne.

Z treści § 49 ust. 4 rozporządzenia wynika, że:

1) punktem wyjścia przy ustalaniu wartości rynkowej nieruchomości wydzielonej pod drogę jest porównanie cen transakcyjnych nieruchomości drogowych,
2) gdy dane z rynku lokalnego są niewystarczające, rzeczoznawca majątkowy dokonujący wyceny obwiązany jest kierować się danymi z rynku regionalnego,
3) w przypadku gdy dane z lokalnego i regionalnego rynku nieruchomości są niewystarczające do określenia wartości rynkowej – wartość nieruchomości objętej decyzją określa się w podejściu kosztowym.

Z powołanego wyżej przepisu jednoznacznie wynika kolejność stosowania podejść do wyceny. Tymczasem autorka operatu nie dokonała takiego szacowania wartości nieruchomości przeznaczonej pod drogę wewnętrzną – co

eprasa.pl 79cbd909fe

mogło mieć wpływ na ustalony wzrost wartości wycenianej nieruchomości (por. wyrok WSA w Łodzi z 6 sierpnia 2024 r., sygn. akt II SA/Łd 504/24).

Drugi błąd w operacie dotyczył **sposobu uwzględnienia przez biegłą w wycenie kosztów podziału geodezyjnego.** Biegła wskazała, że przyjęcie wartości nieruchomości sprzed podziału, bez uwzględnienia kosztów właściciela na sporządzenie projektu podziału geodezyjnego dla wycenionej nieruchomości, mogłoby skutkować określeniem jej zaniżonej wartości. Z tego powodu biegła dodała te koszty – określając je w oparciu o przeciętne koszty robót geodezyjnych na rynku lokalnym. Z treści operatu nie sposób jednak odczytać, w jaki sposób biegła określiła tę kwotę. Element ten powinien więc zostać zweryfikowany przez organ obu instancji w ramach oceny operatu dokonywanej w ramach art. 80 k.p.a.

Przykład – brak uwzględnienia w operacie kosztów prac dodatkowych

Inny wyrok – WSA w Gdańsku z 28 stycznia 2026 r. (sygn. akt II SA/Gd 744/25) – to przykład uchylenia decyzji w przedmiocie opłaty adiacenckiej z uwagi na naruszenie przez organ administracji przepisów art. 7 i art. 77 k.p.a. Błąd organu administracji polegał na tym, że nie zwrócił się do biegłego rzeczoznawcy z zapytaniem o wątpliwości dotyczące wpływu na wartość w operacie prac wymuszonych błędną konstrukcją studzienki kanalizacyjnej. Sprawa dotyczyła opłaty adiacenckiej w wysokości 4372,75 zł z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek wybudowania sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej. Według operatu wartość rynkowa obiektu, stosownie do stanu przed wybudowaniem urządzenia infrastruktury technicznej, wyniosła 204 020 zł, a według stanu po wybudowaniu urządzenia infrastruktury technicznej – 236 271 zł. Właściciel nieruchomości argumentował, że studzienkę S2 wykonano niezgodnie z projektem. Była za wysoka – uniemożliwiając tym samym swobodne podłączenie. W konsekwencji, aby wpiąć się do studni należało wykuć posadzkę w piwnicy, co wiązało się ze znacznymi kosztami. I biegły nie uwzględnił wartości tych prac w operacie.

Sąd uznał, że sprawę tę trzeba wyjaśnić, ponieważ § 35 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że **przy określaniu wartości nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej uwzględnia się m.in. warunki podłączenia nieruchomości do tych urządzeń.** Jeżeli podłączenie do nieruchomości wiąże się z koniecznością dokonania dodatkowych nakładów, rzeczoznawca powinien uwzględnić to w ocenie oraz zbadać, czy istniejące warunki podłączenia w ogóle skutkują wzrostem wartości nieruchomości.

Z treści operatu wynikało, że § 35 ust. 2 rozporządzenia nie został zastosowany (choć biegły się na nań powołał). W operacie rzeczoznawca zawarł jedynie ustalenie, że według stanu na dzień 5 stycznia 2021 r. przedmiotowa działka stanowi grunt niezabudowany (str. 8). Jednocześnie na rysunku znajdującym się na tej samej stronie, a przedstawiającym przebieg sieci uzbrojenia terenu na dzień 5 stycznia 2021 r., na działce widać obrys istniejącego budynku.

Błąd gminy polegał na tym, że pomimo zgłoszenia potencjalnych nieprawidłowości operatu przez właściciela nieruchomości, organ I instancji nie przekazał tych zastrzeżeń rzeczoznawcy, który mógłby wówczas się do nich odnieść. Do argumentacji właściciela w tym zakresie nie odniosły się również organy w wydanych przez siebie decyzjach.

WAŻNE **W sytuacji gdy strona w toku postępowania kieruje określone zarzuty przeciwko opinii biegłego czy też wskazuje na (jej zdaniem) istotne okoliczności mające (w jej ocenie) wpływ na oszacowanie wartości nieruchomości – organ zobowiązany jest do przekazania stanowiska strony biegłemu i zobowiązania autora opinii do złożenia wyjaśnień odnośnie do zarzutów strony.**

eprasa.pl 79cbd909fe

Przykład – odliczenie nakładów od wartości opłaty

W przykładzie powyżej sąd uchylił decyzję o nałożeniu opłaty adiacenckiej z uwagi na niewyjaśnienie w operacie przez biegłego kwestii kosztów podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej. Chodziło więc o dodatkowe wydatki właściciela nieruchomości. Przy tej okazji warto przypomnieć o przepisie art. 148 ust. 4 u.g.n. Przepis dotyczy właśnie dodatkowych nakładów właścicieli nieruchomości. Stanowi, że **na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń pieniężnych wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.** Przy stosowaniu tego przepisu sądy również sięgają do art. 77 ust. 1 k.p.a. – jako nakładającego obowiązek określania w każdej sprawie z urzędu, jakie dowody są konieczne do wyjaśnienia stanu faktycznego, ich poszukiwania oraz realizacji.

Przykładem takiego działania jest wyrok WSA w Poznaniu z 25 kwietnia 2023 r. (sygn. akt I SA/Po 959/22). Sąd i tu uchylił decyzję w przedmiocie opłaty adiacenckiej. Wzrost wartości wynikał z wybudowania drogi. Obciążona opłatą strona poniosła wcześniej wydatki (jako partycypacja w całości wydatków) na budowę drogi, sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej. Organ rozliczył jednak tylko wydatki na drogę – uznając, że pozostałe wydatki dotyczą innych urządzeń infrastruktury niż droga i nie mogą być wzięte do rozliczeń dotyczących budowy drogi. WSA w Poznaniu uznał to błędną interpretację prawa i uchylił decyzję. **W orzeczeniach sądów administracyjnych przyjmuje się bowiem, że pojęcie nakładów na rzecz budowy poszczególnych urządzeń rozumieć należy szeroko.** Przepis art. 148 ust. 4 u.g.n. nie ogranicza odliczenia nakładów poniesionych w trakcie realizacji konkretnej inwestycji, zaś nakłady właściciela nieruchomości nie muszą być poniesione w określonym czasie, zbiegającym się z datą realizacji inwestycji.

Z ORZECZNICTWA

Odliczeniu podlegają wszystkie nakłady, jakie właściciel (użytkownik wieczysty) poniósł na rzecz budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Nie ma przy tym znaczenia, czy chodzi o urządzenia, z których wykonaniem (podłączeniem do sieci) ma związek nałożenie opłaty adiacenckiej, czy też o takie, które nie miały nic wspólnego z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu UE lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Bez znaczenia jest również czas, w jakim właściciel (użytkownik wieczysty) poniósł nakłady na urządzenia.

Wyrok WSA w Krakowie z 28 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 479/14

©℗

Podstawa prawna:

- art. 4 pkt 11, art. 7, art. 98a ust. 1b, art. 148 ust. 4, art. 150 ust. 5 art. 156, art. 159 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 399)
- art. 7, art. 77 § 1, art. 80, art. 84 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)
- § 35 ust. 2, § 49 ust. 1–4 i ust. 6 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz.U. z 2023 r. poz. 1832)

eprasa.pl 79cbd909fe

Podatki

Wydatki na realizację zadań własnych gminy nie dają prawa do odliczenia VAT

Jeżeli gmina wykona drogę i chodniki, z których mogą bezpłatnie korzystać mieszkańcy oraz pozostali użytkownicy, to nie może odliczyć VAT od poniesionych w związku z tym wydatków. Realizacja tego rodzaju inwestycji należy bowiem do zadań własnych gminy. Taką interpretację przepisów podatkowych Naczelny Sąd Administracyjny uznał za słuszną.

KRZYSZTOF TOMASZEWSKI

dziennikarz specjalizujący się w tematyce samorządowej i podatkowej

Władze jednej z gmin postanowiły zrealizować inwestycję obejmującą m.in. budowę drogi o nawierzchni bitumicznej, chodników z kostki betonowej, oświetlenia ulicznego i kanalizacji deszczowej, mające służyć – nieodpłatnie – mieszkańcom oraz pozostałym użytkownikom. Ponadto w ramach inwestycji gmina zaplanowała wykonanie przyłączy wodno-kanalizacyjnych do każdej z działek na projektowanym osiedlu domów jednorodzinnych. W tym przypadku gmina postanowiła obciążyć kosztami wykonania tych przyłączy przyszłych mieszkańców – w momencie zakupu przez nich nieruchomości (działek). Zgodnie bowiem z przewidywaniami gminy nabywcy działek (po ich zabudowaniu) zdecydują się na podłączenie do sieci wodno-kanalizacyjnej.

W związku z tą inwestycją gmina wystąpiła o interpretację prawa podatkowego, pytając, czy przysługuje jej prawo do odliczenia naliczonego podatku VAT w całości od poniesionych wydatków.

Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej w interpretacji indywidualnej (sygn. 0112-KDIL1-2.4012.449.2022.2.NF) podkreślił m.in., że gmina jest podatnikiem podatku od towarów i usług jedynie w zakresie wszelkich czynności, które mają charakter cywilnoprawny (czyli są realizowane na podstawie umów cywilnoprawnych). Będą to np. dokonywane przez gminę czynności sprzedaży, wynajmu, dzierżawy itp. Tylko w tym zakresie czynności te mają charakter działalności gospodarczej według ustawy o VAT.

Zatem, obciążając nabywców nieruchomości kosztami wybudowania przyłącza wodno-kanalizacyjnego, gmina będzie dokonywać czynności podlegających opodatkowaniu VAT. Oznacza to, że **prawo do odliczenia podatku naliczonego przysługuje gminie wyłącznie w zakresie wydatków poniesionych na wykonanie przyłączy wodno-kanalizacyjnych do każdej z działek na projektowanym osiedlu domów jednorodzinnych. Natomiast w przypadku pozostałych wydatków poniesionych na realizację inwestycji takie prawo nie przysługuje.**

Wykonywanie zadań publicznych

W interpretacji zwrócono uwagę, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Tak wynika z ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jej przepisami do zadań własnych gminy należy m.in. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy dotyczące gminnych dróg, ulic, mostów,

eprasa.pl 79cbd909fe

placów oraz organizacji ruchu drogowego. Przy realizacji takich przedsięwzięć prawo do odliczenia podatku VAT gminie nie przysługuje.

Ustawa o VAT nie uznaje jednostek samorządu terytorialnego (JST) za podatników w określonych okolicznościach – tj. w przypadku działania w charakterze organu władzy publicznej. W wyżej wymienionej interpretacji podkreślono, że zasadniczo JST– realizując większość swych zadań – występują jako taki organ władzy publicznej i nie są uznawane za podatników VAT.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty

Ponadto w interpretacji podkreślono, że zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (m.in. w zakresie dróg gminnych) należy do zadań własnych gminy. Budowa infrastruktury drogowej odbywa się w ramach władztwa publicznego i gmina, wykonując to zadanie, działa jako administracja publiczna. Może tu korzystać ze środków prawnych o charakterze władczym. Gmina, realizując ustawowe obowiązki dotyczące budowy dróg gminnych, podejmuje najpierw uchwały przeznaczające określone tereny na ich budowę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a następnie pozyskuje te tereny dla takiego zamierzenia i podejmuje działania dla ich budowy. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym to **gmina samodzielnie decyduje o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty – w tym o konieczności budowy określonych dróg gminnych. Wydatki na część inwestycji obejmującej budowę jezdni drogi, chodników z kostki betonowej, zjazdów, kanalizacji deszczowej, hydrantów pożarowych nadziemnych, oświetlenia ulicznego nie są zatem związane z wykonywaniem przez gminę czynności opodatkowanych. Gminie nie przysługuje więc w takim przypadku prawo do odliczenia podatku naliczonego od kwoty podatku należnego.**

Zadania określone ustawami

W interpretacji zwrócono jednocześnie uwagę, że budując infrastrukturę drogową, gmina nie może działać analogicznie do podmiotu prywatnego, skoro wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Budowa przez gminę drogi jest realizacją celu publicznego, do którego jest zobowiązana w drodze ustaw, zaś przez zadania publiczne należy rozumieć te, które mają na celu korzyść ogółu.

Ponieważ nie wszyscy zainteresowani zgadzali się z takimi wyjaśnieniami dotyczącymi przepisów podatkowych, sprawa ostatecznie trafiła do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z 18 marca 2026 r. (sygn. akt I FSK 1040/23) NSA uznał za słuszne stanowisko przedstawione w wyżej wymienionej interpretacji indywidualnej. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 15 ust. 1, 2 i 6, art. 86 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1, 2 i 6, art. 88 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)
- art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)

eprasa.pl 79cbd909fe

Podatki lokalne

Tablice reklamowe a podatek od nieruchomości

Choć tablice reklamowe zostały wprost wskazane w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jako budowle, ich sytuacja na gruncie podatku od nieruchomości jest skomplikowana i nie zawsze można łatwo stwierdzić, kto jest z ich tytułu podatnikiem.

MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2025 r. nie budzi wątpliwości to, że tablice reklamowe są na gruncie tego podatku budowlami. Jak bowiem wynika z art. 1a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.), budowla to m.in. obiekt niebędący budynkiem, wymieniony w załączniku nr 4 do ustawy, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, wzniesiony w wyniku robót budowlanych, także w przypadku, gdy stanowi część obiektu niewymienionego w ustawie.

Jednocześnie pod poz. 25 załącznika nr 4 do u.p.o.l. wskazano (jako obiekty, o których mowa w tej regulacji) wolno stojące: wieżę, maszt, oświetlenie zewnętrzne, a także wolno stojące trwale związane z gruntem: instalację przemysłową inną niż wymieniona w załączniku, tablicę reklamową, urządzenie reklamowe.

INTERPRETACJE

Aby uznać obiekt za trwale połączony z gruntem w rozumieniu definicji zawartej w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, musi on być połączony z nim fizycznie – tj. zespolony z gruntem, przymocowany do gruntu, zakotwiczony w nim przez zastosowanie odpowiednich technik budowlanych, polegających np. na przymocowaniu za pomocą kotew gruntowych, śrub gruntowych, bloczków betonowych z mocowaniami chemicznymi (tj. przy użyciu żywic chemicznych). Dla osiągnięcia takiego efektu konieczne jest podjęcie określonych czynności i to ich efekt – a nie masa czy konstrukcja obiektu – ma zapobiegać przemieszczeniu lub jego przesunięciu się w inne miejsce. W praktyce, biorąc pod uwagę istotę tablic reklamowych, warunki te są spełnione niemal w każdym przypadku.

Interpretacja ogólna MFiG z 2 stycznia 2026 r., sygn. DPL 2.8401.6.2025

WAŻNE **Tablica reklamowa trwale związana z gruntem i wolno stojąca jest budowlą w rozumieniu podatku od nieruchomości.**

Jak z tego wynika, aby tablica reklamowa podlegała opodatkowaniu jako budowla, musi być obiektem wolno stojącym i trwale związanym z gruntem. Trwałe związanie z gruntem to w rozumieniu art. 1a ust. 2c u.p.o.l. takie połączenie obiektu budowlanego z gruntem, które zapewnia temu obiektowi stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym niezależnym od działania człowieka, mogącym zniszczyć lub spowodować przemieszczenie lub przesunięcie się obiektu budowlanego na inne miejsce.

To jednak nie oznacza, że opodatkowanie tych obiektów nie budzi wątpliwości.

Podatnik PON z tytułu tablicy reklamowej

Specyfika tablic reklamowych sprawia, że w praktyce trudne bywa określenie tego, kto właściwie jest podatnikiem podatku od nieruchomości (PON) z ich tytułu. Jest tak dlatego, że tablice te bywają wznoszone przez podmioty będące właścicielami gruntu, na którym je posadowiono, ale mogą też być wzniesione na cudzym gruncie. W tym kontekście należy pamiętać o tym, aby – analizując konkretną sytuację – brać pod uwagę postanowienia art. 47 i 48 Kodeksu cywilnego, które przewidują, że część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych, a jest nią wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego. Do

eprasa.pl 79cbd909fe

części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania. Trzeba tu zwrócić uwagę na to, że trwałe związanie z gruntem, o którym w tym przypadku mowa, to trwałe związanie w rozumieniu Kodeksu cywilnego, a nie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – a w praktyce budowla trwale związana z gruntem w rozumieniu podatku od nieruchomości nie musi jednocześnie spełniać definicji trwałego związania z gruntem w rozumieniu prawa cywilnego.

Część składowa gruntu nie może być odrębnym przedmiotem własności.

O trwałym związaniu z gruntem w rozumieniu prawa cywilnego decyduje struktura techniczna budynku i jego przeznaczenie. Jednak istotny jest również element czasowości – jeżeli obiekt został wybudowany jako tymczasowy, to nie jest trwale związany z gruntem w tym rozumieniu.
Na tym tle w odniesieniu do tablic reklamowych możemy mieć w praktyce do czynienia z następującymi sytuacjami:

1) tablica została wzniesiona przez właściciela gruntu i stanowi jego własność,
2) tablica została wzniesiona na cudzym gruncie, ale nie stanowi jego części składowej (nie jest trwale związana z gruntem w rozumieniu Kodeksu cywilnego),
3) tablica została wzniesiona na cudzym gruncie i stanowi jego część składową.

W pierwszym ze wskazanych przypadków ten sam podmiot jest właścicielem gruntu i budowli, a więc będzie on również podatnikiem podatku od nieruchomości z obu tytułów. W drugim – gdy tablica została wzniesiona na cudzym gruncie, ale nie stanowi jego części składowej – będziemy mieli do czynienia z dwoma podatnikami: z tytułu gruntu i z tytułu budowli. W trzecim przypadku, gdy tablica jest częścią składową gruntu, to w rozumieniu prawa cywilnego należy ona do właściciela gruntu – a więc to on będzie podatnikiem z obu tytułów. Zarówno w drugim, jak i w trzecim przypadku możemy jednak mieć do czynienia również z taką sytuacją, w której grunt, na którym tablica zostanie wzniesiona, będzie stanowił własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji, jeśli tablica nie stanowi części składowej gruntu, podatek będzie musiał uiścić jej właściciel. Jednak nawet jeśli będzie ona stanowiła jego część składową, a właścicielem tablicy (pomimo wzniesienia jej przez podmiot trzeci) będzie – zgodnie z regułami prawa cywilnego – Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego, to tytuł prawny do posiadania gruntu (np. umowa dzierżawy czy najmu) będzie obejmował nie tylko grunt, ale również jego części składowe, a w ostatecznym rozrachunku podatnikiem z obu tytułów będzie posiadacz gruntu (najemca, dzierżawca).

Związek z działalnością

Aby budowla podlegała opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, musi być związana z prowadzeniem działalności gospodarczej. W praktyce pojawiają się wątpliwości, czy ten warunek jest spełniony w sytuacji, gdy tablica reklamowa zostaje wzniesiona na gruncie osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej, która to osoba podnajmuje ją podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w celach reklamowych. Przeważająca opinia judykatury uznawała, że w takiej sytuacji powstaje konieczność opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Sprawę przesądziła natomiast niedawna interpretacja ogólna MFiG z 27 listopada 2025 r. (sygn. DPL2.8401.3.2025).

INTERPRETACJE

Oddanie w posiadanie przedsiębiorcy lub innemu podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą gruntu, budynku lub budowli przez osobę, która sama nie wykorzystuje tego majątku do działalności gospodarczej, może wywołać skutki u tej osoby (podatnika podatku od nieruchomości) w postaci zakwalifikowania ich jako związanych z działalnością gospodarczą.
W tym przypadku, dla stwierdzenia istnienia tego związku, poza przesłanką posiadania gruntu, budynku lub budowli przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą, należy – podobnie jak w wyżej omówionych przypadkach – uwzględnić także status posiadacza nieruchomości i charakter jego działalności.

Interpretacja ogólna MFiG z 27 listopada 2025 r., sygn. DPL2.8401.3.2025

©℗

Podstawa prawna:

- art. 1a ust. 1 pkt 2 lit. a, art. 1a ust. 2c, art. 2 ust. 1 pkt 3, poz. 25 załącznika nr 4 do ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)
- art. 47 i 48 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071)

eprasa.pl 79cbd909fe

Fundacja rodzinna jako podatnik podatku od nieruchomości

Fundacja rodzinna nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania do rejestru tych fundacji. Na wcześniejszym etapie swojego istnienia funkcjonuje jako fundacja rodzinna w organizacji, nie posiada osobowości prawnej, ale zarządza we własnym imieniu posiadanym majątkiem i zapewnia jego ochronę. Jaka wobec tego jest sytuacja tego podmiotu na gruncie podatku od nieruchomości? Czy może on posiadać taki status, a pozostające w jego dyspozycji nieruchomości należy opodatkować według najwyższych stawek jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej?

MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

Fundacja rodzinna to podmiot, który funkcjonuje w polskim porządku prawnym dopiero od 2023 roku. Jest osobą prawną utworzoną w celu gromadzenia mienia, zarządzania nim w interesie beneficjentów oraz spełniania świadczeń na rzecz beneficjentów. Zasady dotyczące jej powoływania i prowadzenia przez nią działalności zostały uregulowane w ustawie z 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (dalej: u.f.r.). Jak wynika z tych przepisów, fundatorem fundacji rodzinnej może być wyłącznie osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, która złożyła oświadczenie o jej ustanowieniu w akcie założycielskim albo w testamencie. Co do zasady może ona być ustanowiona przez więcej niż jednego fundatora, jednak w przypadku, gdy do jej ustanowienia dochodzi w testamencie, fundator może być tylko jeden.

Aby powstała fundacja rodzinna, trzeba dopełnić wielu formalności:

- złożenie oświadczenia o ustanowieniu fundacji rodzinnej w akcie założycielskim albo w testamencie,
- ustalenie statutu,
- sporządzenie spisu mienia,
- ustanowienie organów fundacji rodzinnej wymaganych przez ustawę lub statut,
- wniesienie funduszu założycielskiego przed wpisaniem do rejestru fundacji rodzinnych w przypadku ustanowienia fundacji rodzinnej w akcie założycielskim albo wniesienie funduszu założycielskiego w terminie dwóch lat od dnia wpisania fundacji rodzinnej do rejestru fundacji rodzinnych w przypadku ustanowienia fundacji rodzinnej w testamencie,
- wpisanie do rejestru fundacji rodzinnych.

Fundacja rodzinna w organizacji

Akt założycielski i testament sporządza się w formie aktu notarialnego, a z chwilą ich sporządzenia (ogłoszenia) powstaje fundacja rodzinna w organizacji. Choć na tym etapie podmiot ten nie posiada jeszcze osobowości prawnej, to zarządza we własnym imieniu posiadanym majątkiem i zapewnia jego ochronę – w szczególności nabywa prawa (w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe), zaciąga zobowiązania, pozywa i jest pozywana. Na tym etapie jest ona reprezentowana przez fundatora lub powołanego przez niego pełnomocnika albo – w przypadkach

eprasa.pl 79cbd909fe

wskazanych w ustawie – przez zarząd. Dopiero z chwilą wpisu do rejestru fundacji rodzinnych podmiot ten staje się fundacją rodzinną i uzyskuje osobowość prawną. Z tą chwilą staje się też podmiotem praw i obowiązków fundacji rodzinnej w organizacji.

WAŻNE Fundacja rodzinna w organizacji nie posiada jeszcze osobowości prawnej.

Status fundacji rodzinnej a podatek od nieruchomości

Z perspektywy podatku od nieruchomości to właśnie okres funkcjonowania fundacji rodzinnej w organizacji budzi wiele wątpliwości. O ile ani podatnicy, ani organy podatkowe nie mają zwykle wątpliwości co do tego, że fundacja rodzinna, po dokonaniu wpisu do rejestru i uzyskaniu osobowości prawnej może być podatnikiem tego podatku, o tyle etap funkcjonowania tego podmiotu w organizacji budzi wątpliwości. W tym kontekście należy przypomnieć, że podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej. Ani w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, ani w innych aktach prawnych nie znajdziemy definicji jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Podmioty te nie tworzą jednolitej czy zamkniętej grupy, w przypadku której można wyczerpująco określić ich strukturę organizacyjną, cele działania czy zasady finansowania. W praktyce przyjmuje się, że są to takie podmioty, których podstawową wspólną cechą jest to, że choć nie posiadają osobowości prawnej, to są uczestnikami obrotu, a ich sposób działania jest zbliżony do tego charakteryzującego osoby prawne.

Do grupy tej należą również fundacje rodzinne w organizacji. Oznacza to, że **po spełnieniu wymaganych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych warunków, podmiot ten już na początkowym etapie swojej działalności „w organizacji" może stać się podatnikiem podatku od nieruchomości jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.** W konsekwencji, na ogólnych zasadach ma obowiązek złożenia deklaracji na podatek wraz z załącznikami, a także dokonywania wpłat podatku w określonych w ustawie terminach. Obowiązek złożenia i podpisania deklaracji spoczywa na fundatorze lub powołanym przez niego pełnomocniku, a w przypadku ustanowienia w testamencie – na zarządzie powołanym w testamencie. Z chwilą wpisania do rejestru i przekształcenia fundacji rodzinnej w organizacji w fundację rodzinną, jest ona podatnikiem podatku od nieruchomości jako osoba prawna.

WAŻNE Fundacja rodzinna w organizacji jest podatnikiem podatku od nieruchomości jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

Fundacja rodzinna a prowadzenie działalności gospodarczej

Drugą kwestią budzącą istotne wątpliwości w związku z opodatkowaniem fundacji rodzinnej podatkiem od nieruchomości jest kwestia związana z zastosowaniem odpowiedniej stawki tego podatku. Innymi słowy, pojawia się pytanie, czy nieruchomości należące do takiej fundacji należy uznać za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej?

Szczegółowy cel fundacji rodzinnej określa w jej statucie fundator. Co do zasady fundacja powoływana jest w celu gromadzenia mienia, zarządzania nim w interesie beneficjentów oraz spełniania świadczeń na rzecz beneficjentów. Może ona wykonywać działalność gospodarczą, jednak tylko w zakresie wskazanym w art. 5 u.f.r.

eprasa.pl 79cbd909fe

Fundacja rodzinna może wykonywać działalność gospodarczą jedynie w zakresie:

1) zbywania mienia, o ile mienie to nie zostało nabyte wyłącznie w celu dalszego zbycia;
2) najmu, dzierżawy lub udostępniania mienia do korzystania na innej podstawie;
3) przystępowania do spółek handlowych, funduszy inwestycyjnych, spółdzielni oraz podmiotów o podobnym charakterze, mających swoją siedzibę w kraju albo za granicą, a także uczestnictwa w tych spółkach, funduszach, spółdzielniach oraz podmiotach;
4) nabywania i zbywania papierów wartościowych, instrumentów pochodnych i praw o podobnym charakterze;
5) udzielania pożyczek:
   a) spółkom kapitałowym, w których fundacja rodzinna posiada udziały albo akcje,
   b) spółkom osobowym, w których fundacja rodzinna uczestniczy jako wspólnik,
   c) beneficjentom;
6) obrotu zagranicznymi środkami płatniczymi należącymi do fundacji rodzinnej w celu dokonywania płatności związanych z działalnością fundacji rodzinnej;
7) produkcji przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych, z wyjątkiem przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach prowadzonych działów specjalnych produkcji rolnej oraz produktów opodatkowanych podatkiem akcyzowym, o ile ilość produktów roślinnych lub zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu, użytych do produkcji danego produktu stanowi co najmniej 50% tego produktu;
8) gospodarki leśnej.

Jak z tego wynika, analogicznie jak w przypadku innych podatników podatku od nieruchomości, **aby zastosować prawidłową stawkę podatku należy każdorazowo zweryfikować charakter prowadzonej przez fundację działalności – a przede wszystkim zapoznać się ze szczegółowym celem, w jakim została ona powołana.** W praktyce, w większości przypadków przekazane fundacji nieruchomości będą wykazywały związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie należało opodatkować je według najwyższej stawki podatku. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 2, art. 5, art. 11, art. 21–24 ustawy z 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 326)
- art. 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

eprasa.pl 79cbd909fe

Gospodarka komunalna

Jakość wody pod kontrolą gmin: nowe obowiązki od 2026 roku

Nowelizacja ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków została ogłoszona 6 maja 2026 r. w Dzienniku Ustaw pod poz. 605. Zasadnicza część przepisów wejdzie w życie 21 maja 2026 r. Dla gmin, ich jednostek i spółek wodociągowo-kanalizacyjnych nie jest to zmiana wyłącznie techniczna. Nowe przepisy oznaczają konieczność uporządkowania odpowiedzialności za jakość wody, przygotowania ocen ryzyka, sprawdzenia obiektów priorytetowych, rozszerzenia informacji dla mieszkańców oraz identyfikacji osób bez dostępu do wody przeznaczonej do spożycia.

ZOFIA PRZYGODA

prawnik, pracownik administracji samorządowej

Ustawa z 13 marca 2026 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (dalej: nowelizacja) wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (dalej: dyrektywa DWD). Termin wdrożenia dyrektywy upłynął 12 stycznia 2023 r., ale po publikacji nowelizacji w Dzienniku Ustaw podstawą działania gmin i dostawców wody są już przepisy krajowe.

Nowelizacja zmienia ustawę z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej: u.z.w.o.s.) i dodaje do niej rozdział 1a dotyczący bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi.

Punkt dostawy: gdzie kończy się odpowiedzialność dostawcy

Nowelizacja wprowadza do art. 2 u.z.w.o.s. definicję „punktu dostawy". Ma ona podstawowe znaczenie dla ustalenia granicy odpowiedzialności między dostawcą wody a właścicielem lub zarządcą nieruchomości.

W praktyce dostawca wody odpowiada za system zaopatrzenia w wodę do punktu dostawy. Jeżeli niezgodność z wartością parametryczną wynika z wewnętrznego systemu wodociągowego lub z jego utrzymania, znaczenie mają obowiązki właściciela lub zarządcy budynku – zwłaszcza w odniesieniu do obiektów priorytetowych.

DEFINICJA

Punkt dostawy – oznacza zawór za wodomierzem głównym, a w przypadku, gdy przyłącze wodociągowe nie znajduje się w posiadaniu dostawcy wody – punkt połączenia wewnętrznego systemu wodociągowego z siecią wodociągową, a w przypadku hurtowej dostawy wody – zawór za wodomierzem hurtowej sprzedaży wody (art. 2 pkt 6a u.z.w.o.s.).

PRZYKŁAD

Jeżeli badanie wykaże problem z jakością wody w szkolnej instalacji, trzeba ustalić, czy przyczyna leży w sieci dostawcy, czy w wewnętrznym systemie wodociągowym budynku. Po nowelizacji granicę tej odpowiedzialności wyznacza punkt dostawy.

Podejście oparte na ryzyku

Nowelizacja wprowadza obowiązek stosowania podejścia opartego na ryzyku w całym łańcuchu dostaw wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Zgodnie z art. 4d u.z.w.o.s. obejmuje ono trzy elementy:

1) ocenę ryzyka i zarządzanie ryzykiem w obszarze zasilania ujęcia wody,

eprasa.pl 79cbd909fe

2) ocenę ryzyka i zarządzanie ryzykiem w systemie zaopatrzenia w wodę,
3) ocenę ryzyka w wewnętrznym systemie wodociągowym.

Oceny ryzyka w obszarze zasilania ujęcia oraz w systemie zaopatrzenia w wodę dokonuje dostawca wody. Wynika to z art. 4e u.z.w.o.s. Dostawca dokonuje też udokumentowanych przeglądów tych ocen w regularnych odstępach czasu – nie dłuższych niż 6 lat – i w razie potrzeby je aktualizuje. Ocena ryzyka w obszarze zasilania ujęcia jest uregulowana w art. 4f u.z.w.o.s. Obejmuje m.in. identyfikację znaczących oddziaływań antropogenicznych, wyniki monitoringu wód, wyniki badań parametrów z listy obserwacyjnej oraz informacje dotyczące stref ochronnych i obszarów ochronnych.

Ocena ryzyka w systemie zaopatrzenia w wodę jest uregulowana w art. 4g u.z.w.o.s. Ma obejmować m.in. charakterystykę systemu zaopatrzenia, identyfikację zagrożeń i zdarzeń niebezpiecznych oraz informację o planowanych środkach kontroli ryzyka. Dla gmin i spółek wodociągowo-kanalizacyjnych oznacza to konieczność uporządkowania dokumentacji technicznej, danych o ujęciach, sieci i strefach zaopatrzenia, a także współpracy z Wodami Polskimi, organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej i laboratoriami wykonującymi badania jakości wody.

Obiekty priorytetowe: obowiązki właścicieli i zarządców

Nowelizacja wprowadza obowiązki dotyczące obiektów priorytetowych.

DEFINICJA

Obiekt priorytetowy – niemieszkalny obiekt, w którym więcej niż 50 osób dziennie jest narażonych na ryzyko związane z wodą, w szczególności budynek użyteczności publicznej lub budynek przeznaczony do okresowego pobytu ludzi.

Właściciel lub zarządca obiektu priorytetowego dokonuje oceny ryzyka w wewnętrznym systemie wodociągowym. Obowiązek ten wynika z art. 4i ust. 1 u.z.w.o.s. Ocena ma formę pisemną, podlega aktualizacji nie rzadziej niż co 6 lat i powinna być przechowywana co najmniej przez 12 lat.

Ocena ryzyka obejmuje analizę wewnętrznego systemu wodociągowego oraz materiałów lub wyrobów mających kontakt z wodą. Jeżeli z analizy wynika ryzyko dotyczące ołowiu, właściciel lub zarządca obiektu priorytetowego, w uzgodnieniu z właściwym organem nadzoru sanitarnego, ustala częstotliwość badania ołowiu.

Tabela 1. Obiekty priorytetowe wskazane w art. 4j u.z.w.o.s.

Zakres obowiązku	Obiekty wskazane w ustawie
Ocena ryzyka w wewnętrznym systemie wodociągowym	niemieszkalne obiekty, w których więcej niż 50 osób dziennie jest narażonych na ryzyko związane z wodą, w szczególności budynki użyteczności publicznej i budynki przeznaczone do okresowego pobytu ludzi
Badania Legionelli w ciepłej wodzie użytkowej	obiekty stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych, obiekty okresowego pobytu ludzi związane z turystyką, zakłady karne, areszty śledcze, domy rencistów oraz budynki użyteczności publicznej, w których powstaje aerozol wodny
Badania ołowiu	obiekty całodobowych świadczeń zdrowotnych dla kobiet ciężarnych lub dzieci do lat 6, domy dla matek z małoletnimi dziećmi lub kobiet w ciąży, placówki opiekuńczo-wychowawcze i placówki oświatowe, w których przebywają dzieci do lat 6

Jeżeli w wewnętrznym systemie wodociągowym nie są dotrzymane wartości parametryczne Legionelli albo ołowiu, właściciel lub zarządca budynku podejmuje działania w celu wyeliminowania lub zmniejszenia ryzyka. Wynika to z art. 4k u.z.w.o.s.

PRZYKŁAD

Gmina zarządza przedszkolem i domem pomocy społecznej. Musi ustalić, czy obiekty spełniają definicję obiektu priorytetowego, kto jest ich właścicielem albo zarządcą i czy trzeba przeprowadzić badania Legionelli lub ołowiu. Wynik oceny ryzyka powinien trafić do dokumentacji obiektu.

eprasa.pl 79cbd909fe

Parametry jakości wody i laboratoria

Nowelizacja nie wpisuje wprost do u.z.w.o.s. pełnego katalogu wartości parametrycznych jakości wody. Ustawa odsyła w tym zakresie do rozporządzenia ministra właściwego do spraw zdrowia, wydawanego na podstawie art. 13 u.z.w.o.s.
Zgodnie z art. 2b u.z.w.o.s. parametry jakości wody przeznaczonej do spożycia dzielą się m.in. na parametry mikrobiologiczne, chemiczne, wskaźnikowe, radiologiczne, wynikające z oceny ryzyka w systemie zaopatrzenia w wodę, istotne dla oceny ryzyka w wewnętrznym systemie wodociągowym oraz objęte listą obserwacyjną Komisji Europejskiej. Dla przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych oznacza to konieczność sprawdzenia, czy zakres badań, częstotliwość pobierania próbek i umowy z laboratoriami odpowiadają wymaganiom ustawy oraz rozporządzeń wykonawczych.

Dostęp do wody dla mieszkańców

Nowelizacja wprowadza wyraźne zadania dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w zakresie powszechnego dostępu do wody przeznaczonej do spożycia. Reguluje je art. 4r u.z.w.o.s.
Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma podejmować działania w celu poprawy lub utrzymania powszechnego dostępu ludności do wody – w tym:

- identyfikować osoby bez dostępu albo o ograniczonym dostępie do wody i ustalać przyczyny tego stanu,
- we współpracy z dostawcami wody oceniać możliwości poprawy dostępu,
- informować o możliwościach podłączenia do sieci wodociągowej albo o alternatywnych sposobach uzyskania dostępu do wody,
- stosować środki uznane za niezbędne i odpowiednie do zapewnienia dostępu do wody.

Identyfikacja osób bez dostępu albo o ograniczonym dostępie do wody może następować m.in. na podstawie zgłoszeń tych osób, informacji przekazanych za ich zgodą przez ośrodek pomocy społecznej oraz analizy informacji przestrzennych o uzbrojeniu terenu.

WAŻNE W praktyce zadanie to będzie wymagało współpracy referatu gospodarki komunalnej, ośrodka pomocy społecznej, jednostek planowania przestrzennego i przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta musi też zapewnić bezpieczeństwo danych przetwarzanych w związku z identyfikacją takich osób.

Informowanie odbiorców

Nowelizacja rozszerza obowiązki informacyjne dostawców wody. Z art. 4p u.z.w.o.s. wynika, że dostawca wody udostępnia konsumentom informacje dotyczące m.in. jakości wody, obszaru zaopatrzenia, stosowanych metod uzdatniania, działań naprawczych oraz zaleceń dotyczących ograniczenia zużycia wody.
Dostawca wody zaopatrujący co najmniej 50 000 osób lub dostarczający co najmniej 10 000 m^3 wody na dobę musi co najmniej raz w roku udostępniać dodatkowo informacje o strukturze własnościowej oraz wielkości wycieków wody w systemie zaopatrzenia. Dla samorządowych spółek wodociągowo-kanalizacyjnych oznacza to konieczność sprawdzenia stron internetowych, aplikacji mobilnych, e-BOK i wzorów informacji przekazywanych odbiorcom. Część informacji ma być udostępniana elektronicznie, a na wniosek konsumenta – także w postaci papierowej.

Straty wody

Nowelizacja odnosi się również do wycieków wody. Jeżeli zostanie przekroczony próg wielkości wycieków określony w akcie delegowanym Komisji Europejskiej, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, we współpracy z Prezesem Wód Polskich, opracuje krajowy plan działań służących ograniczeniu wycieków w systemach zaopatrzenia w wodę.
Nie jest to więc bezpośredni obowiązek każdej gminy sporządzenia własnego planu ograniczania strat wody. Dla większych dostawców istotne jest natomiast to, że wielkość wycieków ma być elementem informacji przekazywanych konsumentom.
Terminy pierwszego wykonania obowiązków wynikają z przepisów przejściowych nowelizacji. W praktyce gmina nie powinna czekać do ostatniego dnia. Najpierw trzeba sporządzić listę obiektów, przypisać odpowiedzialność właścicielom lub zarządcom i sprawdzić, czy spółka wodociągowa oraz laboratoria mają dane potrzebne do ocen ryzyka.

eprasa.pl 79cbd909fe

Co powinny zrobić gminy i ich spółki

W pierwszej kolejności samorząd powinien ustalić, które obiekty w jego zasobie mogą być obiektami priorytetowymi. Dotyczy to zwłaszcza szkół, przedszkoli, placówek opiekuńczych, domów pomocy społecznej, obiektów sportowych, turystycznych i innych budynków użyteczności publicznej.
Następnie trzeba przypisać odpowiedzialność: osobno po stronie urzędu lub jednostki zarządzającej budynkiem, osobno po stronie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego jako dostawcy wody.

WAŻNE **W praktyce konieczna tu będzie współpraca komórek gospodarki komunalnej, zarządzania nieruchomościami, pomocy społecznej, planowania przestrzennego oraz spółki wodociągowej.**

Najważniejsze zadania to: przygotowanie ocen ryzyka, aktualizacja dokumentacji technicznej, weryfikacja umów laboratoryjnych, sprawdzenie kanałów informowania mieszkańców, identyfikacja osób bez dostępu do wody oraz zaplanowanie działań naprawczych w przypadku ryzyka Legionelli, ołowiu albo innych niezgodności z wartościami parametrycznymi.

Tabela 2. Najważniejsze terminy dla gmin i dostawców wody

Termin	Zobowiązany	Obowiązek	Podstawa prawna
30 czerwca 2028 r.	dostawcy wody	przekazanie pierwszej oceny ryzyka w systemie zaopatrzenia w wodę właściwemu organowi sanitarnemu	art. 7 ust. 2 nowelizacji oraz art. 4h ust. 1 pkt 2 u.z.w.o.s.
30 czerwca 2028 r.	właściciele lub zarządcy obiektów priorytetowych	przekazanie pierwszej oceny ryzyka w wewnętrznym systemie wodociągowym	art. 9 ust. 1 nowelizacji oraz art. 4i u.z.w.o.s.
30 czerwca 2028 r.	wójt, burmistrz albo prezydent miasta	pierwsze przekazanie informacji o działaniach na rzecz poprawy dostępu do wody	art. 11 ust. 1 nowelizacji
co 6 lat	dostawcy wody oraz właściciele lub zarządcy obiektów priorytetowych	przegląd i ewentualna aktualizacja ocen ryzyka	art. 4e ust. 2 i art. 4i ust. 2 u.z.w.o.s.
30 dni od aktualizacji	dostawca wody albo właściciel lub zarządca obiektu priorytetowego	przekazanie zaktualizowanej oceny ryzyka właściwym organom	art. 4h ust. 1 pkt 3 i art. 4n u.z.w.o.s.

Podsumowanie

Zasadniczym przedmiotem nowelizacji jest bezpieczeństwo wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi: zarządzanie ryzykiem, obiekty priorytetowe, informowanie odbiorców i poprawa dostępu do wody. Dla gmin oznacza to nowe obowiązki organizacyjne i dokumentacyjne, a dla przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych – konieczność systemowego zarządzania ryzykiem, monitorowania jakości wody i informowania odbiorców. ©℗

Podstawa prawna:

- ustawa z 13 marca 2026 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 605)
- ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 960; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 455)
- ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 757)
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.Urz. UE L 435 z 23 grudnia 2020 r., str. 1)

eprasa.pl 79cbd909fe

Zamówienia publiczne

Tajemniczy zamawiający – kiedy może korzystać z utajnienia informacji

Podobnie jak w przypadku wykonawców, również zamawiający mają prawo objąć część informacji przekazywanych w ramach prowadzonego postępowania tajemnicą ze względu na poufny charakter takich danych. Sytuacje te należy jednak traktować jako wyjątek – ściśle przestrzegając regulacji ustawy.

W ustawie Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) znajdziemy wiele zapisów zmierzających do zapewnienia równowagi pomiędzy zamawiającym i wykonawcą. Regulacje takie są konieczne nie tylko z uwagi na systemowe dysproporcje związane z uprzywilejowaną pozycją zamawiającego (jako gospodarza postępowania), ale również z punktu widzenia konieczności zapewnienia respektowania zasady równości i uczciwej konkurencji. Przykładem takich zabiegów legislacyjnych jest m.in. możliwość ochrony poufnych informacji poprzez ograniczenie dostępu do nich w ramach toczącego się postępowania. Z reguły rozwiązanie to jest kojarzone z uprawnieniem wykonawcy w ramach tzw. instytucji tajemnicy przedsiębiorstwa (szerzej na ten temat w numerze 4/2026 GSiA, w artykule pt. „Tajemnica przedsiębiorstwa – kiedy skuteczna, a kiedy pozorna"). Warto jednak pamiętać, że podobnymi możliwościami dysponuje zamawiający.

Ograniczenie dostępu do części SWZ

Zamawiający może odstąpić od publikacji części SWZ na stronie internetowej prowadzonego postępowania (art. 133 ust. 3 Pzp). Dopuszczalne jest to jednak tylko wówczas, kiedy przemawia za tym konieczność objęcia ochroną informacji o poufnym charakterze.

Ustawodawca wymaga, aby w ogłoszeniu o zamówieniu wskazać sposób dostępu do takich danych oraz wymagania związane z ich ochroną. Regulacja w tym zakresie nie jest zbyt rozbudowana. Może to powodować u zamawiających mylne wrażenie, że z rozwiązania tego można korzystać swobodnie. Nie jest tak – na co uwagę zwróciła Krajowa Izba Odwoławcza w jednym ze swoich wyroków. Przyjrzyjmy się, czego dotyczyła sprawa oraz jakich argumentów użyła Izba.

Stan faktyczny

Wspomniany wyrok (sygn. akt KIO 516/22) został wydany 16 marca 2022 r. w sprawie, w której zamawiającym była Poczta Polska S.A., a odwołującym Netia S.A. Postępowanie dotyczyło świadczenia usługi operatora sieci rozległej WAN PP. Sieć ta – w języku nietechnicznym – jest niczym innym, jak szczególnym rodzajem sieci komputerowej, która obejmuje znaczny obszar, łącząc mniejsze sieci lokalne oraz lokalizacje – w tym centra danych.

Główna oś sporu sprowadzała się do ograniczenia (w ogłoszonym 14 lutego 2022 r. postępowaniu) dostępu do dwóch załączników do specyfikacji warunków zamówienia. Chodziło o załącznik nr 5 – Opis przedmiotu zamówienia oraz załącznik nr 6 – Projekt umowy z załącznikami. Zamawiający uzasadniał to koniecznością ochrony poufnego charakteru informacji zawartych w tych dokumentach. Dostęp do nich miał być zapewniony po przekazaniu na podany adres e-mail zamawiającego:

- pisemnego upoważnienia dla osoby występującej o udostępnienie dokumentów w imieniu wykonawcy oraz
- umowy o poufności (umowa NDA, ang. *non-disclosure agreement*) podpisanej kwalifikowanym podpisem elektro-

RAFAŁ FRANKIEWICZ

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

eprasa.pl 79cbd909fe

nicznym przez osoby upoważnione do reprezentowania wykonawcy.

Dodatkowo zamawiający zobowiązał się (odpowiednimi zapisami SWZ), że w przypadku, gdy wniosek o wyjaśnienie treści specyfikacji wpłynie do zamawiającego nie później niż na 7 dni przed upływem terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu – wyjaśnienia zostaną udzielone niezwłocznie, jednak nie później niż na 4 dni przed upływem terminu składania wniosków. Po upływie tego terminu zamawiający nie będzie zobowiązany do udzielania wyjaśnień (co jednak nie przekreślało możliwości ich publikacji).

Dzień po ogłoszeniu postępowania – tj. 15 lutego 2022 r. – odwołujący zwrócił się do zamawiającego o udostępnienie OPZ i projektowanych postanowień umowy. Kolejnego dnia ponownie – tym razem telefonicznie – zwrócił się z prośbą o taki dostęp. W dniu 21 lutego 2022 r. skierował natomiast do zamawiającego pismo, w którym poinformował o braku możliwości uzyskania wyjaśnień do SWZ, a w konsekwencji o naruszeniu zasady równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji i jawności postępowania.

Dopiero wówczas (w dniu 22 lutego 2022 r.) zamawiający przekazał odwołującemu OPZ i projektowane postanowienia umowy. Miało to jednak miejsce już po upływie terminu, w jakim przewidziana była możliwość zadawania pytań do SWZ z obowiązkiem udzielania na nie odpowiedzi przez zamawiającego. Tego samego dnia udostępniono także na stronie prowadzonego postępowania wzór umowy – jednak bez opublikowania OPZ.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć (co ma duże znaczenie w rozpoznawanej sprawie), że 3 lata wcześniej zamawiający przeprowadził podobne postępowanie o tożsamym przedmiocie, w którym żadne dokumenty nie były objęte klauzulą poufności ani klauzulą tajemnicy przedsiębiorstwa, publikując je na stronie prowadzonego postępowania.

Ustalenia prawne

Izba uznała takie postępowanie zamawiającego za niezgodne z przepisami Pzp oraz nakazała unieważnić całe postępowanie. **Jako główny powód podano naruszenie szeregu przepisów – w tym art. 18 ust. 1 i 4 oraz art. 133 ust. 3 w związku z art. 379 ust. 2 Pzp.**

Na wstępie KIO zauważyła, że zamawiający zobowiązany jest do publikacji na stronie internetowej prowadzonego postępowania SWZ w sposób bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony. Oznacza to **konieczność upublicznienia OPZ oraz projektowanych postanowień umownych, które to dokumenty stanowią integralną część specyfikacji.** Izba dostrzegła wyjątki od tej reguły – określone w art. 18 i 133 Pzp – jednak nie znalazła uzasadnienia dla skorzystania z nich w tym postępowaniu. Co więcej, KIO uznała, że postępowanie zamawiającego pozbawiło wykonawców prawa do efektywnego wnioskowania o wyjaśnienie treści SWZ.

Z ORZECZNICTWA

Odwołujący został pozbawiony możliwości skorzystania z uprawnień, które przyznaje ustawa Pzp – w szczególności skorzystania z uprawnienia do zadawania pytań do treści SWZ i otrzymania obligatoryjnej odpowiedzi Zamawiającego, która mogłaby zmodyfikować treść SWZ, a w konsekwencji naruszenie art. 16 Pzp poprzez przygotowanie i przeprowadzanie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, nieprzejrzysty i nieproporcjonalny.

Wyrok KIO z 16 marca 2022 r., sygn. akt KIO 516/22

Tłumaczenia zamawiającego, że dokumenty te nie są konieczne do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, nie zyskały aprobaty. Co więcej, Izba uznała, że są to materiały kluczowe dla prawidłowego przygotowania oferty (wniosku o dopuszczenie) i trudno bez nich w sposób profesjonalny przygotować się do udziału w postępowaniu.

Brak pełnej wiedzy na temat przedmiotu zamówienia w sposób znaczący nie tylko utrudnia przygotowanie wyceny przyszłych prac, lecz także może uniemożliwiać podjęcie decyzji np. o konieczności powołania się na zasoby podmiotu trzeciego czy też zawiązania konsorcjum na potrzeby danego postępowania.

Bez znaczenia w tej materii pozostał fakt, że wykonawca w dalszym ciągu miał możliwość wystąpienia o wyjaśnienie treści SWZ. Stracił bowiem bezpowrotnie prawo do oczekiwania obligatoryjnego uzyskania odpowiedzi od zamawiającego. Zapewnienia gospodarza postępowania, że

eprasa.pl 79cbd909fe

Z ORZECZNICTWA

[Wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu – przyp. autora] *stanowi wstępną ocenę wymagań Zamawiającego i deklarację wykonawcy co do dalszego udziału w postępowaniu. Skoro wykonawca nie ma podstawowej wiedzy, jaki jest przedmiot zamówienia, nie ma tym samym możliwości w sposób profesjonalny i staranny zweryfikować albo w ogóle wyrazić chęć uczestnictwa w postępowaniu. Nie może chociażby oceniać, czy posiada odpowiednie zasoby kadrowe, sprzętowe, aby w przewidzianych przez Zamawiającego ramach czasowych wykonać przedmiot zamówienia. Zdaniem Izby, każdy odpowiedzialny wykonawca, działając poprzez swoje organy – a więc zarząd/radę nadzorczą – musi posiadać niezbędną wiedzę co do wymagań zamawiającego i przedmiotu zamówienia. Gdyby przyjąć inaczej, wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu byłyby składane „w ciemno".*

Wyrok KIO z 16 marca 2022 r., sygn. akt KIO 516/22

udzieliłby odpowiedzi na wpływające pytania, nie zmieniły oceny sytuacji przez Izbę.

Fundamentalne znaczenie dla omawianego zagadnienia mają także uwagi, które Izba poczyniła w związku z zapisami zawartymi w SWZ w zakresie poufności części informacji.

Z ORZECZNICTWA

Izba wskazuje, że Zamawiający nie wykazał przesłanek do zastosowania art. 133 ust. 3 Pzp. Przywołany przepis statuuje prawo zamawiającego do ograniczenia dostępu do części SWZ na stronie internetowej prowadzonego postępowania z powodu ochrony poufnego charakteru informacji zawartych w SWZ. Zauważyć należy, że ochrona informacji wynikająca z art. 133 ust. 3 Pzp nie ma charakteru nieograniczonego i dowolnego. (…) Możliwość więc skorzystania z uprawnienia z art. 133 ust. 3 Pzp wymaga wykazania przez Zamawiającego, iż zastrzeżone informacje mają charakter poufny.

Wyrok KIO z 16 marca 2022 r., sygn. akt KIO 516/22

W przedłożonych dokumentach widniała jedynie adnotacja „tajemnica przedsiębiorstwa", bez uzasadnienia ograniczenia jawności dokumentów. Podczas rozprawy odwołujący tłumaczył się natomiast, że jeden z jego departamentów dokonał analizy treści dokumentów, co skutkowało objęciem ich przez zarząd klauzulą poufności.

Z ORZECZNICTWA

Sama decyzja zarządu i opatrzenie dokumentu klauzulą „tajemnica przedsiębiorstwa" nie czyni takich dokumentów poufnymi, a tym bardziej informacji w nich zawartych informacjami poufnymi. Jeśli zaś Zamawiający kierował się jakimiś innymi okolicznościami warunkującymi konieczność zachowania treści OPZ w poufności, to takie okoliczności powinny znaleźć odzwierciedlenie w aktach postępowania przetargowego.

Wyrok KIO z 16 marca 2022 r., sygn. akt KIO 516/22

Co więcej, Izba nie uznała tych dokumentów za kwalifikujące się do objęcia klauzulą tajemnicy przedsiębiorstwa, bowiem zostały one już wcześniej upublicznione. Analiza treści zapisów z 2022 roku oraz dokumentów z wcześniejszego postępowania z 2019 roku wykazała, że są one niemal identyczne i znajdują się już w obiegu ogólnodostępnym od kilku lat.

Z ORZECZNICTWA

Tym samym, zdaniem Izby, nie została spełniona podstawowa przesłanka wynikająca z art. 133 ust. 3 Pzp, jak również z art. 11 ust. 2 UZNK [ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – przyp. red.] *– a mianowicie poufny charakter zastrzeżonych informacji. Zastrzeżone bowiem informacje zostały publicznie udostępnione w 2019 r. – znajdują się w domenie publicznej, a zatem nie mają charakteru poufnego.*

Wyrok KIO z 16 marca 2022 r., sygn. akt KIO 516/22

Wnioski z wyroku KIO

Podsumowując, należy wskazać, że nieprawidłowością w omawianym postępowaniu nie było samo skorzystanie z regulacji art. 133 Pzp.

eprasa.pl 79cbd909fe

Do tego zamawiający miał pełne prawo. Problem dotyczył jednak trzech kwestii z tym związanych, w ramach których zostały popełnione błędy.

1. Brak uzasadnienia ograniczenia dostępu do OPZ i wzoru umowy – **z dokumentacji postępowania powinno wynikać, na jakiej podstawie oraz z jakiego powodu ograniczono jawność części dokumentów.** Podobnie jak w przypadku tajemnicy przedsiębiorstwa, którą wykonawca może objąć część oferty – również i tutaj **to na podmiocie, który ogranicza jawność postępowania, ciąży obowiązek udowodnienia zasadności takiego postępowania.** W omawianej sprawie Izba nie odnosiła się nawet do konkretnych zapisów OPZ i wzoru umowy – nie oceniając, czy nadanie poufnego charakteru było zasadne. Oceniała natomiast, czy decyzja w tej sprawie była umotywowana i spełniała wymogi prawne. **Mając to na uwadze, warto w dokumentacji posiadać analizę, która będzie wskazywała konkretne informacje i dane mające charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny lub inny, udowadniając ich wartość gospodarczą dla zamawiającego oraz potrzebę ograniczenia jawności.**

2. Objęcie poufnością dokumentów, które wcześniej zostały już upublicznione – jest to kolejna przesłanka, która rozpatrywana jest jako obligatoryjny wymóg objęcia informacji tajemnicą przedsiębiorstwa. Wynika ona z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W omawianej sprawie zamawiający w 2019 roku upublicznił informacje, które trzy lata później starał się objąć klauzulą poufności. **Tym samym niemożliwe było udowodnienie, że dane takie były dostępne jedynie wąskiej grupie upoważnionych osób i nie znajdowały się już w przestrzeni publicznej.**

3. Brak niezwłocznego udostępnienia dokumentów na wniosek wykonawcy – w terminie, który pozwalałby wystąpić o wyjaśnienie treści SWZ. **Kluczowe przy tym było nie to, że wykonawca stracił prawo do „zadawania pytań", ale to, że bezpowrotnie utracił pewność uzyskania odpowiedzi zamawiającego.** Na pewnym etapie postępowania wyjaśnienie treści SWZ przestaje być obowiązkiem, a staje się fakultatywną możliwością gospodarza postępowania. Bez znaczenia pozostają natomiast intencje zamawiającego oraz to, czy takich wyjaśnień by udzielił, czy nie. Istotne było jedynie to, że swoim postępowaniem odebrał wykonawcy prawa przyznane ustawą.

To, o czym należy jeszcze pamiętać, to zapisanie w ogłoszeniu o zamówieniu sposobu dostępu do informacji poufnych, a także wymogów związanych z ochroną takich informacji. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby skorzystać z rozwiązania przyjętego przez zamawiającego prowadzącego postępowanie omówione powyżej. Można tym samym opracować umowę NDA lub zwykłe oświadczenie, które zostanie podpisane przez osobę uprawnioną, przed przekazaniem poufnych danych. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 18, art. 133, art. 379 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 79cbd909fe

Z praktyki JST

Zaniżenie ceny wywoławczej nieruchomości

IZABELA MOTOWILCZUK

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

Nieprawidłowość

W ogłoszeniu o pierwszym przetargu ustnym nieograniczonym na sprzedaż nieruchomości gminnej cena wywoławcza została określona w kwocie niższej niż wynikała ze sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego. Wójt gminy wyjaśnił, że wynikało to z zaokrąglenia ceny wywoławczej w dół do pełnych dziesiątek tysięcy złotych (zgodnie z zasadą, że kwoty poniżej 5000 zł pomija się, a kwoty od 5000 zł zaokrągla się do pełnej dziesiątki tysięcy). Ten sposób ustalenia ceny był zwyczajowo przyjęty i wygodny – np. przy ustalaniu kwoty minimalnego postąpienia, gdzie nie powstawały sumy groszowe.

Prawidłowe postępowanie

Cenę wywoławczą do pierwszego przetargu ustnego nieograniczonego ustala się wysokości nie niższej niż jej wartość ustalona przez biegłego. Minimalne postąpienie stanowi 1% ceny wywoławczej z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych.

Kwestie związane z ustaleniem ceny wywoławczej do pierwszego przetargu na zbycie nieruchomości należącej do JST reguluje w sposób ogólnie obowiązujący ustawa o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.). Przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości (art. 67 ust. 2 pkt 1 u.g.n.). Wartość nieruchomości określa rzeczoznawca majątkowy w pisemnej opinii sporządzonej w formie operatu szacunkowego (art. 156 ust. 1 u.g.n.). Ustawa nie zawiera żadnych postanowień o możliwości zaokrąglania wartości nieruchomości ustalonej przez biegłego do pełnych tysięcy złotych w górę lub dół. Przy braku takich postanowień wójt gminy nie ma prawa ich wprowadzać w formie zwyczaju.

W świetle obowiązujących przepisów, jeśli wartość nieruchomości według operatu szacunkowego wynosi np. 253 510 zł, to cena wywoławcza do pierwszego przetargu:

- nie może być ustalona w kwocie niższej niż 253 510 zł,
- może być ustalona w kwocie równej 253 510 zł,
- może być ustalona w kwocie wyższej niż 253 510 zł – przy czym jej podwyżka może wynikać z dowolnie ustalonych zaokrągleń, ale także z innych przesłanek (np. z wiedzy, że podobne nieruchomości ze względu na atrakcyjne położenie lub inne walory łatwo znajdują nabywców za ceny dużo wyższe niż ustalone w operacie szacunkowym).

„Zwyczajowe" zaokrąglanie ceny wywoławczej do pierwszego przetargu w dół do pełnych dziesiątek tysięcy złotych nie może być uzasadniane „wygodą" ustalania minimalnego postąpienia. O wysokości postąpienia decydują uczestnicy przetargu – z tym że postąpienie nie może wynosić mniej niż 1% ceny wywoławczej, z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych (§ 14 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości). Przepis ten powoduje, że przy cenie wywoławczej 253 510 zł, której 1% wynosi 2535,10 zł, minimalne postąpienie będzie po zaokrągleniu wynosiło 2540 zł (zgodnie z zasadą, że liczby 1, 2, 3, 4 zaokrąglamy w dół do najbliższej liczby całkowitej dziesiątek, a liczby 5, 6, 7, 8, 9 zaokrąglamy w górę). Przy tym jest to postąpienie minimalne. Uczestnicy przetargu mogą podać postąpienie wyższe od minimalnego – nawet o grosze (np. 2540,99 zł) – i kwoty te nie mogą być zaokrąglane przez organizatora przetargu.

Organizator przetargu musi niezwłocznie zaprzestać zaokrąglania wartości nieruchomości w dół do pełnych dziesiątek tysięcy złotych

eprasa.pl 79cbd909fe

w celu ustalenia ceny wywoławczej nieruchomości do pierwszego przetargu. Taka praktyka naraża jednostkę na stratę finansową, co może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

PRZYKŁAD

Wartość nieruchomości została ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego na kwotę 253 510 zł. Do pierwszego przetargu zaokrąglono tę kwotę do pełnych dziesiątek tysięcy złotych – zgodnie z zasadą, że liczby 1, 2, 3, 4 zaokrąglamy w dół do najbliższej liczby całkowitej dziesiątek, a liczby 5, 6, 7, 8, 9 zaokrąglamy w górę. Po zaokrągleniu wyniosła ona 250 000 zł. Nieruchomość została sprzedana w przetargu na rzecz uczestnika, który zaoferował cenę wyższą o minimalne postąpienie (2500 zł), czyli za 252 500 zł.

Prawidłowo cena wywoławcza powinna być ustalona w kwocie 253 510 zł. Przy minimalnym postąpieniu w kwocie 2540 zł, cena w przetargu powinna wynieść 256 050 zł – a więc powinna być wyższa o 3550 zł. Ustalenie należności JST w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: ustawa o dyscyplinie finansów publicznych). Co prawda kwota 3550 zł z tego przykładu jest niższa niż kwota minimalna z art. 26 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych, warunkująca dochodzenie odpowiedzialności, która w tym roku wynosi 7770,04 zł (zob. obwieszczenie Prezesa GUS z 19 lutego 2026 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2025 r. i w drugim półroczu 2025 r.) – jednak dotyczy to tylko jednego naruszenia w roku. Jeśli podobnych naruszeń będzie więcej w ciągu roku budżetowego, to skutki finansowe wszystkich zaniżeń sumuje się – co może dać kwotę wyższą niż kwota minimalna.

©℗

Podstawa prawna:

- art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 26 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- art. 67 ust. 2 pkt 1, art. 156 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 399)
- § 14 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (j.t. Dz.U. z 2021 r. poz. 2213)
- obwieszczenie Prezesa GUS z 19 lutego 2026 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2025 r. i w drugim półroczu 2025 r. (M.P. z 2026 r. poz. 232)

eprasa.pl 79cbd909fe

Ustalenie wartości lokalu mieszkalnego na podstawie operatów szacunkowych innych nieruchomości lokalowych

Nieprawidłowość

W urzędzie gminy przyjęto błędną praktykę ustalania wartości szacunkowej przy sprzedaży lokali mieszkalnych wraz ze sprzedażą udziału w gruncie. Zlecano biegłemu rzeczoznawcy jedynie wycenę wartości jednego lokalu w danym budynku wraz z wyceną gruntu związanego z budynkiem. Wartość kolejnych lokali wraz z udziałem w gruncie wyliczano:

- **mnożąc powierzchnię tych lokali przez wartość 1 m² z operatu szacunkowego pierwszego lokalu,**
- **obliczając wartość udziału w gruncie proporcjonalnie w wartości gruntu z operatu szacunkowego pierwszego lokalu.**

Tak ustalona wartość stanowiła cenę sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców lub cenę wywoławczą do pierwszego przetargu przy sprzedaży przetargowej wolnych lokali. Zasadę wyceny stosowano niezależnie od tego, jak daleko w czasie była rozłożona sprzedaż poszczególnych lokali mieszkalnych znajdujących się w jednym budynku (od kilku miesięcy do kilku lat).

Wójt stwierdził, że po utrwaleniu się orzecznictwa zabraniającego obciążania nabywców lokali mieszkalnych kosztami sporządzenia operatów szacunkowych gmina musiała poszukać oszczędnych rozwiązań w tym zakresie, bo nie było jej stać na sporządzanie operatu dla każdego lokalu oddzielnie – zwłaszcza w tych przypadkach, w których sprzedawano je z bonifikatą 90%. Według wójta rozwiązanie wpływało korzystnie na obniżenie wydatków gminy i nie powodowało ujemnych konsekwencji finansowych przy pobieraniu dochodów budżetowych, bo praktyka wykazywała, że ceny lokali położonych w jednym budynku zazwyczaj kształtowały się na podobnym poziomie.

Prawidłowe postępowanie

Każdy sprzedawany jako odrębna nieruchomość lokal mieszkalny należy wycenić w wartości nie niższej niż określona przez rzeczoznawcę majątkowego w sporządzonym dla tego lokalu operacie szacunkowym.

Cenę nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży bezprzetargowej ustala się w wysokości nie niższej od jej wartości (art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami; dalej: u.g.n.). Przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargowej cenę nieruchomości do pierwszego przetargu ustala się w wysokości nie niższej od jej wartości. Do kolejnych przetargów można ją obniżyć (art. 67 ust. 2 u.g.n.). Przepisy te stosuje się także dla lokali mieszkalnych, sprzedawanych jako przedmiot odrębnej własności – gdzie cena lokalu obejmuje lokal wraz z pomieszczeniami przynależnymi, w rozumieniu ustawy o własności lokali oraz udział w nieruchomości wspólnej, obejmującej budynek i grunt, na którym jest on posadowiony (art. 67 ust. 1a u.g.n.). Skoro cenę lokalu mieszkalnego sprzedawanego na odrębną własność ustala się na podstawie wartości tego lokalu, to dla każdego takiego lokalu trzeba sporządzić osobny operat szacunkowy (art. 156 ust. 1 u.g.n.). Zazwyczaj sporządza się go metodą porównawczą – gdzie określa się wartość nieruchomości wycenianej przy założeniu, że odpowiada ona cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego (art. 153 ust. 1 u.g.n.). Ceny te koryguje się ze względu na cechy różniące nieruchomości podobne do nieruchomości wycenianej oraz uwzględnia się zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu.

Podany przepis nie dotyczy jednak możliwości zastosowania operatu sporządzonego dla jednego lokalu mieszkalnego przy ustalaniu ceny innych lokali przeznaczonych do sprzedaży w tym samym budynku przez właściciela nieruchomości. Odnosi się do zasad wyceny stosowanych przez rzeczoznawców majątkowych przy wycenie nieruchomości przeznaczonych do obrotu – pod warunkiem że nieruchomości lokalowe są podobne, a wartości wyceny zostaną skorygowane o zmiany poziomu cen

eprasa.pl 79cbd909fe

wskutek upływu czasu (deflacja, inflacja, zmiany popytu i podaży). Ponieważ nawet w jednym bloku mogą być różne mieszkania (o różnej powierzchni czy standardzie wykończenia) – a na dodatek są sprzedawane na wniosek najemców lub w przetargu w różnym czasie – ich wycena może się różnić, a różnice te jest w stanie ocenić i uwzględnić jedynie rzeczoznawca majątkowy.

W sytuacji gdy nie sporządzano operatów dla poszczególnych lokali w budynku – nieuprawnione jest przyjęcie przez wójta, że rozwiązanie nie powodowało ujemnych konsekwencji finansowych dla gminy, bo praktyka wykazywała, że ceny lokali położonych w jednym budynku zazwyczaj kształtowały się na podobnym poziomie. Argument nie wydaje się trafny – chociażby ze względu na to, że w ciągu ostatnich kilku lat, na skutek pandemii i wojny na Ukrainie, ceny na rynku nieruchomości znacznie wzrosły (wskutek przejścia z deflacji w wysoką inflację). Ponadto zaznaczył się trend wzrostu cen lokali o małej powierzchni, jako tańszych w utrzymaniu.

Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi – w tym poprzez ich sprzedaż – należy do gminy (art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Zadania w tym zakresie muszą być wykonywane przez organy gminy zgodnie z obowiązującym prawem – w tym z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jeśli określone w tych przepisach obowiązki generują koszty (tu: wyceny wartości nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży przez rzeczoznawców majątkowych), to organy gminy odpowiadają za zapewnienie na to odpowiednich środków w budżecie (art. 211 ust. 4, art. 212 ust. 1 pkt 2, art. 216 ust. 2, art. 236 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp). Za zaplanowanie odpowiednich kwot w projekcie uchwały budżetowej, a następnie w uchwale budżetowej, odpowiada wójt gminy (art. 238 ust. 1 uofp). Nie może on szukać oszczędności przez wykonywanie działań niezgodnych w prawem.

Oszacowanie dokładnych skutków finansowych nieprawidłowości, a także jej usunięcie, ze względów praktycznych nie jest możliwe *ex post*. Aby usunąć nieprawidłowość na przyszłość, wójt musi natychmiast zaprzestać praktyki niezgodnej z prawem.

Wójt powinien:

1) ustalić, ile nieruchomości lokalowych jest przeznaczonych do zbycia w planie na obecny rok i ewentualnie na lata kolejne,
2) na podstawie danych z pkt 1 oszacować, jakie koszty będzie musiała ponieść jednostka na wykonanie operatów szacunkowych oddzielnie dla każdej nieruchomości lokalowej,
3) ustalić źródła pokrycia wydatków na operaty szacunkowe (np. zawnioskować do rady gminy o zmianę uchwały w sprawie bonifikat od cen sprzedaży lokali mieszkalnych, skoro przy wysokich bonifikatach koszty sprzedaży są niższe lub tylko nieznacznie wyższe od wpływów z dochodów ze sprzedaży tego mienia),
4) zawnioskować do rady gminy o wprowadzenie odpowiednich zmian w budżecie na ten rok,
5) przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wycenę nieruchomości (w trybie przepisów o zamówieniach publicznych albo procedur kontroli zarządczej I stopnia jednostki, jeśli wartość zamówienia nie obliguje do stosowania zamówień publicznych),

eprasa.pl 79cbd909fe

6) uwzględnić odpowiednie kwoty na wydatki w projekcie budżetu w latach kolejnych. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 211 ust. 4, art. 212 ust. 1 pkt 2, art. 216 ust. 2, art. 236 ust. 3 pkt 1 lit. b, art. 238 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 426)
- art. 67 ust. 1a, 2 i 3, art. 153 ust. 1, art. 156 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 399)
- art. 45 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)

Ustalenie przesłanek do wypłaty nagród pracownikom samorządowym niezgodnie z prawem

Nieprawidłowość

W regulaminie wynagradzania pracowników urzędu miejskiego zapisano, że pracownikom samorządowym można wypłacać nagrody „za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, a także – w miarę posiadanych na ten cel środków finansowych – również z okazji świąt kościelnych i innych okoliczności". Zapisy te stosowano, wypłacając wszystkim pracownikom corocznie nagrody z okazji „Bożego Narodzenia" w równych kwotach (2000 zł kierownicy komórek organizacyjnych, 1500 zł urzędnicy, 900 zł pracownicy zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych i obsługi) oraz z okazji „zakończenia roku" w równych kwotach pracownikom zatrudnionym na stanowiskach kierowniczych (od 1000 do 2000 zł – w zależności od tego, ile środków zostało niewykorzystanych na 31 grudnia na funduszu płac). Środki na wypłatę tych nagród były planowane w budżecie. Poza tym powiększały je oszczędności funduszu płac wynikające m.in. z pokrywania przez ZUS zasiłków chorobowych i innych, różnic między pensjami wypłacanymi pracownikom z długim stażem pracy, którzy odeszli z pracy a zatrudnianymi w ich miejsce pracownikom z krótkim stażem.

Prawidłowe postępowanie

Nagrody dla pracowników samorządowych można wypłacać tylko za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. W budżecie gminy nie można planować środków na wypłatę innych nagród niż przewidziane w ustawie o pracownikach samorządowych.

Pracownicy samorządowi mogą otrzymywać nagrody tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie o pracownikach samorządowych (dalej: u.p.s.). Mogą je otrzymać tylko pracownicy zatrudnieni na podstawie powołania lub umowy o pracę i tylko za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej (art. 36 ust. 6 u.p.s.). Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.p.s., pracodawca (tu: burmistrz miasta) może w regulaminie wynagradzania pracowników zatrudnionych w urzędzie miejskim określić warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród. Nie może jednak na tej podstawie poszerzać katalogu okoliczności uprawniających do ich przyznawania. Tak więc zapisy regulaminu wynagradzania pracowników urzędu miejskiego mówiące o tym, że nagrody można wypłacać „za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, a także – w miarę posiadanych na ten cel środków finansowych – również z okazji świąt kościelnych i i innych okoliczności", są niezgodne z prawem.

Przepisy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp) zobowiązują jednostki sektora finansów publicznych (w tym gminy) do dokonywania wydatków ze środków publicznych zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Przepis ten należy uwzględniać na każdym etapie gospodarowania środkami – w szczególności przy ustalaniu w budżecie JST, a następnie w planie finansowym wydatków urzędu miejskiego – wydatków na wynagrodzenia. Nie można w ogólnej puli funduszu płac planować określonych sum na wypłacanie nagród nieprzewidzianych prawem. Poza tym nie można także

eprasa.pl 79cbd909fe

w trakcie wykonywania budżetu JST (planu finansowego wydatków urzędu miejskiego) przeznaczać środków zaoszczędzonych z różnych powodów na funduszu płac na wydatki nieprzewidziane w przepisach ustawowych.

Opisane postępowanie stanowi naruszenie z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowie za nie burmistrz miasta jako osoba, która wprowadziła niezgodne z prawem postanowienia do regulaminu wynagradzania pracowników urzędu miejskiego, a następnie wydała dyspozycję wypłaty nagród. Do powstania naruszenia przyczyniły się także osoby zobowiązane do kontroli list płac pod względem merytorycznym oraz skarbnik miasta (główny księgowy urzędu miejskiego), którzy powinni zakwestionować wypłatę nagród z okazji świąt i zakończenia roku w ramach kontroli wstępnej z art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3–6 uofp. Osoby te jednak nie podlegają odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ nie mają kompetencji do wydawania dyspozycji środkami pieniężnymi. Mogą ponieść jedynie odpowiedzialność pracowniczą (za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie powierzonych obowiązków).

Aby zniwelować skutki nieprawidłowości dla budżetu miasta, burmistrz powinien podjąć próbę odzyskania wypłaconych bezprawnie nagród przynajmniej od pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych (zastępcy burmistrza, sekretarza miasta, skarbnika miasta, głównego księgowego urzędu) w trybie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu (art. 405–414 Kodeksu cywilnego). Te osoby, jako kadra kierownicza, są zobowiązane do znajomości przepisów i nie mogą zasłaniać się niewiedzą co do tego, że nagrody zostały im wypłacone niezgodnie z prawem.

Poza tym burmistrz powinien niezwłocznie wykreślić z regulaminu wynagradzania urzędu miejskiego zapisy niezgodne z art. 36 ust. 6 u.p.s. Jeszcze w trakcie trwania tego roku powinien także ustalić prawidłowy fundusz płac i zwrócić się do rady miejskiej z propozycją zmian w budżecie, w której rada miejska wypowie się co do przeznaczenia środków nieprawidłowo zaplanowanych w tym funduszu na wypłatę nagród niezgodnie z przepisami.

Jeśli pod koniec roku okaże się, że na prawidłowo ustalonym funduszu płac powstaną oszczędności (np. z tytułu wypłaty zasiłków z ubezpieczeń społecznych zamiast planowanych wynagrodzeń), to burmistrz może:

- wykorzystać te środki na wypłatę nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej dla wybranych pracowników,
- zaproponować dokonanie zmian w budżecie organowi stanowiącemu. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 44 ust. 2, art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3–6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 426)
- art. 36 ust. 6, art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- art. 11 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- art. 405–414 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 79cbd909fe

Cyfryzacja

AI w zamówieniach publicznych – bez naruszania zasad bezpieczeństwa i procedur

Sztuczna inteligencja wchodzi do polskich urzędów szybciej niż powstają wewnętrzne procedury jej używania. Zamówienia publiczne to obszar, w którym AI może realnie odciążyć pracowników jednostek samorządu terytorialnego, może jednak też spowodować poważne ryzyka prawne i organizacyjne. Klucz to traktowanie AI jako asystenta, a nigdy jako decydenta.

SŁAWOMIR BILIŃSKI

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

Można powiedzieć, że zamówienia publiczne to naturalny obszar dla AI. Postępowania są dokumentochłonne, opierają się na powtarzalnych czynnościach, wymagają porównywania treści, redagowania pism i streszczania obszernych materiałów. AI potrafi to wykonać znacznie szybciej niż człowiek. Granica jest jednak wyraźna: AI nie zastąpi zamawiającego, komisji przetargowej, radcy prawnego ani osoby odpowiedzialnej za prowadzenie procedury.

Gdzie AI może realnie pomóc

Praktyczne zastosowania AI w pracy nad postępowaniem można podzielić na cztery grupy.

1. **Przygotowanie postępowania** – roboczy plan, analiza potrzeb, lista pytań do wydziału merytorycznego, modelowy harmonogram, wstępna analiza ryzyk.
2. **Praca nad opisem przedmiotu zamówienia (OPZ)** – tworzenie szkiców, sprawdzanie spójności wymagań, wykrywanie zapisów niejasnych lub sprzecznych, redagowanie treści prostszym językiem.
3. **Dokumenty pomocnicze** – checklisty, tabele porównawcze, streszczenia raportów, porównania kolejnych wersji, wewnętrzne instrukcje.
4. **Korespondencja** – projekty odpowiedzi na pytania wykonawców, robocze uzasadnienia wyboru trybu oraz wstępne wersje uzasadnień dla warunków udziału czy kryteriów oceny ofert.

WAŻNE **We wszystkich przypadkach wynik AI powinien być traktowany wyłącznie jako materiał roboczy.**

Publiczny chatbot to nie miejsce na oferty wykonawców

Najwięcej kontrowersji budzi to, co wolno wprowadzić do publicznie dostępnych narzędzi, takich jak ChatGPT, Gemini, Claude czy Copilot. Zasada jest prosta: nie wolno tam wpisywać informacji chronionych ani danych mogących wpłynąć na konkurencję między wykonawcami. W praktyce dotyczy to m.in. ofert, tajemnicy przedsiębiorstwa, danych osobowych, nieopublikowanej dokumentacji postępowania oraz treści objętych poufnością.

Nawet jeżeli dostawca narzędzia deklaruje, że nie wykorzystuje danych użytkowników do uczenia modeli, urząd powinien samodzielnie ocenić regulamin usługi, model przetwarzania danych, lokalizację serwerów, możliwość zawarcia umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych oraz zgodność z polityką bezpieczeństwa informacji obowiązującą w jednostce. Brak takiej oceny to zaniedbanie organizacyjne.

Poufność, RODO i równe traktowanie

Lista zagrożeń jest długa i można ją podzielić na trzy grupy.

1. **Ryzyka informacyjne** – obejmują: utratę poufności, ujawnienie tajemnicy przedsiębiorstwa, naruszenie przepisów RODO.

2. **Ryzyka systemowe** – dotyczą samego postępowania i obejmują m.in. formułowanie wymagań zawężających konkurencję, nieświadome preferowanie określonego wykonawcy lub technologii oraz trudność w wyjaśnieniu,

eprasa.pl 79cbd909fe

dlaczego AI zaproponowała określone rozwiązanie.

3. Ryzyka organizacyjne – to przede wszystkim nadmierne zaufanie do odpowiedzi modelu i utrata kontroli nad ostateczną treścią dokumentacji.

Wszystkie te zagrożenia mogą prowadzić do naruszenia zasad określonych w art. 16 Prawa zamówień publicznych (dalej: Pzp), zgodnie z którym postępowanie powinno być prowadzone w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców, a także w sposób przejrzysty i proporcjonalny. W praktyce może to skutkować odwołaniem do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO).

Halucynacje AI: najgroźniejszy błąd

Osobnej uwagi wymagają tak zwane halucynacje – czyli sytuacje, w których model językowy generuje treść brzmiącą wiarygodnie, ale niezgodną z rzeczywistością. Dla użytkownika oznacza to, że odpowiedź nieprawdziwa wygląda identycznie jak odpowiedź poprawna.

Model może podać nieistniejącą sygnaturę wyroku KIO lub nieaktualne brzmienie przepisu Pzp. Może też powołać się na nieistniejącą opinię UZP albo zmyślić fragment ustawy. Spotykane są również wymyślone numery norm technicznych, fikcyjne tytuły aktów prawnych i odwołania do załączników, których nigdy nie było. Dokumentacja zamówieniowa, która przejdzie powierzchowną redakcję z udziałem halucynującego modelu, może zawierać szereg błędów niewidocznych dla osoby nieprzygotowanej.

Stąd konkretne zalecenie: każdą sygnaturę, każdy numer wyroku, każdy artykuł ustawy podany przez AI należy weryfikować w oficjalnym źródle. Jeżeli model wskazuje konkretną datę, kwotę lub procentową stawkę – dane te trzeba potwierdzić w pierwotnym dokumencie.

WAŻNE **W zamówieniach publicznych jedna niezweryfikowana halucynacja może prowadzić do wadliwej dokumentacji i skutecznego odwołania do KIO.**

Jak korzystać z AI bezpiecznie: procedura minimum

Praktyczne zasady, które warto wdrożyć w urzędzie, można sprowadzić do kilku reguł. Jeżeli praca dotyczy realnych dokumentów, dane należy anonimizować lub pseudonimizować – czyli zastępować nazwy firm, kwoty i parametry techniczne fikcyjnymi danymi. AI należy wykorzystywać do tworzenia szkiców, checklist i podsumowań, ale nie do podejmowania decyzji.

Każdą odpowiedź modelu powinien sprawdzić pracownik merytoryczny, a ważniejsze fragmenty – radca prawny odpowiedzialny za zamówienia. Urząd powinien też dokumentować, w jakim zakresie AI była używana. Kwestie sporne czy wątpliwe zawsze rozstrzyga się w oparciu o oficjalne dokumenty, nie o odpowiedź modelu.

Niezbędne jest wdrożenie wewnętrznej instrukcji korzystania z AI. Powinna ona określać, kto może korzystać z AI, do jakich celów, na jakich zasadach i jakie narzędzia są dopuszczone. Warto rozważyć narzędzia korporacyjne lub zamknięte środowiska AI zamiast bezpłatnych chatbotów.

Przykłady dobrych i złych zastosowań

Bezpieczne są polecenia operujące na poziomie ogólnym, bez odniesienia do konkretnego postępowania i bez danych chronionych.

PRZYKŁAD

Propozycje bezpiecznych poleceń:

- „Wskaż, jakie pytania warto zadać wydziałowi merytorycznemu przed przygotowaniem opisu przedmiotu zamówienia na system informatyczny".
- „Przeredaguj poniższy ogólny opis, aby był bardziej zrozumiały, bez dodawania nowych wymagań technicznych".
- „Przygotuj listę ryzyk organizacyjnych przy zamówieniu na usługę utrzymania zieleni miejskiej".

Niedopuszczalne są z kolei polecenia operujące na realnych, poufnych danych konkretnego postępowania – m.in. prośba o ocenę złożonej oferty wykonawcy, analiza kosztorysu inwestorskiego przed wszczęciem postępowania.

WAŻNE **AI nie powinna oceniać ofert, tworzyć warunków pod konkretnego wykonawcę ani przetwarzać poufnych danych. Odpowiedzialność za dokumentację i czynności w postępowaniu zawsze pozostaje po stronie zamawiającego.**

eprasa.pl 79cbd909fe

Tabela zastosowań AI w praktyce

Obszar użycia AI	Przykład zastosowania	Możliwość użycia publicznego AI	Główne ryzyko	Bezpieczna praktyka
Checklisty	Lista elementów OPZ dla typowej usługi szkoleniowej	Tak	Pominięcie istotnych pozycji	Weryfikacja przez specjalistę ds. zamówień
Roboczy opis przedmiotu zamówienia (OPZ)	Szkic opisu na neutralnych założeniach	Tak – bez danych chronionych	Sformułowania faworyzujące konkretnego dostawcę	Audyt neutralności wymagań i konsultacja prawna
Pytania wykonawców	Klasyfikacja i streszczenie pytań do dokumentacji jawnej	Tak – jeżeli pytania zostały już opublikowane	Generowanie odpowiedzi sprzecznych z treścią SWZ	Odpowiedź przygotowuje pracownik merytoryczny
Porównanie ofert	Analiza złożonych ofert pod kątem kryteriów	Nie	Naruszenie poufności, RODO i zasady równego traktowania	Praca wyłącznie w narzędziach wewnętrznych pod nadzorem komisji
Streszczenia dokumentów jawnych	Synteza długich raportów	Tak	Pominięcie ważnych szczegółów lub halucynacje	Porównanie streszczenia z oryginałem
Napisanie harmonogramu	Wzorcowa lista czynności w postępowaniu	Tak	Błędne terminy ustawowe	Sprawdzenie każdego terminu w aktualnej ustawie Pzp
Analiza ryzyk	Zestawienie ryzyk organizacyjnych	Tak – na poziomie ogólnym	Zbyt ogólne wnioski oderwane od specyfiki jednostki	Dostosowanie listy do realnych warunków urzędu
Redakcja pism	Uproszczenie języka odpowiedzi	Tak – jeżeli pismo nie zawiera danych chronionych	Zmiana sensu prawnego	Akceptacja wersji końcowej przez prawnika
Analiza odwołania	Wstępna kategoryzacja zarzutów	Co do zasady nie w publicznym AI	Błędne wnioski prawne	Pełna analiza prawna z radcą prawnym
Kryteria oceny ofert	Robocze warianty wag i punktacji	Tak – na danych modelowych	Brak proporcjonalności lub dyskryminacja wykonawców	Symulacja i akceptacja przez kierownika zamawiającego

Bez przeszkolonego pracownika nie ma bezpiecznego AI

Najsłabszym ogniwem polityki korzystania z AI w urzędzie nie jest technologia, ale człowiek, który ją obsługuje. Jeżeli pracownik nie wie, jak działa model językowy i jakie są typowe pułapki, będzie popełniał błędy nawet przy najlepiej napisanej instrukcji wewnętrznej. A zła praktyka rozprzestrzenia się w zespołach błyskawicznie. Dlatego minimalny zakres szkolenia dla osób zajmujących się zamówieniami publicznymi powinien obejmować cztery obszary: podstawy działania dużych modeli językowych, ochronę informacji, praktykę zamówieniową oraz konstruowanie promptów.

Powyższe zalecenia trzeba przełożyć na konkretne kroki organizacyjne. Przed dopuszczeniem AI do prac nad postępowaniami warto zapewnić stałą współpracę z ekspertem/radcą prawnym przy weryfikacji efektów pracy modelu w sprawach niejednoznacznych oraz wprowadzić mechanizm okresowej kontroli czy zasady są w praktyce stosowane.

AI nie zwolni urzędnika z odpowiedzialności za dokumentację, ofertę czy umowę. Dobrze wdrożona, w bezpiecznym środowisku i z jasnymi zasadami, może jednak skrócić czas przygotowania postępowań i ograniczyć błędy formalne. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 16 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)

eprasa.pl 79cbd909fe

Opłaty lokalne

Błędny numer tablicy rejestracyjnej a opłata parkingowa i dodatkowa

Parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania wymaga uiszczenia opłaty parkingowej, a przy jej braku – opłaty dodatkowej. Podstawą do nałożenia opłaty dodatkowej nie jest jednak sytuacja, gdy płacący popełnił błędy formalne – np. wpisał błędny numer rejestracyjny samochodu w dowodzie płatności.

PAWEŁ SKOCZANIK

prawnik, pracownik kancelarii prawnej

Takie rozstrzygnięcie wydał 21 stycznia 2026 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt I GSK 1087/24). Sprawę z gminą wygrała kobieta, która zapłaciła w aplikacji mobilnej opłatę parkingową, ale błędnie wpisała numer rejestracyjny pojazdu. Podnosiła, że opłata dodatkowa może zostać nałożona wyłącznie wtedy, gdy kierowca w ogóle nie uiści opłaty za postój. Tutaj należność została wniesiona, a problem dotyczył jedynie błędnego wpisania numeru rejestracyjnego.

Kobieta przegrała wprawdzie sprawę w I instancji przed WSA w Krakowie, który uznał, że błędne wskazanie numeru rejestracyjnego oznacza brak skutecznej opłaty za postój. NSA uchylił jednak ten wyrok i stwierdził, że **skoro opłata parkingowa została rzeczywiście wniesiona, to sama pomyłka przy wpisywaniu numeru rejestracyjnego nie może automatycznie prowadzić do nałożenia opłaty dodatkowej.** NSA wskazał, że zgodnie z art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych (dalej: u.d.p.) opłatę dodatkową pobiera się za nieuiszczenie opłaty za parkowanie. Przepis ten nie przewiduje natomiast możliwości nakładania sankcji za błędne udokumentowanie wniesionej opłaty.

W opisywanej sprawie powoływano się na art. 33 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Znaczące jest, że także WSA w Krakowie mylnie uznał, że obowiązkiem skarżącej było podanie numeru rejestracyjnego pojazdu, dla którego postój był opłacany. WSA, wskazując na przepisy prawa miejscowego regulujące kwestię wnoszenia opłaty za postój pojazdu, wyjaśnił, że zaskarżone postanowienie zostało wydane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, w tym ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. NSA zadecydował odmiennie – stwierdzając, że **przesłankę ustawową obciążenia opłatą dodatkową stanowi stwierdzenie obiektywnie istniejącego faktu parkowania pojazdu bez uiszczenia opłaty parkingowej. Prawo nie przewiduje domniemania, że błędny numer tablicy rejestracyjnej w płatności za parking oznacza brak uiszczenia tej płatności.** Stanowisko NSA nie jest nowe. Już wcześniej NSA orzekał podobnie.

Z ORZECZNICTWA

Ustawa wprowadza obowiązek ponoszenia ustalonych przez rady gminy (rady miasta) opłat za parkowanie, a nie za niewłaściwe, niepełne dokumentowanie dopełnienia tego obowiązku poprzez wyeksponowanie dowodu uiszczenia opłaty za parkowanie bez podanego numeru rejestracyjnego lub bez prawidłowo podanego numeru rejestracyjnego. Skoro opłata dodatkowa jest pobierana (…) za nieuiszczenie opłat (…), a nie za niewłaściwe, niepełne dokumentowanie dopełnienia tego obowiązku, to trafne jest stanowisko strony skarżącej kasacyjnie wykazującej brak podstaw do wprowadzenia w zaskarżonej uchwale nieprzewidzianej ustawowo przesłanki nałożenia opłaty dodatkowej – tj. opłaty za niedopełnienie obowiązku przewidzianego w § 3 ust. 7 uchwały.

Wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r.; sygn. akt II GSK 2467/21

eprasa.pl 79cbd909fe

Przepis art. 13 ust. 1 u.d.p. stanowi, że korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat m.in. za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych:

- w strefie płatnego parkowania,
- w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania.

Z przepisem tym skorelowany jest art. 13f ust. 1 u.d.p. Wprowadza zasadę, że „za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Użycie przez ustawodawcę słowa „pobiera" oznacza, że organ nie ma dowolności co do uznania, kiedy pobranie opłaty jest zasadne, a kiedy nie. Źródło powstania obowiązku wynika bezpośrednio z przepisu prawa (ustawy i przepisu prawa miejscowego) – zob. wyrok NSA z 13 października 2021 r., sygn. akt I GSK 416/21.

Rada gminy nie może modyfikować przepisów

NSA odniósł się także do art. 13b ust. 4 pkt 3 u.d.p. Przepis ten stanowi, że rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania, określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1. Sędziowie podkreślili, że **kompetencje do określania „sposobu pobierania opłat" nie mogą prowadzić do rozszerzenia ustawowej przesłanki „nieuiszczenia opłaty" na sytuacje, w których opłata została zapłacona, lecz dowód jej wniesienia zawiera błędy formalne.** Sędziowie wyraźnie wyznaczyli granicę dla kompetencji rad gmin. Ich zadania wynikające z art. 13b ust. 4 pkt 3 u.d.p. mają charakter tylko techniczno-organizacyjny. Takie czynności nie obejmują uprawnienia do kreowania nowych przesłanek materialnoprawnych odpowiedzialności finansowej użytkowników dróg.

WAŻNE **Opłata dodatkowa ma charakter sankcyjny i jako taka podlega ścisłej wykładni. W konsekwencji niedopuszczalne jest jej nakładanie w sytuacjach nieobjętych wprost dyspozycją przepisu ustawowego.**

Rada gminy może określać kwestie organizacyjne związane z pobieraniem opłat parkingowych, ale nie może tworzyć nowych przesłanek odpowiedzialności finansowej użytkowników dróg.

Brak postępowań administracyjnych

W omówionym wyroku NSA przypomniał, dlaczego w sprawie obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej oraz opłaty dodatkowej nie prowadzi się postępowania administracyjnego i nie rozstrzyga się w drodze decyzji administracyjnej. Dotyczy to także postępowania wyjaśniającego, poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty. Otóż, pozostawienie pojazdu w strefie płatnego parkowania wiąże się z obowiązkiem zapłacenia opłaty parkingowej. W przepisach ustawodawca użył zwrotu „pobierać opłatę". W konsekwencji zapłacenie opłaty za parkowanie i opłaty dodatkowej, jeżeli ta pierwsza nie zostanie uiszczona, jest obowiązkiem powstającym ex lege – nie jest zatem wymagane konkretyzowanie tego obowiązku w drodze indywidualnego aktu administracyjnego (zob. np. wyrok NSA z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt II GSK 767/16). **Możliwość dochodzenia swych racji przez korzystającego z drogi publicznej powstaje dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego, przez złożenie zarzutu nieistnienia obowiązku czy błędu co do osoby zobowiązanego** (zob. wyrok NSA z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt II GSK 767/16). ©℗

Podstawa prawna:

- art. 13 ust. 1, art. 13f ust. 1, art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. 2023 r. poz. 645)
- art. 33 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 479)

eprasa.pl 79cbd909fe

W następnym numerze Gazety Samorządu i Administracji:

- Zlecanie realizacji zadań publicznych zamiast przetargu lub zasady konkurencyjności
- Kontrowersyjne dodatki motywacyjne w pomocy społecznej
- Określenie wartości umowy do opublikowania w CRU
- Finansowanie inwestycji w związku z przepisami o ochronie ludności

W INFORLEX:

- Local content ma odegrać kluczową rolę w dekadzie inwestycji
- Nadchodzi cyfrowa rewolucja w księgach wieczystych
- Opłata turystyczna nie zlikwiduje daniny uzdrowiskowej
- Zrównanie zarobków urzędniczek i urzędników będzie bolesne

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 79cbd909fe

Potrzebujemy rozmowy o nowej równowadze w gminie

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego przedstawiła propozycję reformy pozycji ustrojowej wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Nie jest to projekt wymierzony w samorządowych liderów ani próba osłabienia lokalnej demokracji. Przeciwnie — jego celem jest rozpoczęcie poważnej rozmowy o tym, jak przywrócić równowagę między organami gminy, wzmocnić odpowiedzialność władz lokalnych i lepiej chronić interes wspólnoty samorządowej.

Od 2002 r., kiedy wprowadzono bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta, polski model gminy uległ głębokiej zmianie. Jednoosobowy organ wykonawczy otrzymał silny mandat demokratyczny, ale nie towarzyszyła temu odpowiednia przebudowa systemu kontroli, odpowiedzialności i podziału kompetencji. W praktyce wójt łączy dziś kilka ról: jest lokalnym liderem politycznym, kierownikiem urzędu, zwierzchnikiem administracji, wykonawcą budżetu oraz organem wydającym decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach mieszkańców. Taka koncentracja władzy może być sprawna, ale niesie również istotne ryzyka ustrojowe.

Najważniejsze z nich to osłabienie rady gminy. Choć formalnie pozostaje ona organem stanowiącym i kontrolnym, w wielu samorządach jej realny wpływ na politykę lokalną jest ograniczony. Rada często nie dysponuje wystarczającym zapleczem eksperckim, organizacyjnym i informacyjnym, aby skutecznie kontrolować egzekutywę. Mieszkańcy zaś coraz częściej utożsamiają całość władzy lokalnej z jedną osobą, co utrudnia ocenę, kto odpowiada za kierunki rozwoju, jakość usług publicznych czy wykonywanie uchwał.

FRDL proponuje model, który rozdziela trzy funkcje: polityczną, stanowiącą i wykonawczą. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta nadal byłby wybierany bezpośrednio przez mieszkańców, ale pełniłby przede wszystkim funkcję przewodniczącego rady gminy i lidera programowego wspólnoty. Odpowiadałby za inicjowanie debaty o kierunkach rozwoju, budowanie większości dla projektów strategicznych, reprezentację polityczną gminy oraz organizację prac rady.

Kompetencje wykonawcze i zarządcze zostałyby natomiast powierzone profesjonalnemu sekretarzowi gminy, powoływanemu przez radę po otwartym konkursie. Sekretarz byłby szefem administracji, kierownikiem urzędu i organem odpowiedzialnym za wykonywanie uchwał, bieżące zarządzanie oraz wydawanie decyzji administracyjnych. Taki model wzmacnia profesjonalizm administracji i ogranicza ryzyko mieszania decyzji administracyjnych z bieżącą kalkulacją polityczną.

Kluczowym elementem propozycji jest także wzmocnienie rady gminy. Rada powinna otrzymać realne narzędzia kontroli: dostęp do niezależnych ekspertyz, fundusz rady, silniejszą pozycję komisji rewizyjnej, prawo mniejszości do wprowadzania punktów do porządku obrad oraz przejrzysty system rozliczania sekretarza z wykonania budżetu i uchwał. Chodzi o to, aby rada nie była wyłącznie miejscem głosowania nad projektami przygotowanymi przez egzekutywę, lecz rzeczywistym centrum demokratycznej debaty lokalnej.

Propozycja FRDL wpisuje się również w szerszą debatę o kadencyjności włodarzy. Z najnowszego badania „Barometr Lokalnego Kapitału Obywatelskiego" wynika, że 60% dorosłych Polaków opowiada się za utrzymaniem obecnego limitu dwóch kadencji albo za jego zaostrzeniem. Całkowite zniesienie limitu popiera jedynie 18% badanych. Dane te pokazują, że obywatele dostrzegają potrzebę mechanizmów ograniczających nadmierną koncentrację władzy lokalnej. Nie chodzi jednak wyłącznie o kadencyjność. Limit kadencji jest tylko jednym z narzędzi równowagi. Znacznie ważniejsze pytanie brzmi: jak zbudować taki model gminy, w którym silne przywództwo lokalne będzie połączone z realną kontrolą rady, profesjonalną administracją i czytelną odpowiedzialnością przed mieszkańcami?

Stanowisko FRDL nie zamyka dyskusji. Jest zaproszeniem do rozmowy z samorządowcami, prawnikami, administratywistami, radnymi, organizacjami społecznymi i mieszkańcami. Samorząd terytorialny pozostaje jednym z największych osiągnięć polskiej transformacji. Właśnie dlatego wymaga stałej troski, odwagi instytucjonalnej i gotowości do korekt tam, gdzie praktyka ujawnia słabości obecnych rozwiązań. Reforma pozycji wójta nie powinna być traktowana jako spór personalny o popularnych lub niepopularnych włodarzy. To debata o jakości lokalnej demokracji, przejrzystości władzy i zdolności gmin do działania w interesie wspólnoty. FRDL proponuje, by tę debatę rozpocząć już dziś — spokojnie, merytorycznie i z udziałem tych, którzy samorząd tworzą na co dzień.

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 79cbd909fe

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

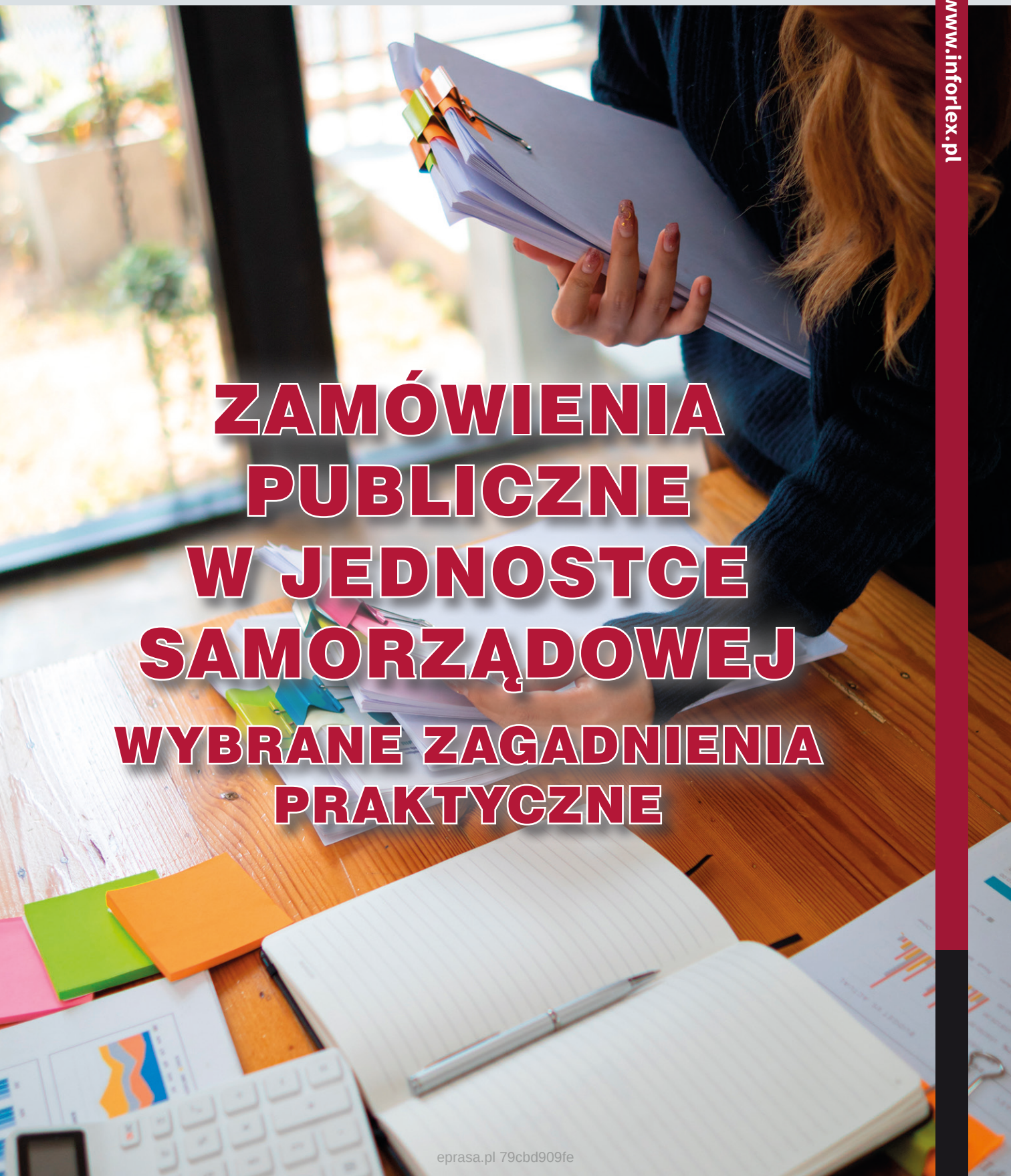
INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

GAZETA samorządu i administracji

DODATEK DO NR 5 (583)
MAJ 2026

Poradnik Samorządowca

www.inforlex.pl



ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W JEDNOSTCE SAMORZĄDOWEJ

WYBRANE ZAGADNIENIA PRAKTYCZNE

eprasa.pl 79cbd909fe

SPIS TREŚCI

Część I. Szacowanie wartości, opis przedmiotu i zakres zamówień

Jak oszacować wartość zamówienia na zakup wyposażenia do budynku amfiteatru ... 3

Czy zamówienia na zagospodarowanie zbiornika wodnego, budowę tężni i placu zabaw powinny być oszacowane odrębnie ... 3

Czy zamówienie o wartości mniejszej niż 170 000 zł jest udzielane bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych ... 4

Jak postąpić, gdy w odpowiedzi na zapytanie ofertowe tylko jedna oferta nie przekracza 170 000 zł, a pozostałe ją przekraczają ... 5

Czy można wezwać wykonawców do przedłużenia terminu związania ofertą ... 6

Czy biblioteka jest obowiązana posiadać procedurę zamówień publicznych o wartości do 170 000 zł ... 7

Część II. Tryby udzielania zamówień, umowy i odpowiedzialność wykonawcy

Czy zakład wodociągowy, jako zakład budżetowy nieposiadający osobowości prawnej, może zostać uznany za zamawiającego sektorowego ... 8

Czy zamawiający może dostosować do swoich wymogów wewnętrzny regulamin udzielania małych zamówień i przewidzieć w nim wyjątki od jego stosowania ... 9

Jakie są różnice między „istotnymi postanowieniami umowy" a „projektem umowy" w kontekście postępowań przetargowych ... 10

Zmiana warunków umowy w zamówieniach publicznych ... 11

Jak postąpić w przypadku drobnych błędów rachunkowych w ofertach ... 12

Czy zamawiający może odstąpić od naliczenia kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania umowy jako niezawinionego przez wykonawcę ... 13

Część III. Sprawozdawczość, dokumentacja i weryfikacja postępowania

Czy w SWZ można wykluczyć dostawy z określonego kraju ... 14

Czy gmina ma obowiązek stosować przepisy Prawa zamówień publicznych do zamówień z wolnej ręki ... 15

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

Grupa INFOR PL

Właściciel i Prezes Zarządu
Ryszard Pieńkowski

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

Dyrektor 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 79cbd909fe

Jak oszacować wartość zamówienia na zakup wyposażenia do budynku amfiteatru

PROBLEM

Czy należy łącznie oszacować wartość zamówienia na zakup wyposażenia do budynku amfiteatru, w zakres którego wchodzi zakup namiotów, stołów konferencyjnych, stołów szkolnych, krzeseł, ławek, projektora do kina letniego, oświetlenia scenicznego oraz nagłośnienia? Cały ten zakres zawarty jest w jednym kosztorysie.

RADA

W opisanym przedmiocie zamówienia należy odrębnie oszacować wartość zamówienia na: (1) stoły, ławki i krzesła, (2) sprzęt oświetleniowy, nagłośnieniowy i projekcyjny, (3) namioty.

UZASADNIENIE

Zgodnie z opinią Urzędu Zamówień Publicznych pt. „Szacowanie wartości i udzielanie zamówień, w tym zamówień objętych projektem współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej" (mającą jednak zastosowanie do szacowania wszystkich zamówień publicznych):

Dla ustalenia, czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy też z odrębnymi zamówieniami, konieczna jest analiza okoliczności konkretnego przypadku. W tym celu należy posługiwać się takimi kryteriami jak podobieństwo przedmiotowe i funkcjonalne zamówienia (kryterium to powinno prowadzić do wyodrębnienia nie tylko zbliżonych przedmiotowo zamówień, ale także zamówień, które mimo braku przedmiotowego podobieństwa tworzą funkcjonalną całość), tożsamość czasowa zamówienia (możliwe udzielenie zamówienia w tym samym czasie, ewentualnie możliwość realizacji zamówienia w tym samym czasie) i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę. Innymi słowy konieczne jest ustalenie, czy dany rodzaj zamówienia mógł być wykonany w tym samym czasie, przez tego samego wykonawcę. Z odrębnymi zamówieniami będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy przedmiot zamówienia ma inne przeznaczenie lub nie jest możliwe jego nabycie u tego samego wykonawcy (np. zakup mebli i sprzętu komputerowego). W przeciwnym wypadku, tzn. gdy udzielane zamówienia mają to samo przeznaczenie oraz dodatkowo istnieje możliwość ich uzyskania u jednego wykonawcy, należy uznać, iż mamy do czynienia z jednym zamówieniem.

Z opisu przedstawionego w pytaniu wynika, że osobno szacowane grupy zakupów tworzą meble, czyli ławki, stoły i krzesła – dostarcza je inna grupa wykonawców niż sprzęt oświetleniowy i nagłośnieniowy. Inna jest też funkcjonalność tych elementów przedmiotu zamówienia. Jeszcze inną funkcjonalność mają namioty, które też są dostarczane przez inną grupę wykonawców niż pozostałe elementy wymienione w pytaniu. Stąd zasadne jest uznanie, że zamawiający ma do czynienia z trzema odrębnymi zamówieniami. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 28–36 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)

Czy zamówienia na zagospodarowanie zbiornika wodnego, budowę tężni i placu zabaw powinny być oszacowane odrębnie

PROBLEM

Czy należy podzielić na 2 lub 3 części zamówienie dotyczące robót budowlanych polegających na zagospodarowaniu zbiornika wodnego oraz budowy tężni i placu zabaw? Zbiornik znajduje się na innej działce niż planowana tężnia i plac zabaw. Tężnia i plac zabaw znajdują się na tej samej działce. Całość realizowana będzie w ramach jednego zadania dofinansowanego ze środków unijnych. Na każdą robotę jest osobny kosztorys. Czy też zasadne jest niedzielenie tego zamówienia na części?

RADA

Są to trzy różne zamówienia na roboty budowlane, które powinny być oszacowane odrębnie.

UZASADNIENIE

Zgodnie z opinią Urzędu Zamówień Publicznych pt.: „Szacowanie wartości i udzielanie zamówień, w tym

eprasa.pl 79cbd909fe

zamówień objętych projektem współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej" (mającą jednak zastosowanie do szacowania wszystkich zamówień publicznych):

Dla ustalenia, czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy też z odrębnymi zamówieniami, konieczna jest analiza okoliczności konkretnego przypadku. W tym celu należy posługiwać się takimi kryteriami jak podobieństwo przedmiotowe i funkcjonalne zamówienia (kryterium to powinno prowadzić do wyodrębnienia nie tylko zbliżonych przedmiotowo zamówień, ale także zamówień, które mimo braku przedmiotowego podobieństwa tworzą funkcjonalną całość), tożsamość czasowa zamówienia (możliwe udzielenie zamówienia w tym samym czasie, ewentualnie możliwość realizacji zamówienia w tym samym czasie) i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę. Innymi słowy konieczne jest ustalenie, czy dany rodzaj zamówienia mógł być wykonany w tym samym czasie, przez tego samego wykonawcę. Z odrębnymi zamówieniami będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy przedmiot zamówienia ma inne przeznaczenie lub nie jest możliwe jego nabycie u tego samego wykonawcy (np. zakup mebli i sprzętu komputerowego). W przeciwnym wypadku, tzn. gdy udzielane zamówienia mają to samo przeznaczenie oraz dodatkowo istnieje możliwość ich uzyskania u jednego wykonawcy, należy uznać, iż mamy do czynienia z jednym zamówieniem.

W świetle powyższej opinii należy stwierdzić, że zamówienia na zagospodarowanie zbiornika wodnego, budowę tężni i budowę placu zabaw są osobnymi zamówieniami na roboty budowlane, ponieważ zamówienia te mają całkowicie inne przeznaczenie i funkcjonalność. Inny jest cel użytkowania zbiornika wodnego (gromadzenie wody, np. wody opadowej lub wody użytkowej), a inny korzystania z tężni (względy zdrowotne, inhalacje dróg oddechowych człowieka). Jeszcze innym, oczywistym celem jest stworzenie placu zabaw dla dzieci. Stąd zamawiający powinien udzielić tych zamówień w trzech osobnych postępowaniach o udzielenie zamówienia. Ubiegać się o nie będą ci wykonawcy, którzy mają doświadczenie w konkretnym zamówieniu, jeśli zamawiający postawi warunek udziału w postępowaniu polegający na wykazaniu się odpowiednim doświadczeniem. Naturalne jest, że wykonawca mający doświadczenie w budowach zbiorników wodnych może nie mieć doświadczenia w budowie placów zabaw lub tężni solankowych. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 28–36 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)

Czy zamówienie o wartości mniejszej niż 170 000 zł jest udzielane bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych

PROBLEM

Czy specjalistyczne doradztwo prawne, konsultacje, opiniowanie, analiza dokumentacji na bieżące potrzeby jednostki do wartości 170 000 zł mogą korzystać z wyłączenia z art. 11 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych?

RADA

Zamówienie o wartości mniejszej niż 170 000 zł jest udzielane bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

UZASADNIENIE

Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych stanowi:

Przepisy ustawy stosuje się do udzielania: zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 170 000 złotych, przez zamawiających publicznych.

Skoro więc wartość zamówienia na specjalistyczne doradztwo prawne, konsultacje, opiniowanie, analizę dokumentacji na bieżące potrzeby jednostki jest

eprasa.pl 79cbd909fe

mniejsza niż 170 000 zł, to zamawiający nie stosuje ustawy Prawo zamówień publicznych do jego udzielenia.

Na marginesie, odnosząc się do wspomnianego w pytaniu art. 11 ustawy Prawo zamówień publicznych, trzeba stwierdzić, że zawarte w art. 11 ust. 1 pkt 2 wyłączenia niektórych usług prawnych ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych odnoszą się do tych zamówień, które ze względu na wartość powinny być co do zasady udzielane w trybach ustawowych. Jednakże ustawodawca wyłączając je z zastosowania ustawy wskazał, że niektóre usługi prawne, których wartość wynosi 170 000 zł lub więcej, udzielane są bez stosowania przepisów ustawy Pzp. Należą do nich:

a) usługi prawne zastępstwa procesowego wykonywanego przez adwokata, radcę prawnego lub prawnika zagranicznego w rozumieniu ustawy z 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w postępowaniu arbitrażowym lub pojednawczym, lub przed sądami, trybunałami lub innymi organami publicznymi państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państw trzecich lub przed międzynarodowymi sądami, trybunałami, instancjami arbitrażowymi lub pojednawczymi,
b) usługi prawne doradztwa prawnego wykonywanego przez adwokata, radcę prawnego lub prawnika zagranicznego w rozumieniu ustawy z 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie przygotowania postępowań, o których mowa w lit. a, lub gdy zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że sprawa, której dotyczy to doradztwo, stanie się przedmiotem tych postępowań,
c) usługi prawne notarialnego poświadczania i uwierzytelniania dokumentów,
d) usługi prawne, do świadczenia których wykonawcy są wyznaczani przez sąd lub trybunał danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, lub wyznaczani z mocy prawa w celu wykonania konkretnych zadań pod nadzorem takich trybunałów lub sądów,
e) usługi prawne związane z wykonywaniem władzy publicznej.

Inne usługi prawne, tj. doradztwo prawne lub bieżące konsultacje, powinny być udzielane zgodnie z procedurami ustawy Prawo zamówień publicznych, jeżeli ich wartość wyniesie 170 000 zł lub więcej. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)

Jak postąpić, gdy w odpowiedzi na zapytanie ofertowe tylko jedna oferta nie przekracza 170 000 zł, a pozostałe ją przekraczają

PROBLEM

Jeżeli w odpowiedzi na zapytanie ofertowe wpłynęły oferty, z których jedna nie przekracza kwoty 170 000 zł netto, a pozostałe przekraczają tę kwotę, to czy należy zapytanie unieważnić i ogłosić przetarg, czy można wybrać jako najkorzystniejszą tę ofertę z najniższą ceną?

RADA

W przedmiotowym przypadku zamawiający może wybrać ofertę najkorzystniejszą, o ile stwierdzi, że prawidłowo oszacował wartość zamówienia na kwotę poniżej 170 000 zł netto.

UZASADNIENIE

Zamawiający prowadzi postępowanie bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Pytanie sugeruje, że zamawiający oszacował wartość zamówienia na kwotę poniżej 170 000 zł, co pozwoliło mu nie stosować ustawy Prawo zamówień publicznych. W odpowiedzi na zapytanie ofertowe wpłynęło kilka ofert, jedna z ceną netto poniżej 170 000 zł i kilka z ceną powyżej tej kwoty. Fakt otrzymania takich ofert nie oznacza automatycznie, że zamawiający musi unieważnić to zapytanie ofertowe.

Zamawiający powinien jednak ocenić, co oznacza takie rozłożenie cen ofertowych, tj. fakt, że większość ofert jest na kwoty netto powyżej 170 000 zł. Jeżeli zamawiający dojdzie do wniosku, że wcześniej oszacował wartość zamówienia na podstawie niewystarczająco precyzyjnych danych, a faktyczna wartość zamówienia (w związku ze złożonymi ofertami) wynosi powyżej 170 000 zł, wówczas należy unieważnić to zapytanie ofertowe i przygotować postępowanie zgodne z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

eprasa.pl 79cbd909fe

Z drugiej jednak strony, jeśli zamawiający uzna, że oszacowana wartość zamówienia na pewno wynosi mniej niż 170 000 zł, a to wykonawcy niezasadnie zawyżyli ceny w swoich ofertach, wtedy może wybrać ofertę najtańszą, zwłaszcza, że oferuje ona cenę poniżej 170 000 zł. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)

Czy można wezwać wykonawców do przedłużenia terminu związania ofertą

PROBLEM

Czy można wezwać wykonawców do przedłużenia terminu związania ofertą w sytuacji, gdy zamawiający oczekuje na otrzymanie dofinansowania? Co w sytuacji, gdy minie przedłużony termin związania ofertą, a dofinansowanie jeszcze nie zostało przyznane?

RADA

Zamawiający jest zobowiązany jednokrotnie wezwać wykonawców do wyrażenia zgody na przedłużenie terminu związania ofertą o wskazywany przez zamawiającego okres, nie dłuższy niż 60 dni – w przypadku zamówienia o wartości równej lub większej niż progi unijne, bądź o okres nie dłuższy niż 30 dni – w przypadku zamówienia o wartości mniejszej niż progi unijne.

W sytuacji gdy minie przedłużony okres związania ofertą przed wyborem najkorzystniejszej oferty, zamawiający ma obowiązek wezwać wykonawcę, którego oferta otrzymała najwyższą ocenę, do wyrażenia, w wyznaczonym przez zamawiającego terminie, pisemnej zgody na wybór jego oferty.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 220 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych – w przypadku gdy wybór najkorzystniejszej oferty nie nastąpi przed upływem terminu związania ofertą, o którym mowa w art. 220 ust. 2 – zamawiający przed upływem terminu związania ofertą zwraca się jednokrotnie do wykonawców o wyrażenie zgody na przedłużenie tego terminu o wskazywany przez niego okres, nie dłuższy niż 60 dni. Przepis ten dotyczy zamówień o wartości równej lub większej niż progi unijne i ustanawia obowiązek wezwania do wyrażenia takiej zgody przez wykonawców. Odpowiednikiem tego przepisu w przypadku zamówień o wartości mniejszej niż progi unijnej jest art. 307 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, który mówi: *W przypadku gdy wybór najkorzystniejszej oferty nie nastąpi przed upływem terminu związania ofertą określonego w dokumentach zamówienia, zamawiający przed upływem terminu związania ofertą zwraca się jednokrotnie do wykonawców o wyrażenie zgody na przedłużenie tego terminu o wskazywany przez niego okres, nie dłuższy niż 30 dni.*

Jak widać z powyższych artykułów, zamawiający musi wezwać wykonawców do wyrażenia zgody na przedłużenie terminu związania ofertą, jeśli nie dokona wyboru oferty najkorzystniejszej przed upływem pierwotnego terminu związania ofertą. Obowiązek ten jest niezależny od powodu, dla którego nie doszło do wyboru oferty najkorzystniejszej w pierwotnym terminie związania ofertą.

W razie gdyby doszło do upływu przedłużonego terminu związania ofertą i dopiero wtedy zamawiający mógłby dokonać wyboru oferty najkorzystniejszej – ustawodawca nakazuje, zgodnie z art. 252 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, wezwać wykonawcę, którego oferta otrzymała najwyższą ocenę, do wyrażenia, w wyznaczonym przez zamawiającego terminie, pisemnej zgody na wybór jego oferty. Jeżeli w odpowiedzi na takie wezwanie, wykonawca wyrazi zgodę na wybór, zamawiający będzie mógł dokonać wyboru jego oferty jako najkorzystniejszej. W sytuacji gdyby ten wykonawca nie wyraził zgody na wybór jego oferty, należy ją odrzucić na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych. Wtedy zamawiający zwraca się o wyrażenie takiej zgody do kolejnego wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona, chyba że zachodzą przesłanki do unieważnienia postępowania (art. 252 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych).

eprasa.pl 79cbd909fe

W razie skrajnie niekorzystnego obrotu spraw, tj. gdy dofinansowanie zamówienia nie będzie przyznane, zamawiający powinien unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia na podstawie art. 257 ustawy Prawo zamówień publicznych, jeśli przewidział taką możliwość. Przepis ten mówi:

Zamawiający może unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli środki publiczne, które zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie całości lub części zamówienia, nie zostały mu przyznane, a możliwość unieważnienia postępowania na tej podstawie została przewidziana w:

1) *ogłoszeniu o zamówieniu – w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, partnerstwa innowacyjnego albo*
2) *zaproszeniu do negocjacji – w postępowaniu prowadzonym w trybie negocjacji bez ogłoszenia albo zamówienia z wolnej ręki.*

Jak widać z powyższego, unieważnienie jest możliwe tylko w sytuacji, gdy taka możliwość została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu lub w zaproszeniu do negocjacji. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 220 ust. 3, art. 252 ust. 2 i 3, art. 257, art. 307 ust. 2 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)

Czy biblioteka jest obowiązana posiadać procedurę zamówień publicznych o wartości do 170 000 zł

PROBLEM

Czy biblioteka publiczna jako samorządowa instytucja kultury, a zarazem jednostka organizacyjna miasta, jest obowiązana posiadać procedurę zamówień publicznych o wartości do 170 000 zł? Czy dla udokumentowania zachowania zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych, zobowiązania finansowe winny być zaciągane w oparciu o przedmiotową procedurę?

RADA

Biblioteka nie jest zobowiązana posiadać procedury udzielania zamówień publicznych o wartości do 170 000 zł.

UZASADNIENIE

Artykuł 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych mówi, że przepisy ustawy stosuje się do zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 170 000 zł, przez zamawiających publicznych. Żaden inny przepis ustawy Prawo zamówień publicznych ani żaden inny akt prawny nie zobowiązuje zamawiającego do dochowania jakichkolwiek formalności związanych z zamówieniami bagatelnymi, w postaci regulaminu czy też innych postanowień regulujących sposób udzielania takich zamówień. Tym niemniej w doktrynie prawa zamówień publicznych często podkreśla się, że wdrożenie regulaminu małych zamówień jest wskazane ze względu na wykazanie zachowania zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych. Art. 44 ust. 3 tej ustawy mówi, że wydatki

publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W celu wykazania, że zamawiający celowo i oszczędnie wydatkował środki publiczne, kontrola zamówień publicznych nieraz wymaga przedstawienia, według jakich przyjętych zasad były te środki wydawane. Stąd, pomimo że posiadanie wewnętrznego regulaminu nie jest wymagane wprost żadnym przepisem prawa, to jednak jego stosowanie można uznać za racjonalne i pomocne. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)

eprasa.pl 79cbd909fe

Czy zakład wodociągowy, jako zakład budżetowy nieposiadający osobowości prawnej, może zostać uznany za zamawiającego sektorowego

PROBLEM

Czy zakład wodociągów i kanalizacji (ZWiK), jako zakład budżetowy nieposiadający osobowości prawnej, może zostać uznany za zamawiającego sektorowego? Przedmiotem działalności zakładu jest m.in. zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie zaopatrzenia w wodę gospodarstw domowych i innych niż gospodarstwa domowe odbiorców usług, a w szczególności wydobycie, uzdatnianie i przesyłanie wody do sieci oraz sprzedaż wody. ZWiK otrzymał dotację ze środków KPO na usługi związane z zapewnieniem bezpieczeństwa systemów komputerowych, sieci, danych i użytkowników przed zagrożeniami w cyberprzestrzeni. Dotacja ta ma pokryć 100% kosztów projektu. Czy postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na usługę dotyczącą cyberbezpieczeństwa sieci wodociągowo-kanalizacyjnej może przeprowadzić samodzielnie ZWiK jako zamawiający sektorowy?

RADA

Zakład Wodociągów i Kanalizacji, jako zakład budżetowy nieposiadający osobowości prawnej może zostać uznany za zamawiającego sektorowego i przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia sektorowego publicznego na usługę dotyczącą cyberbezpieczeństwa sieci wodociągowo-kanalizacyjnej.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 7 pkt 31 ustawy Prawo zamówień publicznych przez „zamawiającego" należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, obowiązaną na podstawie ustawy do jej stosowania. Według art. 4 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych przepisy tej ustawy stosuje się do zamawiających publicznych, którymi są jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp). Samorządowe zakłady budżetowe wchodzą w skład sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 4 uofp) i są samorządowymi jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej. Do zadań zakładu budżetowego może należeć m.in. wykonywanie zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych (art. 14 pkt 3 uofp). Podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 2 uofp).

Z powyższego wynika więc, że zakład budżetowy jest zamawiającym w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych, a więc może też być zamawiającym sektorowym.

Artykuł 5 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, mówi że: *Przepisy ustawy stosuje się do zamawiających sektorowych, którymi są zamawiający publiczni w zakresie, w jakim wykonują jeden z rodzajów działalności sektorowej, o której mowa w ust. 4.*

Zamawiającymi sektorowymi są też inne, niż określone w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, podmioty, które wykonują jeden z rodzajów działalności sektorowej, o której mowa w ust. 4, oraz na których zamawiający publiczni, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot wywierają dominujący wpływ, w szczególności:

- posiadają ponad połowę udziałów albo akcji lub
- posiadają ponad połowę głosów wynikających z udziałów albo akcji, lub
- mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Z kolei działalnością sektorową w zakresie gospodarki wodnej (art. 5 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych) jest:

a) udostępnianie lub obsługa stałych sieci przeznaczonych do świadczenia usług publicznych w związku z produkcją, transportem lub dystrybucją wody pitnej;

b) dostarczanie wody pitnej do sieci, o których mowa w lit. a, chyba że:
   - produkcja wody pitnej przez zamawiającego sektorowego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, jest niezbędna do prowadzenia działalności innej niż określona w pkt 1–4, oraz
   - dostarczanie wody pitnej do sieci uzależnione jest wyłącznie od własnego zużycia zamawiającego i w okresie ostatnich 3 lat łącznie z rokiem, w którym udziela się zamówienia, nie przekracza 30% wielkości jego łącznej produkcji;

c) związane z działalnością, o której mowa w lit. a i b, działania w zakresie:

eprasa.pl 79cbd909fe

– projektów dotyczących inżynierii wodnej, nawadniania lub melioracji, pod warunkiem że ilość wody wykorzystywanej do celów dostaw wody pitnej stanowi ponad 20% łącznej ilości wody dostępnej dzięki tym projektom lub instalacjom nawadniającym lub melioracyjnym,
– odprowadzania lub oczyszczania ścieków.

Przedmiotem zamówienia ma być usługa dotyczącą cyberbezpieczeństwa sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Pomimo że nie jest to wprost działalność wymieniona w art. 5 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, należy jednak rozważyć, czy taka usługa służy obsłudze stałych sieci przeznaczonych do świadczenia usług publicznych w związku z produkcją, transportem lub dystrybucją wody pitnej oraz odprowadzania lub oczyszczania ścieków. Odpowiedź wydaje się jednoznaczna – tak. Zamówienia na usługi informatyczne mające na celu ochronę sieci w zakresie cyberbezpieczeństwa są jednymi z niezbędnych usług służących zapewnieniu obsługi takich sieci. Jak piszą autorzy Komentarza do ustawy Prawo zamówień publicznych wydanego przez Urząd Zamówień Publicznych*: Tym samym w sektorze gospodarki wodnej działalnością objętą przepisami dotyczącymi zamówień sektorowych w Pzp będzie zarówno utrzymywanie i obsługa infrastruktury służącej do świadczenia usług publicznych, tj. przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa, w zakresie produkcji, transportu i dystrybucji wody pitnej, jak również dostarczanie wody pitnej do tej infrastruktury* (Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wydanie II pod redakcją Huberta Nowaka i Mateusza Winiarza, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2023, str. 61).

Zwłaszcza więc w dzisiejszych czasach wzmożonego ryzyka cyberataków na sieci wodociągowe i kanalizacyjne konieczne jest udzielanie takich zamówień, które są bezpośrednio związane z bezpieczeństwem tych sieci, a więc stanowią ich obsługę w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 4 pkt 1, art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 4, art. 7 pkt 31 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)
- art. 9 pkt 4, art. 14 pkt 3, art. 15 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)

Czy zamawiający może dostosować do swoich wymogów wewnętrzny regulamin udzielania małych zamówień i przewidzieć w nim wyjątki od jego stosowania

PROBLEM

Czy w świetle ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o finansach publicznych dopuszczalne jest w regulaminie udzielania zamówień publicznych (dotyczącym zamówień poniżej progów stosowania ustawy Pzp) wprowadzenie katalogu przypadków, w których dyrektor może odstąpić od stosowania postanowień tego regulaminu i prowadzić negocjacje z jednym wykonawcą?

RADA

Tak, zamawiający może zgodnie ze swoim wyborem dostosować do swoich wymogów wewnętrzny regulamin udzielania małych zamówień i przewidzieć w nim wyjątki od stosowania tego regulaminu.

UZASADNIENIE

Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych i ustawy o finansach publicznych nie określają sposobu ukształtowania udzielania małych zamówień w jednostce sektora finansów publicznych. Należy jednak zważać na postanowienia ustawy o finansach publicznych, które m.in. nakazują, aby wydatki publiczne były 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. Temu ma m.in. służyć wprowadzenie regulaminu zamówień o wartości poniżej 170 000 zł, aby korzystać z pewnych usystematyzowanych procedur wypełniających wytyczne z ustawy o finansach publicznych. Tym niemniej ostatecznie to sam zamawiający decyduje i odpowiada za to, jak taki system zakupów będzie u niego wyglądał i jaki zakres zamówień wyłączy z mocy regulaminu. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)
- art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)

eprasa.pl 79cbd909fe

Jakie są różnice między „istotnymi postanowieniami umowy" a „projektem umowy" w kontekście postępowań przetargowych

PROBLEM

Czy istnieje jakaś różnica pomiędzy „istotnymi postanowieniami umowy" a „projektem umowy" (zawartymi w dokumentacji zapytania ofertowego lub postępowania przetargowego) pod względem możliwości wprowadzania zapisów do przygotowywanej umowy w celu jej podpisania po wyborze wykonawcy? Co jest dozwolone, a co zabronione?

RADA

„Istotne postanowienia umowy" nie mogą być utożsamiane z pojęciem „projekt umowy". Projekt umowy, inaczej zwany „wzorem umowy" zawiera bowiem zarówno istotne, jak i nieistotne postanowienia umowy. Ustawa Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) mówi jednak teraz, że w SWZ powinny się znaleźć „projektowane postanowienia umowy", które zostaną wprowadzone do umowy w sprawie zamówienia publicznego. W obecnym stanie prawnym zdaniem autora określenie „projektowane postanowienia umowy" powinno być utożsamione z pojęciem „istotne postanowienia umowy". Zamawiający ma natomiast zawsze prawo, aby do SWZ dołączyć pełny „wzór umowy", który będzie zawierał wszelkie regulacje.

UZASADNIENIE

Artykuł 134 ust. 1 pkt 20 Pzp dotyczący zamówień o wartości równej lub większej niż progi unijne mówi, że specyfikacja warunków zamówienia zawiera co najmniej: projektowane postanowienia umowy w sprawie zamówienia publicznego, które zostaną wprowadzone do umowy w sprawie zamówienia publicznego. Podobnie brzmi art. 281 ust. 1 pkt 7, który nakazuje, aby w przypadku prowadzenia postępowania w wariancie pierwszym lub drugim trybu podstawowego w SWZ znalazły się projektowane postanowienia umowy w sprawie zamówienia publicznego, które zostaną wprowadzone do treści tej umowy.

Mamy tu więc do czynienia z pojęciami „projektowane postanowienia umowy" oraz „umowa". W pytaniu chodzi jednak o rozróżnienie pojęć „istotne postanowienia umowy" oraz „wzór umowy". Tymi pojęciami posługiwała się ustawa z 29 stycznia 2004 r. obowiązująca do końca 2020 r. Artykuł 36 ust. 1 pkt 16 brzmiał: *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawiera co najmniej istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy albo wzór umowy, jeżeli zamawiający wymaga od wykonawcy, aby zawarł z nim umowę w sprawie zamówienia publicznego na takich warunkach.*

Wówczas rzeczywiście zamawiający miał wyraźny wybór między załączeniem istotnych postanowień umowy lub pełnego wzoru umowy. O różnicy między tym pojęciami pisał Paweł Granecki w Komentarzu do ustawy Prawo zamówień publicznych:

Istotnymi postanowieniami umowy są te postanowienia (zwane również elementami przedmiotowo istotnymi – essentialia negotii), które określają cechy konstytutywne takiej umowy, jej istotną treść, np. w umowie dostawy będą to postanowienia określające przedmiot dostawy (świadczenie dostawcy) i cenę (świadczenie zamawiającego). Wzór umowy tym różni się od istotnych postanowień umowy, że zawiera wszystkie postanowienia (essentialia negotii i inne) przyszłego kontraktu. Jest więc pojęciem szerszym od pojęcia istotnych postanowień umowy (P. Granecki, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. 5, 2016).

Tak więc pojęcie „wzór umowy" czy też „projekt umowy" zawiera w sobie wszystkie postanowienia umowy, również te nieistotne, niemające znaczenia dla wykonawców na etapie postępowania o udzielenie zamówienia (np. adres siedziby zamawiającego lub numer telefonu wykonawcy do kontaktu w trakcie realizacji umowy). Zamawiający może więc nadal załączyć pełen wzór umowy lub tylko jej projektowane postanowienia, a więc istotne składniki umowy. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 134, art. 281 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)

eprasa.pl 79cbd909fe

Zmiana warunków umowy w zamówieniach publicznych

PROBLEM

Wykonawca podpisał umowę na realizację zadania publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na „Świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego". Po podpisaniu umowy, ale jeszcze przed rozpoczęciem realizacji zadania, zwrócił się z wnioskiem o zmianę warunków umowy w zakresie zmiany klasy oraz wieku autobusów, którymi będzie świadczył usługi. W SWZ oraz w OPZ Zamawiający określił rodzaje klas autobusów, planowane wozokilometry dla każdej klasy, jakimi wykonawca ma świadczyć usługi.

Wykonawca wnioskuje o zmianę klasy co do 6 (z 26 sztuk) autobusów (z klasy I na klasę II). Autobusy klasy II zapewnią pasażerom lepszą jakość świadczonych usług.

Ponadto Wykonawca wnioskuje o zmianę wieku dysponowania autobusami z nie starszymi niż 12 lat, w każdym roku obowiązywania umowy, na nie starszymi niż 12 lat liczonymi od daty rozpoczęcia świadczenia usług i upływ czasu pozostaje bez wpływu na spełnienie powyższego wymogu.

W umowie Zamawiający dopuścił zmianę umowy na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp w przypadku zaistnienia „dokonania zmiany liczby i klasy taboru niezbędnego do realizacji usług w związku z działaniami organizacyjnymi lub operacyjnymi". Mając na uwadze powyższe:

- **czy Zamawiający może dokonać stosownych zmian w umowie, czy jest to niemożliwe?**
- **czy zmiana klasy i wieku taboru ma charakter istotny (art. 454 ust. 1 Pzp)?**

Ponadto Wykonawca ma obowiązek przedstawienia wykazu taboru do świadczenia transportu przed rozpoczęciem realizacji zadania. Czy możliwa jest zmiana umowy w przedmiotowym zakresie przed rozpoczęciem zadania i przed terminem złożenia wykazu taboru?

RADA

Opisany przypadek proponowanej zmiany umowy jest przykładem niedozwolonej, istotnej zmiany umowy, a opisana przez zamawiającego, zgodnie z art. 455 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp), możliwość zmian jest zbyt niedokładna, by na jej podstawie zgodzić się na propozycję wykonawcy.

UZASADNIENIE

Istotne zmiany umowy są niedopuszczalne w świetle art. 454 ustawy Pzp. W razie gdyby wprowadzenie takiej istotnej zmiany było konieczne, wymagane jest przeprowadzenie nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Zgodnie z art. 454 ust. 2 Pzp: *Zmiana umowy jest istotna, jeżeli powoduje, że charakter umowy zmienia się w sposób istotny w stosunku do pierwotnej umowy, w szczególności jeżeli zmiana:*

1) *wprowadza warunki, które gdyby zostały zastosowane w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to wzięliby w nim udział lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęte zostałyby oferty innej treści;*
2) *narusza równowagę ekonomiczną stron umowy na korzyść wykonawcy, w sposób nieprzewidziany w pierwotnej umowie;*
3) *w sposób znaczny rozszerza albo zmniejsza zakres świadczeń i zobowiązań wynikający z umowy;*
4) *polega na zastąpieniu wykonawcy, któremu zamawiający udzielił zamówienia, nowym wykonawcą w przypadkach innych, niż wskazane w art. 455 ust. 1 pkt 2.*

Powstaje pytanie, dlaczego wykonawca tuż po podpisaniu umowy proponuje jej zmianę? Czy rzeczywiście dzieje się to w „trosce" o lepszą jakość świadczonych usług? Można sobie wyobrazić, że są wykonawcy, którzy nie dysponują w swojej ofercie autobusami klasy I (czyli zapewne tylko dysponującymi miejscami siedzącymi), ale oferują autobusy klasy II (a więc również z miejscami stojącymi). Taka okoliczność jak najbardziej wypełnia definicję zmiany istotnej, bowiem wprowadza warunki, które gdyby zostały zastosowane w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to wzięliby w nim udział

eprasa.pl 79cbd909fe

lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęte zostałyby oferty innej treści.

Podobnie rzecz ma się z dysponowaniem autobusami „nie starszymi niż 12 lat w każdym roku obowiązywania umowy" na autobusy „nie starsze niż 12 lat liczone od daty rozpoczęcia świadczenia usług". Oznacza to, że z biegiem lat realizacji umowy wykonawca mógłby korzystać z autobusów starszych niż 12 lat, a więc byłoby to naruszenie równowagi ekonomicznej stron umowy na korzyść wykonawcy, w sposób nieprzewidziany w pierwotnej umowie, czyli również byłaby to zmiana istotna. Łatwo sobie wyobrazić, że jakiś wykonawca mógł zrezygnować ze złożenia oferty, bo nie mógłby on zaoferować przewozów autobusami nie starszymi niż 12 lat w każdym z lat realizacji umowy, a gdyby wiedział, że zamawiający złagodzi ten wymóg, to złożonych ofert byłoby więcej.

W związku z powyższym, moim zdaniem, zamawiający nie może zgodzić się na taką zmianę, gdyż byłaby to zmiana istotna.

Co więcej, warto zaznaczyć, że zgodnie z art. 455 ust. 1 pkt 1 Pzp dokonanie zmiany umowy jest dopuszczalne, gdy zmiany zostały przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia, w postaci jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych postanowień umownych, które mogą obejmować postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości ceny, jeżeli spełniają one łącznie następujące warunki:

- określają rodzaj i zakres zmian,
- określają warunki wprowadzenia zmian,
- nie przewidują takich zmian, które modyfikowałyby ogólny charakter umowy.

Zacytowany w pytaniu opis dopuszczalnej zmiany nie wypełnia tego nakazu. Pojęcie „dokonania zmiany liczby i klasy taboru niezbędnego do realizacji usług w związku z działaniami organizacyjnymi lub operacyjnymi" jest określeniem bardzo lakonicznym i nie objaśnia, jaka faktycznie zmiana została dopuszczona. Nie wiadomo, o jakie działania operacyjne lub organizacyjne chodzi. Nie jest tu określony faktyczny zakres dopuszczanych zmian. Na podstawie tego opisu żaden wykonawca nie mógł się domyślić, do czego może być uprawniony. Dlatego też, według mnie, ewentualna zgoda zamawiającego na zacytowaną zmianę, byłaby obłożona nadmiernym ryzykiem uznania jej za niedopuszczalną. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 454, art. 455 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)

Jak postąpić w przypadku drobnych błędów rachunkowych w ofertach

PROBLEM

W odpowiedzi na zapytanie ofertowe szkoły wpłynęły oferty w Excelu. Jednostka nie ustawiała formuł. Po wydrukowaniu ofert i sprawdzeniu rachunkowym kilka miało błędy rachunkowe łącznie poniżej 2 zł. Jak powinna zachować się jednostka? Nie zwracać uwagi na błędy, zwrócić się do oferentów o dokonanie sprostowań, odrzucić błędne oferty? Regulamin zamówień poniżej 170 000 zł szkoły nie precyzuje takich przypadków.

RADA

Zamawiający powinien poprawić omyłki rachunkowe w treści ofert i poinformować o tym wykonawców, a następnie wybrać ofertę najkorzystniejszą.

UZASADNIENIE

Nade wszystko należy podkreślić, że skoro jest to zamówienie, którego wartość jest mniejsza niż 170 000 zł, to zamawiający nie stosuje przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, tylko

eprasa.pl 79cbd909f

ewentualnie własne, wewnętrzne uregulowania pod tym względem. Z drugiej strony w pytaniu stwierdzono, że regulamin zamówień poniżej 170 000 zł nie precyzuje takich przypadków.

Niezależnie od powyższego, autor sugeruje rozważenie poprawienia omyłek, które zaszły w złożonych ofertach. Jak rozumiem, zamawiający przedstawił wykonawcom formularz cenowy do wypełnienia. Wykonawca złożył wypełniony formularz z omyłkami rachunkowymi. Naturalnym działaniem zamawiającego powinno być poprawienie tych omyłek, zwłaszcza że dotyczą one tak niskiej kwoty (ok. 2 zł). Zdaniem autora tam, gdzie nie obowiązuje ustawa ani wewnętrzny regulamin, należy po prostu postąpić zgodnie z zasadami matematyki i dokonać poprawy ofert. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

CZĘŚĆ III. SPRAWOZDAWCZOŚĆ, DOKUMENTACJA I WERYFIKACJA POSTĘPOWANIA

Czy zamawiający może odstąpić od naliczenia kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania umowy jako niezawinionego przez wykonawcę

PROBLEM

Zamawiający w styczniu 2026 r. wszczął postępowanie na dostawę soli drogowej z antyzbrylaczem do zimowego utrzymania dróg z terminem realizacji do 28 lutego 2026 r. W postępowaniu złożone zostały dwie oferty. Umowa została zawarta 12 lutego 2026 r. Wykonawca w wyznaczonym terminie nie zrealizował umowy (dostarczył tylko dwa transporty soli). Brak dostaw uzasadniał tym, że w styczniu i lutym nastąpił nagły atak zimy, który spowodował gwałtowne zwiększenie zużycia materiałów do likwidacji gołoledzi i brak ich dostępności na rynku. Wykonawca przed upływem terminu realizacji umowy wystąpił o jego przedłużenie poprzez aneksowanie umowy, jednak zamawiający nie miał możliwości dokonania takiej zmiany. Wykonawca dopiero teraz zamierza zrealizować pozostałe dostawy. Czy w takiej sytuacji zamawiający może odstąpić od naliczenia kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania umowy jako niezawinionego przez wykonawcę? Umowa przewiduje kary umowne: „1. Strony ustalają zabezpieczenie wykonania umowy w formie kar umownych. 2. Kary będą naliczane w następujący sposób: 1) Wykonawca zapłaci Zamawiającemu kary umowne z tytułu: a) zwłoki w realizacji dostaw”.

RADA

W ocenie autora doszło do zwłoki w wykonaniu zamówienia i zamawiający zobowiązany jest naliczyć przewidziane w umowie kary umowne.

UZASADNIENIE

Zamawiający przewidział naliczenie kar umownych m.in. za zwłokę w realizacji dostaw soli drogowej. Wybrany wykonawca nie wywiązał się z dostaw soli drogowej, argumentując to tym, że z powodu wielotygodniowych, trudnych warunków atmosferycznych, spowodowanych ostrzejszą niż zwykle w ostatnich latach zimą, nie mógł nabyć wystarczającej ilości soli drogowej.

Na wstępie należy zaznaczyć, że pełna i wiarygodna ocena sytuacji może się odbyć po zapoznaniu się z umową zawartą z wykonawcą i zapoznaniem się z całokształtem okoliczności, które miały wpływ na niewykonanie umowy. Krótki opis zaprezentowany przez pytającego z pewnością nie może być źródłem w pełni wyczerpującej porady, co powinien zrobić zamawiający.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenie, należy stwierdzić, że przewidziane przez zamawiającego naliczenie kar umownych za zwłokę w wykonaniu zamówienia trzeba ocenić przez pryzmat zawinienia wykonawcy w niewykonaniu umowy. W rozumieniu przepisów prawa zwłoka od opóźnienia różni się tym, że „zwłoka” jest zawiniona przez wykonawcę umowy. Zgodnie z art. 476 ustawy Kodeks cywilny: *Dłużnik dopuszcza się zwłoki, gdy nie spełnia świadczenia w terminie, a jeżeli termin nie jest oznaczony, gdy nie spełnia świadczenia niezwłocznie po wezwaniu przez wierzyciela. Nie dotyczy to wypadku, gdy opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem*

eprasa.pl 79cbd909fe

okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

Tak więc zamawiający musi ocenić, czy rzeczywiście doszło do zwłoki w wykonaniu zamówienia, czy tylko do opóźnienia niespowodowanego przyczynami leżącymi po stronie wykonawcy. Co prawda wykonawca tłumaczy się brakiem dostępności soli drogowej z powodu ostrych ataków zimy w styczniu i lutym 2026 r., jednak argumenty te zdaniem autora mogą nie być wystarczająco uzasadnione. Postępowanie o udzielenie zamówienia toczyło się w styczniu i lutym 2026 r., czyli w czasie, kiedy było już doskonale wiadome, że panujące warunki atmosferyczne są dużo gorsze niż w ostatnich latach. Atak zimy i obfite opady śniegu, szczególnie w Polsce środkowej i północnej występowały już od końca grudnia 2025 r. Jeszcze pod koniec 2025 r. miał miejsce paraliż ruchu drogowego na drodze ekspresowej S7 w okolicach Ostródy. W następnych tygodniach zimowe warunki pogodowe nie ustępowały, przynosząc kolejne porcje obfitych opadów śniegu. Trudno więc usprawiedliwiać wykonawcę, że mógł nie wiedzieć o tym, iż zapotrzebowanie na sól drogową będzie dużo większe niż zwykle. Pomimo tego, składając ofertę i podpisując umowę, wykonawca nie zapewnił sobie wystarczających dostaw soli drogowej, być może licząc na to, że zamawiający da się przekonać, iż tzw. obiektywna przyczyna braku możliwości zakupu soli drogowej nie była zawiniona przez wykonawcę. W tej sytuacji faktycznej nie ma powodu, by pobłażać lekkomyślnemu wykonawcy, który bezpodstawnie przyjmował, że uda mu się kupić sól i wykonać zamówienie. To nieuzasadnione przekonanie legło u podstaw przystąpienia do przetargu publicznego i złożenia oferty, której należyte wykonanie było prawie niemożliwe. Pomimo tej oczywistej wiedzy co do warunków zimowych wykonawca liczył na wyrozumiałość zamawiającego. W związku z powyższym i na podstawie tylko krótkiego opisu stanu faktycznego zdaniem autora trzeba uznać, że doszło do zwłoki w wykonaniu zamówienia z przyczyn leżących po stronie wykonawcy i należy naliczyć kary umowne za zwłokę. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 476 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071)

Czy w SWZ można wykluczyć dostawy z określonego kraju

PROBLEM

Czy w SWZ można zastrzec, że urządzenia wchodzące w skład oświetlenia scenicznego i nagłośnienia nie mogą być produkcji chińskiej?

RADA

Ustawa Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) nie zawiera uprawnienia do zastrzeżenia kraju pochodzenia konkretnego produktu używanego przez wykonawcę. By nie dopuścić do wykorzystania takiego produktu, zamawiający powinien opisać przedmiot zamówienia zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 99–103 Pzp w taki sposób, by stosowane przez wykonawcę urządzenia były odpowiedniej jakości i spełniały wymagane normy określone przez zamawiającego.

Pewnym wyjątkiem od tej zasady jest art. 393 ust. 1 pkt 4 Pzp, który mówi, że zamawiający, z uwzględnieniem art. 16b, może w przypadku zamówienia na dostawy odrzucić ofertę, w której udział produktów, w tym oprogramowania wykorzystywanego w wyposażeniu sieci telekomunikacyjnych, pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej, państw, z którymi Unia Europejska zawarła umowy o równym traktowaniu przedsiębiorców, lub państw, wobec których na mocy decyzji Rady stosuje się przepisy dyrektywy 2014/25/UE, nie przekracza 50% całkowitej wartości produktów objętych ofertą, jeżeli przewidział to w ogłoszeniu o zamówieniu, a jeżeli postępowanie nie jest wszczynane za pomocą ogłoszenia o zamówieniu – w SWZ.

eprasa.pl 79cbd909fe

Wyjątek ten dotyczy jednak tylko postępowania o udzielenie zamówienia sektorowego.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 16a Pzp: *W zakresie objętym Porozumieniem Światowej Organizacji Handlu w sprawie zamówień rządowych lub innymi umowami międzynarodowymi gwarantującymi na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych, których stroną jest Unia Europejska, zamawiający zapewnia wykonawcom pochodzącym z państw trzecich będących stronami tego porozumienia lub tych umów międzynarodowych oraz robotom budowlanym, dostawom i usługom pochodzącym z tych państw takie samo traktowanie jak traktowanie wykonawców pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej oraz robót budowlanych, dostaw i usług pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej.*

Należy pamiętać, że stroną Porozumienia Światowej Organizacji Handlu w sprawie zamówień rządowych jest m.in. Tajwan, czyli nieuznawana przez wiele krajów, w tym Polskę, „Republika Chińska". Nie jest natomiast stroną Porozumienia Światowej Organizacji Handlu w sprawie zamówień rządowych lub innej umowy międzynarodowej Chińska Republika Ludowa.

Artykuł 16b Pzp daje możliwość ubiegania się o zamówienia publiczne wykonawcom pochodzącym również z innych krajów niż strony Porozumienia Światowej Organizacji Handlu w sprawie zamówień rządowych lub innych umów międzynarodowych. By jednak tacy wykonawcy mogli ubiegać się o zamówienia publiczne, zamawiający musi wyraźnie dopuścić taką możliwość w dokumentach zamówienia lub ogłoszeniu o zamówieniu. Bez zgody zamawiającego oferta takiego wykonawcy podlegać będzie odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5a. Tym niemniej ustawa Prawo zamówień publicznych nie uprawnia do odrzucenia oferty np. wykonawcy pochodzącego z Polski, który zadeklaruje w ofercie użycie urządzeń pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej. Niedopuszczenie takich urządzeń do wykorzystania w realizacji umowy musi ewentualnie odbyć się na podstawie niespełnienia przez dany produkt parametrów opisanych przez zamawiającego. ©℗

Piotr Wiśniewski

Podstawa prawna:

- art. 16a, art. 16b, art. 99–103 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)

Czy gmina ma obowiązek stosować przepisy Prawa zamówień publicznych do zamówień z wolnej ręki

PROBLEM

Gmina zamierza podpisać z firmą energetyczną umowę na świadczenie usług oświetleniowych z wolnej ręki. Czy w takim przypadku gmina powinna formalnie sporządzić dokumentację zamówienia (w tym dotyczącą określenia wartości szacunkowej oraz momentu wszczęcia postępowania) i dopełnić publikacji ogłoszeń? Czy można zaniechać takiego działania z uwagi na fakt, że firma jest monopolistą?

RADA

W przypadku zamiaru udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki gmina powinna dopełnić formalności wynikających z ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp), a związanych z wszczęciem, przebiegiem i dokumentowaniem całego postępowania.

UZASADNIENIE

Ocena prawna podanego stanu faktycznego wymaga uwzględnienia przepisów Prawa zamówień publicznych. W ocenie stanu faktycznego należy wspomnieć m.in. o art. 28 Pzp, gdzie podano, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością. Z art. 36 ust. 1 Pzp wynika zaś, że ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane, z tym że w przypadku zamówień udzielanych w częściach powyższe terminy odnoszą się do wszczęcia pierwszego z postępowań.

Z kolei w ramach art. 99 Pzp określono zasady opisu przedmiotu zamówienia. Z podanych tamże przepisów wynika m.in., że **przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.**

eprasa.pl 79cbd909fe

Ponadto zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia wymagane cechy dostaw, usług lub robót budowlanych. Cechy te mogą odnosić się w szczególności do określonego procesu, metody produkcji, realizacji wymaganych dostaw, usług lub robót budowlanych, lub do konkretnego procesu innego etapu ich cyklu życia, nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem, pod warunkiem że są one związane z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalne do jego wartości i celów.

Natomiast aspekty związane z ogłoszeniami w ramach Prawa zamówień publicznych ujęto w art. 267 Pzp; w ust. 2 m.in. podano, że w Biuletynie Zamówień Publicznych zamawiający zamieszcza następujące rodzaje ogłoszeń:

- ogłoszenie o zamówieniu,
- ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy,
- ogłoszenie o wyniku postępowania,
- ogłoszenie o konkursie,
- ogłoszenie o wynikach konkursu i inne.

Skoro podany stan faktyczny nawiązuje do trybu z wolnej ręki, warto również wspomnieć o przepisach Prawa zamówień publicznych dotyczących tego trybu postępowania. Z art. 213 ust. 1 Pzp wynika, że zamówienie z wolnej ręki to tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą. Z kolei w ramach art. 214 Pzp zawarto szeroki katalog przesłanek legalizujących stosowanie wspomnianego trybu.

Tryb z wolnej ręki jest szczególnym trybem udzielenia zamówienia i jego zastosowanie wymaga spełnienia rygorystycznych wymagań.

Ponadto w związku z tym, że tryb z wolnej ręki nie ma charakteru podstawowego, co wynika z treści art. 129 ust. 2 Pzp, **należy restrykcyjnie podchodzić do oceny spełnienia przesłanek dla tego trybu, skutkiem czego jest również zawężająca wykładnia możliwości jego zastosowania. Stąd też zamawiający, decydując się na zastosowanie trybu z wolnej ręki, powinien jednoznacznie wykazać, że spełnił wszystkie przesłanki, które warunkują jego wszczęcie** (por. wyrok KIO z 17 września 2024 r., sygn. akt KIO 3097/24).

W przypadku wystąpienia przesłanek udzielenia zamówienia z wolnej ręki zamawiający nie jest zwolniony ze stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych.

Na kanwie przywołanych przepisów na szczególną uwagę zasługują ustalenia zawarte w wystąpieniu pokontrolnym RIO w Katowicach z 3 listopada 2025 r., gdzie stwierdzono nieprawidłowość w następującym zakresie przedmiotowym: *W 2023 r. oraz 2025 r. udzielono wykonawcy (…) dwóch zamówień publicznych o wartości powyżej 130.000 zł netto, których przedmiotem było świadczenie usług oświetleniowych, bez zastosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych* (...). Zdaniem RIO naruszono przepisy art. 4 pkt 1, art. 2 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 7 pkt 32, art. 28, art. 36 ust. 1, art. 99 ust. 1–3, art. 26t Pzp oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W ramach oceny prawnej RIO ustaliła, że gmina zawarła z wykonawcą dwie umowy na świadczenie usług oświetleniowych. Podano jednak, że w przypadku tych umów zamawiający nie sporządził dokumentacji dotyczącej przedmiotu, jak też określenia wartości szacunkowej zamówienia. Zdaniem RIO brak też było dokumentów, na podstawie których można określić moment wszczęcia postępowania. Zaniechano również publikacji ogłoszeń wymaganych przez Prawo zamówień publicznych oraz brak było dokumentacji świadczącej o przebiegu postępowania. ©℗

Marcin Nagórek

Podstawa prawna:

- art. 28, art. 36 ust. 1, art. 99, art. 213, art. 214, art. 267 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)
- § 4, załącznik nr 7 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 2434)

Powołane orzecznictwo:

- wyrok KIO z 17 września 2024 r. (sygn. akt KIO 3097/24)

Powołane piśmiennictwo:

- wystąpienie pokontrolne RIO w Katowicach z 3 listopada 2025 r. (sygn. WK-610.27.2025.4)

eprasa.pl 79cbd909fe