INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

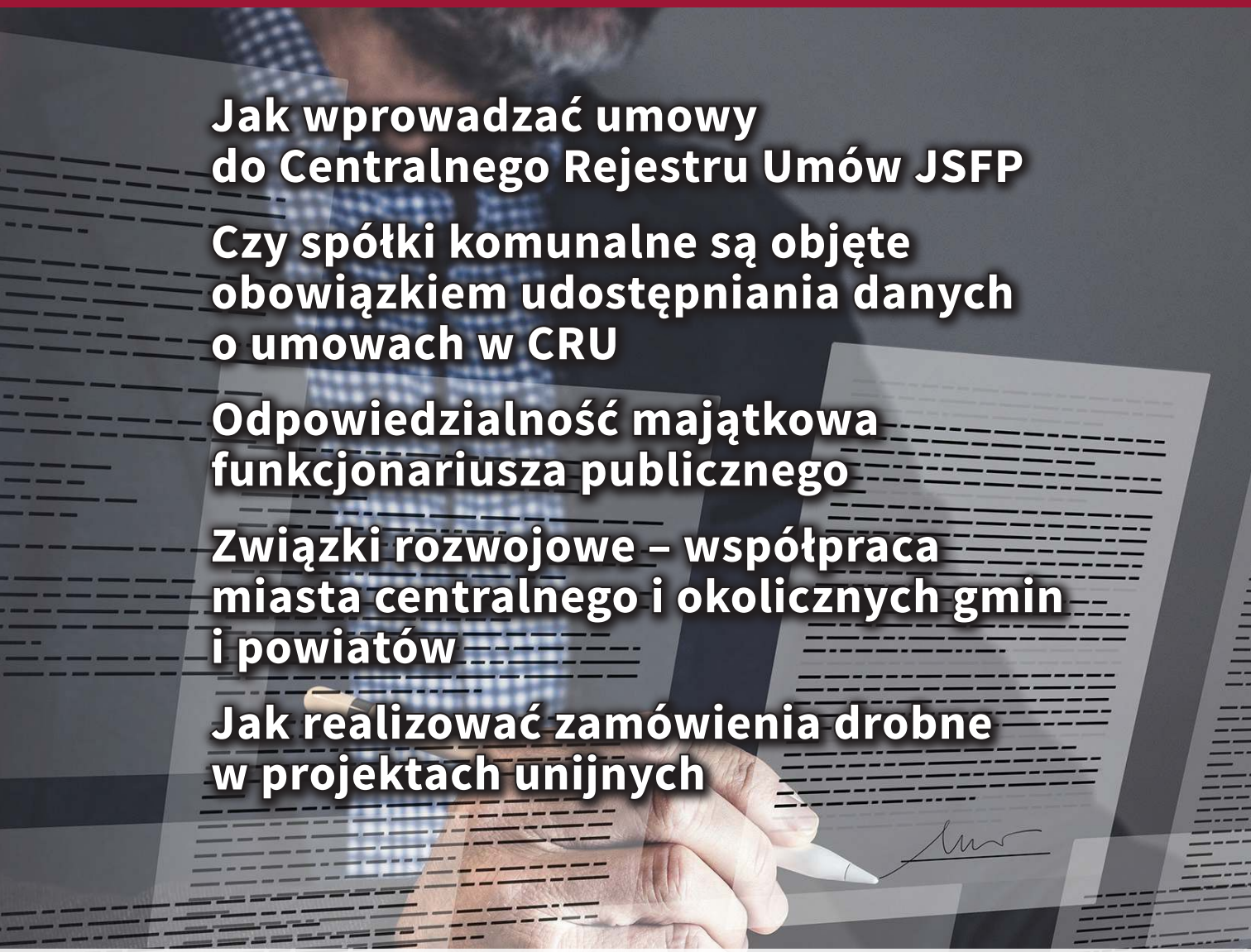
3(581)
MARZEC 2026

GAZETA samorządu i administracji

www.inforlex.pl

INDEKS 353469, ISSN 2545-3378

PRAWO • FINANSE • GOSPODARKA



Jak wprowadzać umowy do Centralnego Rejestru Umów JSFP

Czy spółki komunalne są objęte obowiązkiem udostępniania danych o umowach w CRU

Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego

Związki rozwojowe – współpraca miasta centralnego i okolicznych gmin i powiatów

Jak realizować zamówienia drobne w projektach unijnych

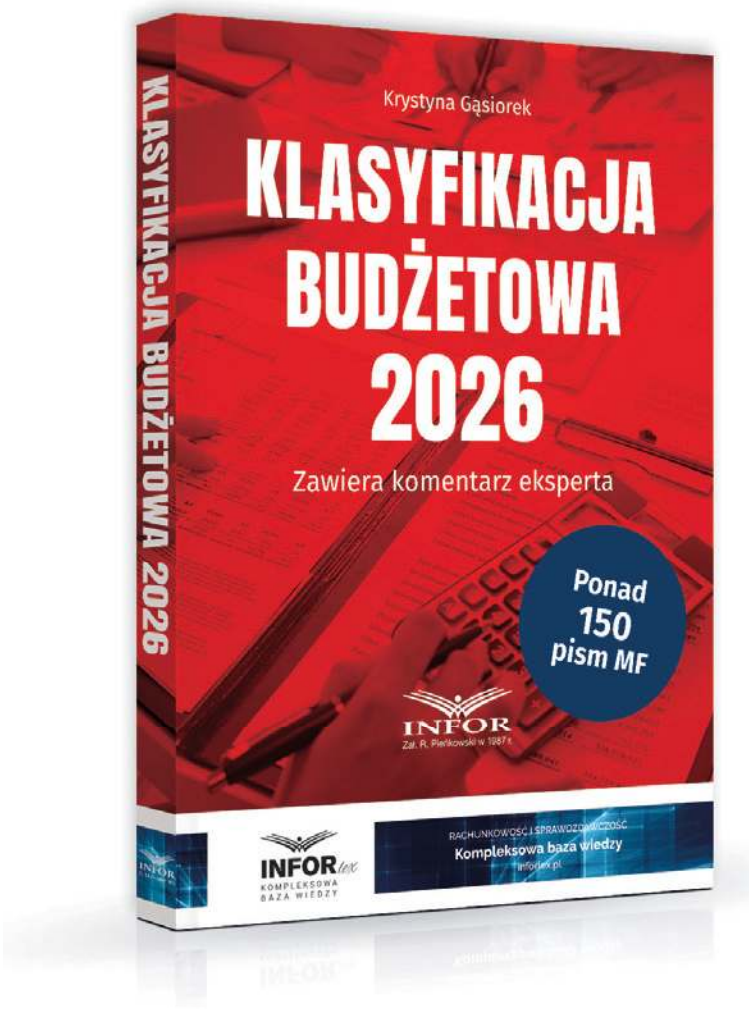
DODATEK: **PORADNIK SAMORZĄDOWCA**

Gospodarka finansowa i podatkowa jednostki budżetowej

eprasa.pl d85954fb4a

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

NAJNOWSZE ZMIANY W KLASYFIKACJI BUDŻETOWEJ



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

Publikacja zawiera:

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

ZAMÓW **sklep.infor.pl**

POLECAMY RÓWNIEŻ

KSeF.
Wdrożenie w sektorze finansów publicznych

Wynagrodzenia 2026.
Rozliczanie płac w praktyce

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

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

eprasa.pl d85954fb4e

SPIS TREŚCI

AKTUALNOŚCI

NOWOŚCI PRAWNE

Zdalne postępowania odwoławcze przed KIO 5
Samorządowe interpretacje podatkowe w bazie EUREKA 5
Wygaszenie pomocy dla obywateli Ukrainy 5
Sieć gazowa sfinansowana przez gminę 6
Niższy poziom recyklingu odpadów komunalnych dla roku 2025 i niższe kary 6
Podwyżki z wyrównaniem od 1 stycznia 7
Wyrównanie dodatku stażowego na nowych zasadach 7
Dodatek wiejski w miastach do 5000 mieszkańców 8

ŚRODKI UNIJNE I DOTACJE

Wsparcie rodziny 9
Gospodarowanie wodami 9
Infrastruktura społeczna 9
Plany adaptacji do zmian klimatu 10
Rewitalizacja obszarów zdegradowanych 10

PRAWO W SAMORZĄDZIE

USTRÓJ SAMORZĄDU

Szymon Kujda
Pakiet deregulacyjny 2.0. dla samorządów – część 2 11

OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH

Sławomir Biliński
Jak przygotować się do kontroli samorządowych BIP przez UODO 16

Urząd Ochrony Danych Osobowych zapowiedział na 2026 rok sektorowe kontrole Biuletynów Informacji Publicznej. W mediach natychmiast pojawiły się doniesienia o możliwych wysokich karach i zagrożeniu dla przejrzystości samorządów. Rzeczywistość jest jednak mniej dramatyczna, a zarazem bardziej wymagająca, niż sugerują alarmistyczne nagłówki. Jednostki samorządu terytorialnego mają czas, by dobrze się przygotować, jeśli tylko zrozumieją, czego kontrolerzy UODO naprawdę szukają.

OCHRONA LUDNOŚCI

Zofia Przygoda
Utrzymanie zasobów krytycznych 19

ADMINISTRACJA

PROCEDURY

Zofia Przygoda
Jak gminy mogą pomóc mieszkańcom po wprowadzeniu e-doręczeń 22

Od 1 stycznia 2026 r. e-doręczenia stały się obowiązkowym sposobem komunikacji elektronicznej z urzędem, zastępując dotychczasową platformę ePUAP. Dla milionów Polaków – zwłaszcza seniorów, osób z niepełnosprawnościami i mieszkańców obszarów wiejskich – zmiana ta nie jest tylko techniczną formalnością. To poważne ryzyko utraty terminów administracyjnych i prawnego wykluczenia z obiegu dokumentów. Część samorządów nie czeka bezczynnie i pokazuje, jak skutecznie można osłonić najbardziej narażonych.

Leszek Jaworski
Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego 25

Krzysztof Tomaszewski
Rzeczy znalezione – nowe zadania starostów 30

FINANSE PUBLICZNE

ŚRODKI PUBLICZNE

Andrzej Dybowski
Jak wprowadzać umowy do Centralnego Rejestru Umów 33

PODATKI LOKALNE

Małgorzata Masłowska
Podatek od nieruchomości a przedawnienie 38

Choć termin przedawnienia zobowiązania podatkowego został określony w przepisach, w praktyce określenie momentu, w którym mija, bywa utrudnione. W zależności od okoliczności konkretnej sprawy, pomiędzy powstaniem obowiązku podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości a momentem, w którym zobowiązanie podatkowe osoby fizycznej ulegnie przedawnieniu, może minąć od 5 do nawet 10 lat. Dlaczego tak się dzieje? Na to pytanie odpowiadamy w tekście.

PODATKI

Małgorzata Masłowska
Postępowanie restrukturyzacyjne a zaległości podatkowe 40

eprasa.pl d85954fb4e

GOSPODARKA

ROZWÓJ

Tomasz Król

Związki rozwojowe – współpraca miasta centralnego i okolicznych gmin i powiatów 42

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Renata Piecyk

Jak realizować zamówienia drobne w projektach unijnych 45

Realizacja tzw. zamówień drobnych w projektach unijnych w perspektywie 2021–2027 teoretycznie powinna być prosta. W przeciwieństwie do zakupów objętych Prawem zamówień publicznych czy zasadą konkurencyjności, w tym przypadku beneficjent nie jest związany odgórnie narzuconym trybem postępowania ani formalnymi wymogami publikacyjnymi. To uproszczenie nie oznacza jednak pełnej swobody. Obszar ten bywa postrzegany jako niejasny – zwłaszcza przez jednostki sektora finansów publicznych.

Rafał Frankiewicz

Obowiązek zatrudnienia na podstawie stosunku pracy w zamówieniach publicznych 49

NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Z PRAKTYKI JST

Izabela Motowilczuk

Przypisanie podatku od nieruchomości przez organ podatkowy na podstawie niewłaściwego dokumentu 52

Zaniżenie kwoty wadium w przetargach na zbycie nieruchomości 53

Ograniczenie dostępu do ZFŚS w regulaminie wydanym przez pracodawcę 54

Nieuprawnione przejęcie od CUW części obowiązków przez urząd gminy 55

SAMORZĄD I PRAKTYKA

CYFRYZACJA

Sławomir Biliński

AI w samorządzie. Jak bezpiecznie tworzyć pisma urzędowe 58

ŚRODKI PUBLICZNE

Rafał Frankiewicz

Czy spółki komunalne są objęte obowiązkiem udostępniania danych o umowach w CRU 61

Czy spółki komunalne (w których 100% udziałów posiadają JST) zostały objęte obowiązkiem udostępniania danych o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP od lipca 2026 r.?

INFORMACJA PUBLICZNA

Leszek Jaworski

Co powinna publikować w BIP samorządowa instytucja kultury 64

PORADNIK SAMORZĄDOWCA

Rozlicz swój PIT

Program do rozliczania PIT za 2025 r.

POBIERZ ZA DARMO

PIT FORMAT Formsoft

INFOR Zał. R. Pierikowski w 1987 r.

infor.pit-format.pl

eprasa.pl d85954fb4e

Nowości prawne

Zdalne postępowania odwoławcze przed KIO

Od 13 marca 2026 r. możliwe jest prowadzenie zdalnych postępowań odwoławczych przed Krajową Izbą Odwoławczą (KIO). Wynika to z wejścia w życie przepisów tzw. ustawy deregulacyjnej z 21 maja 2025 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 769) oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 12 marca 2026 r. (Dz.U. z 2026 r. poz. 329).

Nowe przepisy mają na celu deregulację, przyspieszenie, uproszczenie i cyfryzację procedur – w tym wprowadzenie rozpraw zdalnych. Przepisy nie mają zastosowania do: • postępowań odwoławczych wszczętych przed 13 marca 2026 r., • postępowań wszczętych po tej dacie, jeśli dotyczą zamówień lub konkursów rozpoczętych przed 13 marca 2026 r.

Zdalne rozprawy i posiedzenia jawne (art. 508a Pzp) są dopuszczalne, jeżeli: • nie stoi temu na przeszkodzie charakter czynności, które mają być dokonane na tych rozprawach lub posiedzeniach, • nie występują inne okoliczności utrudniające przeprowadzenie zdalnej rozprawy lub zdalnego posiedzenia, • zostaną zagwarantowane: pełna ochrona praw procesowych stron i uczestników postępowania odwoławczego oraz prawidłowy tok tego postępowania. Decyzję o trybie zdalnym podejmuje prezes KIO. W sali rozpraw obecni są wyłącznie skład orzekający i protokolant, natomiast strony, uczestnicy i publiczność uczestniczą zdalnie. Dodatkowo wprowadzono obowiązek odpowiedzi zamawiającego na odwołanie (art. 521 Pzp) w terminie wyznaczonym przez prezesa KIO, nie krótszym niż 5 dni od jego otrzymania; odpowiedź musi zawierać stanowisko wobec zarzutów oraz dowody.

postępowanie
administracyjne

Samorządowe interpretacje podatkowe w bazie EUREKA

Rząd przyjął projekt nowelizacji Ordynacji podatkowej, który wprowadza m.in. centralizację publikacji interpretacji indywidualnych wydawanych przez samorządowe organy podatkowe.

Obecnie interpretacje podatkowe wydawane przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast trafiają do lokalnych Biuletynów Informacji Publicznej (BIP). Tak rozproszone dane utrudniają ich odnajdywanie oraz porównywanie przy stosowaniu tych samych przepisów. Brak jednolitej bazy powoduje również trudności w identyfikacji różnic. Po zmianach wszystkie interpretacje przygotowywane przez podatkowe organy samorządu będą publikowane w jednej, ogólnopolskiej bazie – systemie Informacji Celno-Skarbowej EUREKA, prowadzonym przez Krajową Administrację Skarbową. System ten zostanie wyposażony w rozbudowaną wyszukiwarkę umożliwiającą filtrowanie interpretacji według rodzaju podatku, daty, organu wydającego czy słów kluczowych. Przy czym publikowane dokumenty będą pozbawione danych pozwalających zidentyfikować wnioskodawcę oraz inne osoby wskazane w interpretacji. W bazie znajdą się nie tylko same interpretacje, ale również informacje o ich zmianie, uchyleniu czy wygaśnięciu. Nowe przepisy mają wejść w życie po trzech miesiącach od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

baza
interpretacji

Wygaszenie pomocy dla obywateli Ukrainy

Od 5 marca obowiązują przepisy wygaszające rozwiązania wynikające z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym toczącym się na terenie tego kraju (Dz.U. z 2026 r. poz. 203). Wyjątek stanowią m.in. szczególne regulacje dotyczące edukacji – które przestaną obowiązywać wraz z końcem roku szkolnego.

Dopiero z dniem 31 sierpnia br. wygaszone zostaną przepisy, które w sposób szczególny regulują warunki ukończenia szkoły podstawowej przez uczniów przybyłych z Ukrainy. „Do dnia 31 sierpnia 2026 r. do dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy, którzy przebywają legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku, gdy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy od 24 lutego 2022 r. w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, nie stosuje się przepisów art. 37 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, z wyjątkiem dzieci

pomoc
Ukrainie

⇒

eprasa.pl d85954fb4e

i uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego i realizujących obowiązek, o którym mowa w art. 31 ust. 4 tej ustawy, obowiązek szkolny lub obowiązek nauki w ośrodku rewalidacyjno-wychowawczym" – wskazano w ustawie. Również do końca roku szkolnego nauczanie w oddziale przygotowawczym będzie można prowadzić w grupie międzyszkolnej. Wygasną także szczególne przepisy dotyczące ochrony zdrowia. Wyjątek będzie stanowiło kontynuowanie leczenia. „Obywatel Ukrainy, który przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy znajdował się w trakcie leczenia szpitalnego udzielanego na podstawie art. 37 ustawy zmienianej w art. 17, jest uprawniony do kontynuacji tego leczenia, aż do zakończenia hospitalizacji, jednak nie dłużej niż do dnia 4 marca 2027 r." – wskazano w ustawie.

Sieć gazowa sfinansowana przez gminę

RIO w Bydgoszczy wyjaśniła, że gmina może sfinansować budowę sieci gazowej, jeśli plany przedsiębiorstwa energetycznego nie zaspokajają potrzeb mieszkańców. Należy to potraktować jako realizację zadania własnego – przy czym istotne jest tu przestrzeganie rygorów finansowych.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zaopatrzenia w gaz jest zadaniem własnym gminy. RIO stwierdziła, że choć przepisy Prawa energetycznego kładą główny nacisk na funkcje planistyczne i organizacyjne samorządu, to nie zamykają drogi do bezpośrednich inwestycji w tym zakresie. Dlatego jeśli np. operator sieci nie uwzględnia jakiegoś obszaru w planach budowy sieci gazowej, gmina może sfinansować potrzebną infrastrukturę. Zdaniem Izby niezależność konstytucyjna samorządu terytorialnego uzasadnia stwierdzenie, że wydatki na budowę sieci gazowej mogą być uznane za poniesione zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych – czyli w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Co ważne, należy przy tym dokonać wnikliwej analizy formy wykonywania tego zadania (zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej) oraz zbadania uwarunkowań prawnych przesyłu i sprzedaży paliw. Ważnym aspektem są również skutki ewentualnego późniejszego przyłączenia wybudowanej przez JST sieci do zewnętrznego przedsiębiorstwa energetycznego.

zadania własne

Niższy poziom recyklingu odpadów komunalnych dla roku 2025 i niższe kary

Zgodnie z oczekiwaniami – po wcześniejszym uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej na derogację dla celu na rok 2025 poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych – Ministerstwo Klimatu zapowiedziało obniżenie tego poziomu z 55% do 50%. Oznacza to, że w raportach składanych do 31 marca gminy będą mogły wskazać niższą wartość. Niższe mają być też kary za jego nieosiągnięcie.

gospodarka odpadami

Odpowiednie przepisy zostaną wprowadzone do projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, wprowadzającej system rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP). Takiej zmiany domagała się strona samorządowa. Chodzi o obniżenie z 55% do 50% poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych dla roku 2025. W związku z tym w propozycji zmiany do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ministerstwo przewidziało wprowadzenie 50% poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych dla roku 2025 z proporcjonalnym dostosowaniem wartości dla lat 2026–2029 i pozostawieniem niezmienionych celów od 2030 roku. Zaproponowano również odpowiednie przepisy przejściowe dotyczące m.in. kwestii ewentualnych kar za nieosiągnięcie wymaganych poziomów za 2025 rok. Mają one zostać z urzędu uchylone lub odpowiednio obniżone. Jednocześnie pojawiła się propozycja złagodzenia kar (o połowę) za ewentualne nieosiągnięcie wymaganych

eprasa.pl d85954fb4e

poziomów recyklingu za rok 2024 i 2025 oraz poziomów składowania za rok 2025 przez gminy i inne podmioty odbierające odpady komunalne, a także zwolnienie z kar podmiotów i gmin z obszaru objętego klęską żywiołową. Poziomy recyklingu zostaną proporcjonalnie dostosowane dla lat 2026–2029, natomiast na lata 2030–2035 mają pozostać bez zmian.

Podwyżki z wyrównaniem od 1 stycznia

Nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2026 r. poz. 246) wprowadza podwyższenie minimalnego wynagrodzenia zasadniczego w poszczególnych kategoriach zaszeregowania oraz wzrost maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru oraz powołania.

Podwyżki wynoszą ok. 3% i mają zastosowanie do wynagrodzeń wypłacanych od 1 stycznia 2026 r. Minimalne wynagrodzenie zasadnicze w pierwszej kategorii zaszeregowania zostało zrównane z płacą minimalną i wynosi 4806 zł. W kolejnych kategoriach wynagrodzenie wynosi od 4830 zł do 6750 zł. Również od 1 stycznia br. będą miały zastosowanie podwyżki dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru oraz powołania. Z kolei maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla wójtów i burmistrzów wyniesie od 11 100 zł do 11 650 zł (w zależności od wielkości gminy). Maksymalna stawka dodatku funkcyjnego wynosi odpowiednio od 3400 zł do 3760 zł. Dla prezydentów miast maksymalna wartość wynosi 11 650 zł. Natomiast dodatek funkcyjny uzależniony jest od wielkości miasta. Prezydenci miast do 300 000 mieszkańców mogą liczyć na dodatek w maksymalnej wysokości 3760 zł. W miastach powyżej 300 000 mieszkańców maksymalna stawka dodatku funkcyjnego wynosi 4430 zł. Prezydent Warszawy może liczyć na maksymalne wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 12 030 zł i dodatek funkcyjny 4643 zł. Maksymalne wynagrodzenie zasadnicze dla skarbników w jednostkach samorządu terytorialnego wyniesie od 8280 zł do 11 540 zł. Najniższa stawka obowiązuje w powiatach do 60 000 mieszkańców. Najwięcej mogą zarobić skarbnicy w Warszawie oraz samorządach województw powyżej 3 mln mieszkańców. W gminach maksymalne wynagrodzenie zasadnicze dla skarbników wynosi od 9070 zł do 10 750 zł. Tyle samo mogą zarobić zastępcy wójtów i burmistrzów.

pracownicy
samorządowi

Wyrównanie dodatku stażowego na nowych zasadach

Po doliczeniu udokumentowanych okresów stażu pracy na skutek nowych przepisów Kodeksu pracy, wyższy dodatek stażowy powinien być wypłacany z uwzględnieniem daty 1 stycznia 2026 r. jako momentu uzyskania uprawnienia – wskazała RIO w Lublinie. Wyrównania za wcześniejsze lata udokumentowanego stażu pracodawca nie musi wypłacać.

prawo
pracy

Co do zasady pragmatyki służbowe wskazują, że wypłata wyższego dodatku następuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po nabyciu prawa – jednak w tym specyficznym przypadku nabycie prawa następuje w pierwszym dniu miesiąca kalendarzowego, czyli 1 stycznia. Inaczej mówiąc – uprawnienia te przysługują od dnia nabycia prawa, ale nie wcześniej niż od daty wejścia w życie ustawy. Jednocześnie nowelizacja nie nakłada obowiązku wypłaty wyrównania za lata poprzedzające rok 2026. Prawo do samej nagrody jubileuszowej nie przepada, lecz dopiero od daty 1 stycznia 2026 r. może zostać zrealizowane (czyli bez odsetek i wyrównań za okresy wcześniejsze). Również według stanowiska Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dzień 1 stycznia 2026 r. jest nowym, ustawowym terminem nabycia prawa do świadczeń dla osób, które staż wymagany osiągnęły wcześniej, ale na podstawie okresów dotychczas niewliczanych.

Wniosek o zaświadczenie dotyczące wliczania dodatkowych okresów do stażu pracy mogą składać osoby, które:

- prowadziły pozarolniczą działalność i opłacały z tego tytułu składki na ubez-

eprasa.pl d85954fb4e

pieczenia emerytalne i rentowe lub wypadkowe;
- współpracowały z osobą prowadzącą pozarolniczą działalność i płatnik składek opłacał z tego tytułu składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub wypadkowe;
- współpracowały z osobą podejmującą działalność gospodarczą, która nie podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tego tytułu przez pierwsze sześć miesięcy (tzw. ulga na start) i płatnik składek opłacał z tego tytułu składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub wypadkowe;
- były zgłoszone do ubezpieczenia zdrowotnego jako osoby podejmujące dział alność gospodarczą, która nie podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tego tytułu przez pierwsze sześć miesięcy (tzw. ulga na start);
- były zgłoszone do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych jako:
  - osoba wykonująca pracę na podstawie umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług lub umowy agencyjnej,
  - osoba współpracująca z osobą wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług lub umowy agencyjnej,
  - członek rolniczej spółdzielni produkcyjnej albo spółdzielni kółek rolniczych,
  - osoba sprawującą osobistą opiekę nad dzieckiem w okresie zawieszenia działalności lub jako osoba współpracująca sprawująca osobistą opiekę nad dzieckiem.

Pracownicy mają 24 miesiące na dostarczenie pracodawcy dokumentów potwierdzających nowe okresy stażu pracy. W przypadku pracowników samorządowych czas na złożenie dokumentów liczony jest od 1 stycznia 2026 r.

Dodatek wiejski w miastach do 5000 mieszkańców

RIO w Bydgoszczy wyjaśniła, kiedy nauczyciel może domagać się wypłaty dodatku wiejskiego. Kluczowe jest uwzględnianie aktualnych (ostatnich dostępnych) danych GUS dotyczących liczby mieszkańców małego miasta.

Podstawą roszczenia o wypłatę dodatku wiejskiego jest art. 54 ust. 5 Karty Nauczyciela, który stanowi, że nauczycielowi posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, zatrudnionemu na terenie wsi lub w mieście liczącym do 5000 mieszkańców, przysługuje odrębny dodatek w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego (przy czym organ prowadzący szkołę może podwyższyć dodatek nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wiejskim, na którym występuje deficyt kadr). Kluczowa jest zatem kwestia ustalenia liczby mieszkańców w małej miejscowości posiadającej status miasta. W Karcie Nauczyciela nie wyjaśniono jednak, co rozumie się przez „liczbę mieszkańców". Według RIO, stanowisko MEN z 18 grudnia 2025 r. odwołujące się do definicji liczby mieszkańców z ustaw regulujących finansowanie jednostek samorządu terytorialnego, wobec braku takiej definicji w Karcie Nauczyciela, może nie spotkać akceptacji w przypadku oceny sądu pracy w zakresie roszczenia pracowniczego. Przepisy ustawy o dochodach jednostek budżetowych oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych regulują zasady finansowania JST i mogą stanowić podstawę roszczeń pomiędzy tymi jednostkami a Skarbem Państwa. Natomiast art. 54 ust. 5 Karty Nauczyciela jest przepisem z zakresu prawa pracy. I tu RIO wskazuje na konieczność odnoszenia się do aktualnych (ostatnio publikowanych) danych Głównego Urzędu Statystycznego o liczbie mieszkańców. Oparcie się na takich danych będzie w najbardziej odpowiedni sposób realizowało wykonanie obowiązku wynikającego z art. 54 ust. 5 ustawy – Karta Nauczyciela.

oprac. MR

eprasa.pl d85954fb4e

Środki unijne i dotacje

Wsparcie rodziny

Zarząd Województwa Wielkopolskiego jako Instytucja Zarządzająca Programem Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021–2027 ogłosił nabór wniosków o dofinansowanie projektów mających na celu poprawę dostępu i jakości usług wsparcia rodziny. Nabór będzie prowadzony do 10 kwietnia 2026 r. O dofinansowanie projektu mogą się ubiegać, zgodnie z przepisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – jako wnioskodawcy albo jako partnerzy – jednostki samorządu terytorialnego (JST).

do **10 kwietnia 2026 r.**

Gospodarowanie wodami

JST, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne działające w imieniu JST znajdują się wśród instytucji, które mogą składać wnioski w ramach naboru ogłoszonego przez Zarząd Województwa Małopolskiego, jako Instytucję Zarządzającą Programem Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021–2027. Wnioski o dofinansowanie projektów można składać do 13 kwietnia 2026 r. W ramach naboru wspierane będą projekty obejmujące swoim zakresem m.in.:

- retencjonowanie wód opadowych/roztopowych w zbiornikach (np. zbiorniki podziemne, zbiorniki nadziemne, otwarte, zamknięte, szczelne, infiltracyjne „oczka wodne", zbiorniki retencyjne),
- retencjonowanie wód opadowych/roztopowych w gruncie (np. rozszczelnienie powierzchni nieprzepuszczalnych, studnie chłonne, drenaż, ogrody deszczowe),
- retencjonowanie wód opadowych/roztopowych na dachach – zielone dachy (warstwa drenażowa),
- wykorzystanie i zagospodarowanie wód opadowych/roztopowych,
- realizacja kanalizacji deszczowej – dopuszczona jest w sytuacji, gdy tego typu prace stanowią element szerszego projektu, niezbędny dla pełnej funkcjonalności systemu gospodarowania wodami,
- projekty realizowane w formule projektów parasolowych, w których beneficjentem będzie jednostka samorządu terytorialnego realizująca projekty na rzecz mieszkańców (właściciele budynków mieszkalnych jednorodzinnych).

do **13 kwietnia 2026 r.**

Infrastruktura społeczna

Do 14 kwietnia 2026 r. będzie prowadzony nabór ogłoszony przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego jako Instytucję Zarządzającą Programem Fundusze Europejskie dla Świętokrzyskiego 2021–2027. W ramach naboru możliwe będzie uzyskanie dofinansowania dla projektów dotyczących:

- inwestycji w mieszkania społeczne, rozumiane jako mieszkalnictwo wspomagane (treningowe i wspierane) – w tym dotyczące rozbudowy, nadbudowy, modernizacji, przebudowy, adaptacji lokalu i/lub budynku, wraz z zakupem wyposażenia i sprzętu niezbędnego do nadania funkcjonalności mieszkaniom wspomaganym i treningowym,
- zagospodarowania bezpośredniego otoczenia funkcjonalnie powiązanego z realizowanym projektem tylko w zakresie zapewnienia

do **14 kwietnia 2026 r.**

⇒

eprasa.pl d85954fb4e

dostępności osobom z niepełnosprawnościami.

W ramach projektu nie mogą być kupowane wyroby medyczne – tj. wszelkiego rodzaju urządzenia techniczne, aparaty i sprzęt, znajdujące zastosowanie w działalności leczniczej.

Możliwe jest dofinansowanie wyłącznie projektów, w których nie występuje pomoc publiczna. Uprawnionymi wnioskodawcami do składania projektów są m.in. JST oraz jednostki organizacyjne działające w imieniu JST, posiadające osobowość prawną.

Plany adaptacji do zmian klimatu

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ogłosił nabór wniosków do działania – Adaptacja do zmian klimatu programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027. Wnioski mogą składać:

- miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz inne miasta subregionalne z podregionów z najwyższą kumulacją gmin zmarginalizowanych z przedziału 20 000–100 000 mieszkańców i działające w ich imieniu jednostki organizacyjne,
- gminy, na terenie których położone są uzdrowiska lub obszary ochrony uzdrowiskowej i działające w ich imieniu jednostki organizacyjne.

do **16 kwietnia 2026 r.**

Nabór będzie prowadzony do 16 kwietnia 2026 r. Dofinansowanie może zostać przeznaczone na opracowanie lub aktualizację miejskich planów adaptacji do zmian klimatu.

Rewitalizacja obszarów zdegradowanych

do **24 kwietnia 2026 r.**

Do 24 kwietnia 2026 r. można składać wnioski do Lokalnej Grupy Działania Biebrzański Dar Natury o dofinansowanie/wsparcie projektów rewitalizacji obszarów zdegradowanych obejmujących inwestycje infrastrukturalne ukierunkowane na rozwiązywanie problemów społeczno-gospodarczych na obszarze rewitalizowanym. Chodzi o projekty dotyczące:

- przebudowy i adaptacji zdegradowanych obiektów, terenów i przestrzeni funkcjonalnie związanych z obiektem w celu przywrócenia lub nadania im nowych funkcji – np. gospodarczych, społecznych, mieszkaniowych, edukacyjnych, kulturalnych i turystycznych,
- tworzenia systemów poprawy bezpieczeństwa publicznego,
- zagospodarowania/uporządkowania zdegradowanych przestrzeni wraz z przyległym otoczeniem.

Wnioski mogą składać m.in. JST, jednostki organizacyjne działające w JST, a także rządowe i samorządowe jednostki ochrony środowiska.

oprac. **Krzysztof Tomaszewski**

eprasa.pl d85954fb4e

Ustrój samorządu

Pakiet deregulacyjny 2.0. dla samorządów – część 2

Pakiet deregulacyjny 2.0 to m.in. postulaty zmian przepisów: o lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, o opłatach sądowych, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o finansach publicznych i Ordynacji podatkowej. W artykule prezentujemy drugą część omówienia tzw. Pakietu deregulacyjnego 2.0 – Decentralizacja Państwa i przywracanie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego.

SZYMON KUJDA

adwokat, właściciel kancelarii adwokackiej

Pakiet deregulacyjny 2.0 zawiera projekt zmian 23 ustaw i rozporządzeń. Są to propozycje, które strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego przekazała do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Propozycje legislacyjne usuwają wiele uciążliwości prawa i obejmują aż 10 obszarów tematycznych.

Zmiany w mieszkaniowym zasobie gmin

Propozycje zawierają istotną dla samorządów nowelizację ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej: u.o.p.l.).

Proponowana zmiana

Artykuł 11 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l. (zmiana przepisu)
Właściciel lokalu może wypowiedzieć stosunek najmu z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia, z powodu niezamieszkiwania najemcy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy, a w przypadku wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia, z powodu niezamieszkiwania najemcy przez okres dłuższy niż 6 miesięcy.

Obecne przepisy uniemożliwiają szybkie odzyskanie lokalu porzuconego przez najemcę z zasobu mieszkaniowego gminy – trwa to nawet ponad 18 miesięcy. Utrudnia to racjonalne gospodarowanie mieszkaniami, wydłuża kolejki oczekujących i zwiększa ryzyko zajęcia lokali przez osoby nieuprawnione, co często prowadzi do długotrwałych postępowań o ich odzyskanie. Nowelizacja skróciłaby ten okres do 6 miesięcy.

Proponowana zmiana

Artykuł 11 ust. 4 u.o.p.l. (nowy przepis)
Nie później niż na pół roku naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, właściciel lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy może wypowiedzieć stosunek prawny, jeżeli lokatorowi przysługuje tytuł do lokalu, w którym może zamieszkać w warunkach takich, jakby otrzymał lokal zamienny, lub jeżeli właściciel dostarczy mu lokal zamienny.

Nowy przepis wprost daje gminie podstawę prawną do wypowiedzenia umowy w sytuacji, w której lokator dysponuje alternatywą lokalową.

Proponowana zmiana

Artykuł 11a u.o.p.l. (zmiana przepisu)
W przypadku zajęcia bez tytułu prawnego lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, właściciel może usunąć sprawcę z lokalu, przy udziale funkcjonariusza Policji.

Na skutek powyższej zmiany gminy uzyskają realne wsparcie w odzyskiwaniu zajętych bezprawnie lokali.

eprasa.pl d85954fb4e

Inne propozycje nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego:

1. Zmiana art. 14 ust. 6 i 6a u.o.p.l. w taki sposób, aby wskazywał on, że „w przypadku niezawarcia przez uprawnionego umowy najmu socjalnego lokalu, po przedstawieniu oferty, w terminie ustalonym przez gminę, jednak nie krótszym niż 30 dni od dnia otrzymania od gminy oferty i niekwestionowaniu w tym terminie oferty na drodze sądowej, obowiązek ciążący na gminie wygasa". Ma to na celu usprawnienie realizacji wyroków eksmisyjnych i związanych z nimi obowiązków gminy w zakresie zapewniania lokali z najmem socjalnym. Taka nowość ułatwiłaby realizację wyroków eksmisyjnych i związanych z nimi obowiązków gminy w zakresie zapewniania lokali z najmem socjalnym.

2. JST będą mogły zawierać umowy najmu na czas oznaczony, a nie tylko nieoznaczony.

Z UZASADNIENIA

Konieczność zawarcia przez JST umowy najmu wyłącznie na czas nieokreślony powoduje brak możliwości jej wypowiedzenia, jeśli nie zajdą przesłanki ustawowe do jej wypowiedzenia. Zapewnienie lokalu mieszkalnego powinno być możliwe na czas określony – np. 1 rok. Wówczas umowa wygaśnie po upływie jej obowiązywania, co ułatwi egzekwowanie opuszczenia lokalu przez lokatora.

Zmiany w gospodarce nieruchomościami

W ustawie o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) samorządowcy proponują zmiany w trzech obszarach.

1. Odstąpienie od wymogu uzyskiwania zgody wojewody na szereg czynności prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa. Dotyczy to zbywania oraz nabywania nieruchomości, a także dzierżawy, wynajmu, użyczenia oraz oddania w użytkowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu (zmiany w art. 23 ust. 1 pkt 7 i 7a u.g.n.).

2. Zwolnienie z obowiązku sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas oznaczony do 3 miesięcy (zmiany w art. 35 ust. 1 i ust. 1b u.g.n.).

3. Rozszerzenie możliwości ustanowienia bonifikaty i przekazywanie takich nieruchomości za symboliczną kwotę wspólnotom mieszkaniowym (art. 68 ust. 1 pkt 9 i 10 u.g.n.).

Proponowana zmiana

Artykuł 68 u.g.n. (zmiana przepisu)

Właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana: (…)

9) wspólnotom lub spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem własności lub zbyciem własności lokali lub domów jednorodzinnych;

10) osobie, o której mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6, z zastrzeżeniem, że nieruchomość przyległa stanowi samodzielną nieruchomość, o której mowa w art. 2 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

Pojawiłaby się zatem możliwość zbycia z bonifikatą części nieruchomości publicznej (gminnej lub Skarbu Państwa) na rzecz wspólnoty mieszkaniowej. Możliwość przyznania bonifikaty miałaby być rozszerzona na wszystkie nieruchomości lokalowe.

PRZYKŁAD

W nieruchomości nie ma możliwości wyodrębnienia samodzielnej nieruchomości lokalowej z uwagi na brak dostępu do części wspólnych nieruchomości głównej (przedpokój prowadzi do kilku gminnych lokali). Dziś nie ma możliwości nieodpłatnego przekazania takiej nieruchomości na rzecz wspólnoty – ta musiałaby zapłacić cenę rynkową za nabycie prawa do części wspólnych fragmentów gminnych nieruchomości, co najczęściej nie ma dla niej ekonomicznego uzasadnienia.

Z UZASADNIENIA

Nowym typem bonifikaty objęte byłyby części nieruchomości pozbawione gospodarczego znaczenia, których podmiot publiczny nie może zagospodarować zgodnie z zadaniami własnymi. Blokują one zagospodarowanie zgodnie z prawidłową gospodarką pozostałych części

eprasa.pl d85954fb4e

nieruchomości, które funkcjonalnie wykorzystywane są jako lokale mieszkalne lub użytkowe. Fragmenty te stanowią najczęściej przedpokoje lub części lokali znajdujących się w sąsiednich nieruchomościach (tzw. przenikanie). Możliwość ustanowienia bonifikaty i przekazywania takich nieruchomości za symboliczną kwotę wspólnotom mieszkaniowym pozwoliłaby uregulować stany prawne tysięcy lokali gminnych i Skarbu Państwa, które w obecnych uwarunkowaniach nie mają szans na status samodzielnych nieruchomości lokalowych.

Autorzy propozycji podkreślają, że dotyczy ona wyłącznie nieruchomości lokalowych. Nie ma bowiem uzasadnienia przyznawanie bonifikaty do każdej nieruchomości wykorzystywanej na cele mieszkaniowe (grunty, w tym grunty zabudowane budynkami). W przypadku nieruchomości gruntowych sprzedaż na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej realizowana jest w przeważającej mierze na wniosek i w interesie właściciela nieruchomości. Wydaje się, że bonifikata nie ma tutaj gospodarczego uzasadnienia.

Zmiany w Ordynacji podatkowej

W zakresie nowelizacji Ordynacji podatkowej (dalej: O.p.) samorządowcy również proponują trzy grupy zmian.

1. Rozbudowa przepisów o rozliczaniu nadpłat (nowe art. 76 § 1b i § 1c O.p.).

2. Gmina jako strona postępowania w sprawie dotyczącej podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatku od spadków i darowizn, stanowiącego jej dochód – jeżeli postępowanie zostało wszczęte na wniosek gminy albo gdy zgłosi ona swój udział w sprawie (nowy art. 133b 1 O.p.).

3. Do przestrzegania tajemnicy skarbowej obowiązani byliby: wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz pracownicy urzędów ich obsługujących, kierownicy i pracownicy gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich jednostek organizacyjnych oraz pracownicy spółek komunalnych (zmieniony art. 294 § 1 pkt 2 O.p.).

Proponowane zmiany

Artykuł 76 § 1b O.p. (nowy przepis)
Nie jest możliwe zaliczenie nadpłaty z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa na poczet zobowiązań podatkowych w podatkach stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego, a także zaliczenie nadpłaty z tytułu podatków stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na poczet podatków stanowiących dochody budżetu państwa.

Artykuł 76 § 1c O.p. (nowy przepis)
Nie jest także możliwe zaliczenie nadpłaty z tytułu podatków stanowiących dochód jednostki samorządu terytorialnego na poczet podatków stanowiących dochód innej jednostki samorządu terytorialnego.

Nowe przepisy zakończą praktykę polegającą na rozliczaniu nadpłaty w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (np. z tytułu podatku VAT) z zaległościami w podatkach lokalnych, pomimo faktu, iż te ostatnie stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego.

PRZYKŁAD

Bez nowych przepisów możliwa jest dziś np. taka sytuacja: nadpłata w podatku stanowiącym dochód budżetu państwa powstała przed upływem terminu zapłaty podatku lokalnego (np. podatku od nieruchomości). Pomimo braku zapłaty tego podatku – a więc istnienia zaległości podatkowej, od której są naliczane odsetki za zwłokę – moment nadpłaty jest określony jako dzień wystąpienia nadpłaty w organie podatkowym realizującym dochody budżetu państwa. Nowelizacja miałaby to wprost wyeliminować.

Proponowana zmiana

Artykuł 294 § 1 pkt 2 O.p. (zmiana przepisu)
Do przestrzegania tajemnicy skarbowej obowiązani są: wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz pracownicy urzędów ich obsługujących, kierownicy i pracownicy gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich jednostek organizacyjnych oraz pracownicy spółek komunalnych.

eprasa.pl d85954fb4e

Obecnie do przestrzegania tajemnicy skarbowej obowiązani są: wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz pracownicy urzędów ich obsługujących. Nowelizacja ma zatem rozszerzyć ten krąg. Udostępnienie danych usprawniłoby proces dochodzenia należności objętych tajemnicą skarbową.

WAŻNE Dostęp do tajemnicy skarbowej miałyby także otrzymać:
1) **osoby świadczące pomoc prawną na rzecz organu podatkowego – w zakresie określonym przez ten organ,**
2) **jednostki organizacyjne gminy, powiatu lub województwa oraz spółki komunalne w zakresie, w jakim jest to niezbędne do realizacji zadań przez te jednostki.**

Jednostki organizacyjne nie mają możliwości weryfikacji danych przedstawianych im przez kontrahentów – w tym w ramach wniosków o przyznanie ulgi w spłacie zobowiązań czy wniosków o udzielenie pomocy socjalnej. Brak dostępu do danych objętych tajemnicą skarbową utrudnia wprowadzenie mechanizmów kontroli rozliczeń jednostki samorządu terytorialnego z poszczególnymi kontrahentami, które mogłyby służyć procesowi dochodzenia należności objętych tajemnicą skarbową.

Zwolnienia z opłat sądowych

Nowelizacja ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.) ma wprowadzić nowe rodzaje zwolnień z opłat sądowych.

Proponowana zmiana
Artykuł 239 § 3 p.p.s.a. (nowy przepis) *Nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych samorządowe kolegia odwoławcze.*

SKO nie dysponują wystarczającymi środkami na ponoszenie opłat sądowych i odstępują od skarżenia niekorzystnych orzeczeń sądów administracyjnych, które oceniają jako błędne. Ponieważ SKO są jednostkami podległymi administracji rządowej i są finansowane z budżetu państwa – powinny być zwolnione z opłat, gdyż te stanowią dochód Skarbu Państwa.
Ponadto nowy art. art. 239 § 1 pkt 5 p.p.s.a. ma zwolnić z opłat sądowych organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

Z UZASADNIENIA

Obecnie, oddając spór kompetencyjny do rozstrzygnięcia do NSA, należy uiścić opłatę sądową. Jest tak np. w sprawach z zakresu ochrony środowiska (marszałkowie wydają decyzje – często jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, zaś starostowie jako zadanie własne). Z uwagi na niejasność przepisów dochodzi do sporów między marszałkami a starostami. Nie powinno być tak, że wykonując zadanie publiczne, gdy zachodzi spór kompetencyjny organy administracji mają płacić opłatę sądową. Organy administracji są finansowane najczęściej ze środków własnych (są to środki publiczne). Kuriozalne jest, aby za rozstrzygnięcie sporu płaciły ze środków publicznych na rzecz Skarbu Państwa.

Podobne zmiany mają zostać wprowadzone poprzez nowelizację ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Proponowana zmiana
Art. 96 ust. 1 pkt 19 (nowy przepis) *Nie mają obowiązku uiszczenia kosztów sądowych:* *(…)* *gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów, samorząd województwa oraz związek metropolitalny, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez nie działalności gospodarczej.*

Obecnie przepisy traktują samorządy tak jak każdy inny podmiot występujący o zwolnienie z kosztów sądowych. Jeżeli gmina dysponuje środkami finansowymi, to – mimo że są one przeznaczone na realizację zadań ustawowych – nie ma podstawy do zwolnienia z opłat sądowych. Dodatkowo, zdaniem sądów JST powinny planować i zabezpieczać odpowiednie środki finansowe na pokrycie potencjalnych kosztów związanych z ewentualnymi postępowaniami sądowymi z udziałem np. gminy.

Zmiany w ustawie o finansach publicznych

W ustawie o finansach publicznych (dalej: uofp) samorządowcy proponują zniesienie zakazu lokowania wolnych środków.

eprasa.pl d85954fb4e

Proponowana zmiana

Art. 48 ust. 1 uofp (nowelizacja przepisu)
Jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 2, 8 i 11, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, samorządowe instytucje kultury oraz samorządowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14, z wyłączeniem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, mogą dokonywać lokat wolnych środków.

Proponowane brzmienie art. 48 ust. 1 uofp oznacza zniesienie zakazu lokowania przez większość jednostek sektora finansów publicznych wolnych środków pochodzących z dotacji z budżetu w instrumenty wymienione w tym przepisie (np. na rachunkach bankowych w bankach). Samorządowcy wskazują, że pierwotnie kontrowersyjny zakaz lokowania wolnych środków pochodzących z dotacji miał dotyczyć jedynie agencji wykonawczych. Dodatkowo, zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP – „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa". W związku z tym jednostka samorządu terytorialnego powinna mieć możliwość traktowania dochodu pochodzącego z dotacji na równi z innymi dochodami – w tym w zakresie możliwości lokowania czasowo wolnych środków.

Pakiet 2.0. to także postulat zwrotu bez odsetek środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Chodzi o uwzględnienie charakteru częściowego odliczania podatku VAT, wynikającego z regulacji art. 86 ust. 2a (tzw. prewspółczynnik) oraz art. 90 ust. 2 (tzw. współczynnik) ustawy o podatku od towarów i usług. Cechy podatku VAT oznaczają, że faktyczne wykorzystanie dotacji będzie w wysokości innej niż otrzymana. Powoduje to, że środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są stale wykorzystywane przez samorządy w niewłaściwej wysokości. W rezultacie uruchamiana jest sankcja w postaci zwrotu w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji wraz z odsetkami. Po nowelizacji zwrot nie będzie obciążony odsetkami (zmiana art. 207 ust. 1 uofp).

Kolejnym postulatem jest rozszerzenie zakresu upoważnienia organu wykonawczego JST do dokonywania zmian w limitach zobowiązań i kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia ujętego w wieloletniej prognozie finansowej bez względu na źródło jego finansowania (zmiana art. 232 ust. 2 uofp). Dziś wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel. Odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw celowych. Obowiązkowe wydatki nieprzewidziane są więc pokrywane na bieżąco bez konieczności tworzenia rezerw na ten cel. Propozycja w Pakiecie 2.0. polega na tym, że zasady te obejmą wydatki na działania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz ochrony ludności i obrony cywilnej (zmiana art. 256 uofp).

Pozostałe zmiany w aktach prawnych

Zmieniany akt prawny	Proponowane zmiany
Ustawa z 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim	Uchwała o wyrażeniu lub niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu ma mieć zastosowanie do kolejnych lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta. Taka zmiana ma wyeliminować konieczność corocznej dyskusji o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie środków w budżecie na dany rok środków funduszu sołeckiego. Nowa definicja kwoty bazowej pozwoli wydzielać środki na zadania dla sołectw z faktycznych dochodów własnych gminy, które rzeczywiście są w dyspozycji samorządu gminnego, a nie z dochodów bieżących, które wpływają z dotacji celowych, środków na oświatę czy funduszy Unii Europejskiej.
Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków	Na wydawanych przez starostę dokumentach zawierających dane ewidencyjne niespełniające wymagań określonych w rozporządzeniu oraz obowiązujących standardów technicznych będzie się zamieszczać odpowiednią informację o tym fakcie.
Ustawa z 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów	Doprecyzowanie, jaki organ w przypadku jednostek samorządu terytorialnego wykonuje zadania określone w ustawie o ochronie sygnalistów.

©℗

Podstawa prawna:

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

eprasa.pl d85954fb4e

Ochrona danych osobowych

Jak przygotować się do kontroli samorządowych BIP przez UODO

Urząd Ochrony Danych Osobowych zapowiedział na 2026 rok sektorowe kontrole Biuletynów Informacji Publicznej. W mediach natychmiast pojawiły się doniesienia o możliwych wysokich karach i zagrożeniu dla przejrzystości samorządów. Rzeczywistość jest jednak mniej dramatyczna, a zarazem bardziej wymagająca, niż sugerują alarmistyczne nagłówki. Jednostki samorządu terytorialnego mają czas, by dobrze się przygotować, jeśli tylko zrozumieją, czego kontrolerzy UODO naprawdę szukają.

SŁAWOMIR BILIŃSKI

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

Celem kontroli nie jest karanie, lecz poprawa stanu ochrony danych. Tezę tę Prezes UODO powtarza w kolejnych komunikatach. W 2025 roku urząd wydał ponad 2000 decyzji administracyjnych, spośród których jedynie 32 dotyczyły nałożenia kar pieniężnych – co stanowi nieco ponad 1,5% wszystkich rozstrzygniętych spraw. UODO ma wiele opcji: może wydać ostrzeżenie, upomnienie lub nakaz dostosowania działań do obowiązujących przepisów. Kara finansowa jest środkiem ostatecznym, stosowanym przede wszystkim tam, gdzie administrator wykazał rażące zaniedbania lub odmówił współpracy.

Mimo to jednostki samorządu terytorialnego mają konkretne powody do zwiększonej uwagi. Skargi i zgłoszenia naruszeń napływające do UODO wskazują, że w Biuletynach Informacji Publicznej nadal publikowane są dane, które nie powinny być ujawniane:

- numery PESEL wnioskodawców,
- adresy prywatne,
- informacje o stanie zdrowia,
- oświadczenia majątkowe funkcjonariuszy, którzy odeszli ze stanowisk wiele lat temu.

Właśnie ta diagnoza skłoniła organ nadzorczy do podjęcia działań.

PRZYKŁAD

W kontekście tegorocznych kontroli przypominana jest kara 40 000 zł, nałożona na burmistrza Aleksandrowa Kujawskiego w 2019 roku. Sprawa ta jest jednak nagminnie błędnie interpretowana. Przyczyną sankcji nie było samo nagrywanie i publikowanie sesji rady gminy na platformie YouTube. Powodów kary było kilka:

- burmistrz nie zawarł umowy powierzenia przetwarzania danych z dostawcą serwisu, na którym umieszczano nagrania,
- w urzędzie nie było wewnętrznych procedur przeglądu zasobów BIP pod kątem celowości i aktualności publikowanych treści,
- oświadczenia majątkowe były dostępne w biuletynie przez ponad sześć lat – czyli znacznie dłużej niż dopuszczają przepisy.

Sprawa ta jest pouczająca nie dlatego, że kara była wysoka, lecz dlatego, że odsłoniła systemowe niedostatki w zarządzaniu informacją publiczną. Te same niedostatki UODO będzie weryfikował w bieżącym roku.

Co kontrolerzy UODO będą sprawdzać w BIP

Kontrola nie ogranicza się do przeglądania strony internetowej. Inspektorzy weryfikują procesy redakcyjne, kompetencje osób odpowiedzialnych za publikację i sposób anonimizacji dokumentów. **W szczególności sprawdzeniu podlega:**

1) **stosowanie zasady minimalizacji danych** – czy dokumenty trafiające do BIP są oczyszczane z danych nadmiarowych (numery PESEL, adresy prywatne, dane wrażliwe osób trzecich),
2) **przestrzeganie zasady ograniczenia przechowywania** – czy oświadczenia majątkowe

eprasa.pl d85954fb4e

i inne dokumenty są usuwane z biuletynu po upływie ustawowych terminów,

3) **poprawność anonimizacji** – czy zastosowane metody techniczne faktycznie uniemożliwiają odtworzenie danych (uwaga na zakrywanie tekstu PDF czarnym prostokątem – o tym dalej),
4) **umowy powierzenia przetwarzania** – czy jednostka zawarła stosowne umowy z dostawcami usług IT obsługującymi BIP, system transmisji obrad i archiwizację nagrań.

Nagrania z sesji – problem z danymi osobowymi

Przepis art. 20 ustawy o samorządzie gminnym nakłada na rady obowiązek transmisji i utrwalania obrad – nie zwalnia jednak administratora z dbałości o prywatność uczestników. Korzystanie z bezpłatnych platform zewnętrznych jest dopuszczalne, lecz obwarowane rygorystycznymi wymaganiami. Samorząd musi dysponować analizą ryzyka uzasadniającą wybór takiego rozwiązania. Musi udokumentować zabezpieczenia (w tym kopie zapasowe nagrań na własnych serwerach) oraz zawrzeć z dostawcą umowę powierzenia przetwarzania danych.
Warto też pamiętać, że jeśli podczas sesji zostały przypadkowo ujawnione dane osobowe osób trzecich (np. radny odczytał pismo zawierające informacje o stanie zdrowia mieszkańca), fragment ten musi zostać wycięty lub wyciszony w wersji nagrania publikowanej w BIP.

Komentarz do komunikatu UODO

UODO opublikował 20 lutego 2026 r. komunikat, w którym stwierdza, że „kontrola Prezesa UODO nie jest równoznaczna z karą". Urząd podkreśla, że celem jest poprawa jakości ochrony danych, nie zaś wyciąganie sankcji. Przesłanie jest jasne: samorządy, które aktywnie wdrożą poprawki, nie mają powodów do obaw.
Komunikat przyznaje jednak, że dotychczasowe kontrole wykazały poważne nieprawidłowości w trzech głównych obszarach. Chodzi o ujawnianie danych:

- nadmiarowych,
- nieaktualnych,
- nieprawdziwych.

Realnie godziło to w prawa osób, których dane dotyczyły. Wiele samorządów po poprzedniej rundzie kontroli opracowało polityki ochrony danych i przeprowadziło przeglądy BIP. To pozytywna zmiana. Jednak liczne skargi i zgłoszenia naruszeń, które napłynęły do UODO w ostatnich miesiącach dowodzą, że praca nie została wykonana wszędzie.
Istotnym sygnałem zawartym w komunikacie jest informacja, że organ nadzorczy w przeszłości wydawał już decyzje dotyczące braku anonimizacji w BIP i że nie były to decyzje nakładające kary finansowe. Oznacza to, że jednostka, która zareaguje na kontrolę rzetelnie i podejmie działania naprawcze, ma realne szanse zakończyć postępowanie na ostrzeżeniu lub upomnieniu.

Praktyczne wskazówki dla JST

Poniżej zestawiono najważniejsze działania, które urząd samorządowy powinien podjąć przed ewentualną wizytą inspektorów UODO. Lista nie zastępuje szczegółowego audytu wewnętrznego – jednak wskazuje obszary o najwyższym ryzyku.

1. Inwentaryzacja zasobów BIP

Należy przejrzeć wszystkie opublikowane dokumenty i usunąć te, których okres retencji upłynął. W pierwszej kolejności weryfikacji wymagają oświadczenia majątkowe: mogą być udostępniane w BIP wyłącznie przez sześć lat od ich złożenia. Dokumenty starsze powinny zostać niezwłocznie wycofane z publicznego dostępu – nawet jeśli pozostają w archiwum zakładowym. Podobna weryfikacja powinna objąć petycje, wnioski mieszkańców, ogłoszenia o naborach na stanowiska i protokoły posiedzeń komisji.

2. Skuteczna anonimizacja dokumentów

Zakrycie tekstu czarnym prostokątem w edytorze PDF nie stanowi skutecznej anonimizacji – taka warstwa graficzna może zostać usunięta, a dane skopiowane. Bezpieczna anonimizacja wymaga narzędzi spłaszczających plik lub fizycznego zaciemnienia oryginału i ponownego skanowania. Warto też pamiętać o metadanych: pliki Word i PDF przechowują imię i nazwisko autora, historie zmian, fragmenty usuniętego tekstu. Przed publikacją metadane należy bezwzględnie usunąć.

3. Zasada czterech oczu

Każdy dokument przed publikacją w BIP powinien zostać sprawdzony przez osobę inną niż jego autor lub redaktor. Zasada ta ogranicza ryzyko omyłkowego opublikowania danych nadmiarowych. Inspektor ochrony danych powinien raz na kwartał przeprowadzać wyrywkową kontrolę dokumentów opublikowanych

eprasa.pl d85954fb4e

w poprzednim miesiącu i dokumentować jej wynik.

4. Umowy powierzenia przetwarzania

Każdy podmiot zewnętrzny, któremu jednostka przekazuje dane osobowe w związku z obsługą BIP, hostingodawca, dostawca systemu CMS, platforma do transmisji sesji – muszą działać na podstawie umowy powierzenia przetwarzania, o której mowa w art. 28 RODO (właśnie brak takiej umowy był jedną z przyczyn kary nałożonej na burmistrza w sprawie opisywanej w przykładzie powyżej). Umowy należy sprawdzić pod kątem ich aktualności i kompletności.

5. Analiza ryzyka dla procesów BIP

Analiza ryzyka to nie jednorazowy dokument tworzony na potrzeby audytu. Powinna odzwierciedlać aktualne zagrożenia i być aktualizowana przy każdej istotnej zmianie – np. zmianie dostawcy usług IT, wdrożeniu nowego systemu, migracji danych. Dokument musi obejmować identyfikację kategorii przetwarzanych danych, ocenę prawdopodobieństwa i skutków naruszeń oraz wskazanie zastosowanych środków zaradczych.

6. Szkolenia i upoważnienia pracowników

Każda osoba publikująca treści w BIP musi posiadać pisemne upoważnienie do przetwarzania danych osobowych. Upoważnienia powinny być imienne i powiązane z konkretnymi zadaniami. Równie ważne są szkolenia z zakresu anonimizacji dokumentów i zasad RODO. Listy obecności i dokumentacja szkoleń stanowią cenny dowód w trakcie kontroli.

7. Procedura reagowania na naruszenia

Jeśli w BIP opublikowano dane, których nie powinno tam być, urząd ma 72 godziny na zgłoszenie naruszenia do UODO – o ile naruszenie może powodować ryzyko dla praw lub wolności osób fizycznych. Pracownicy muszą wiedzieć, do kogo zgłaszać takie zdarzenia wewnętrznie i kto podejmuje decyzję o zgłoszeniu do organu nadzorczego.

Próba zatajenia naruszenia jest jednym z najpoważniejszych błędów, jakie można popełnić.

Najczęstsze uchybienia i rekomendowane działania naprawcze

Rodzaj uchybienia JST	Jak naprawić
Brak umowy powierzenia z hostingodawcą BIP lub platformą streamingową	Zawarcie lub aktualizacja umów powierzenia zgodnie z art. 28 RODO
Nieskuteczna anonimizacja (np. czarny prostokąt w PDF)	Wdrożenie narzędzi do spłaszczania plików PDF lub skanowanie po ręcznym zaciemnieniu
Metadane w plikach publikowanych w BIP	Czyszczenie metadanych przed każdą publikacją (imię autora, historia zmian)
Brak analizy ryzyka dla platformy transmisji	Sporządzenie udokumentowanej analizy
Brak upoważnień do przetwarzania danych dla redaktorów BIP	Nadanie imiennych, pisemnych upoważnień wszystkim osobom publikującym w BIP

Samorządy, które od lat zaniedbywały higienę informacyjną swoich biuletynów, powinny traktować zapowiedź kontroli jako impuls do systematycznego porządku. Te, które w ostatnich latach konsekwentnie budowały kulturę ochrony danych, mogą podejść do niej z większym spokojem. W obu przypadkach kluczem jest działanie: konkretne, udokumentowane i oparte na zasadzie, że jawność życia publicznego i ochrona prywatności obywatela nie muszą stać ze sobą w sprzeczności. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 20 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1436)
- art. 28 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L z 2016 r. Nr 119, poz. 1)

eprasa.pl d85954fb4e

Ochrona ludności

Utrzymanie zasobów krytycznych

Ponad rok od wejścia w życie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej jednostki samorządu terytorialnego mają już za sobą pierwsze doświadczenia z realizacją jednego z najbardziej wymagających obowiązków: gromadzenia i utrzymywania zasobów ochrony ludności na wypadek kryzysu. Chodzi przede wszystkim o wodę, żywność, paliwo, agregaty prądotwórcze, podstawowe środki medyczne oraz zaplecze logistyczne. Praktyka pokazuje, że wdrażanie nowych regulacji nie obywa się bez problemów.

ZOFIA PRZYGODA

prawnik, pracownik administracji samorządowej

Każda gmina, powiat i województwo mają obowiązek zapewnić zasoby umożliwiające wykonywanie zadań ochrony ludności przez co najmniej 3 dni trwania zagrożenia (art. 33 ust. 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Założeniem ustawodawcy jest, że pierwsze 72 godziny kryzysu powinny zostać zabezpieczone na poziomie lokalnym – zanim uruchomione zostaną rezerwy centralne oraz wsparcie państwowe.

W praktyce już sam etap planowania okazał się problematyczny. Samorządy długo działały bez szczegółowych aktów wykonawczych. Utrudniało to oszacowanie, jakie ilości wody, żywności czy paliwa należy uznać za wystarczające. Przedstawiciele organizacji samorządowych wskazywali, że wnioski o środki finansowe składano jeszcze przed opublikowaniem rozporządzeń technicznych – a więc bez pełnej wiedzy o przyszłych wymaganiach. W rezultacie część jednostek obawiała się, czy planowane zakupy będą zgodne z późniejszymi standardami wykonawczymi.

Miasta: skala potrzeb i presja czasu

Duże i średnie miasta weszły w nowy system z relatywnie lepszą infrastrukturą – spółkami komunalnymi, zapleczem transportowym i magazynowym. Jednocześnie to one muszą zabezpieczyć potrzeby największej liczby mieszkańców – często w warunkach zwartej zabudowy i dużej zależności od infrastruktury sieciowej. Praktyka pokazuje, że **w miastach największym wyzwaniem jest skala.** Nawet krótkotrwała awaria wodociągów lub sieci energetycznej wymaga natychmiastowego uruchomienia punktów dystrybucji wody i energii zastępczej. Samorządy miejskie podkreślają, że brak zapasów lub procedur prowadzi do chaosu (co było widoczne przy lokalnych kryzysach – np. powodziach).

Dodatkowym **problemem okazała się presja czasu.** W wielu województwach środki z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej trafiły do JST dopiero w drugiej połowie roku budżetowego. Samorządowcy z miast zwracali uwagę, że przy tak krótkim terminie realizacji inwestycji trudno było przeprowadzić pełne procedury przetargowe i spokojnie zaplanować zakupy. Skutkiem była koncentracja popytu w krótkim czasie, wzrost cen agregatów, zbiorników i sprzętu logistycznego oraz decyzje zakupowe podejmowane pod presją dostępności, a nie wyłącznie na podstawie lokalnych analiz ryzyka (źródło: Serwis Samorządowy PAP – wypowiedzi prezydentów miast Sosnowca i Ciechanowa, 2025 r.).

Wieś: rozproszenie i słaba logistyka

Zupełnie inne problemy zgłaszają gminy wiejskie. Tam **kluczowym wyzwaniem nie jest liczba mieszkańców, lecz rozproszenie osadnictwa.** Zapewnienie wody, żywności czy paliwa dla kilkudziesięciu sołectw wymaga floty transportowej, magazynów pośrednich i kadr, których wiele gmin po prostu nie posiada.

Samorządowcy z obszarów wiejskich wskazują, że obowiązek utrzymywania zapasów na 3 dni w praktyce oznacza konieczność posiadania cystern, zbiorników mobilnych i sprzętu dystrybucyjnego. Przykłady z ostatnich lat pokazują, że już przy czasowym zamknięciu wodociągów

eprasa.pl d85954fb4e

dostarczenie wody do kilkudziesięciu rozproszonych miejscowości było dużym wyzwaniem organizacyjnym. Nowe regulacje sprawiają, że takie działania muszą być przygotowane z wyprzedzeniem i w znacznie większej skali (źródło: Serwis Samorządowy PAP, wypowiedzi przedstawicieli gmin wiejskich – w tym gminy Terespol, 2025 r.). Już wcześniejsze kryzysy – takie jak sanitarne zamknięcia wodociągów – pokazały, jak trudne logistycznie jest dotarcie z wodą do wszystkich miejscowości. Nowe przepisy znacząco zwiększyły skalę tego wyzwania.
W gminach wiejskich pojawia się również **sceptycyzm wobec inwestowania w kosztowne obiekty schronowe.** Włodarze podkreślają, że mieszkańcy i tak będą chronić się we własnych domach, a realnym problemem jest brak dostępu do podstawowych zasobów w sytuacji, gdy lokalny sklep czy stacja paliw przestają funkcjonować.

Magazyny i schrony – wspólny problem, różne skutki

Brak infrastruktury magazynowej to problem niemal wszystkich JST, ale jego skutki są odmienne. **W miastach barierą są wysokie koszty i ograniczona dostępność terenów. Na wsi – brak ekonomicznego uzasadnienia dla budowy dużych obiektów, które przez większość czasu pozostaną niewykorzystane.**
Wiele samorządów dopiero rozpoczyna proces budowy lub adaptacji magazynów ochrony ludności. Część miast i gmin w oficjalnych komunikatach przyznawała, że nie dysponuje obecnie żadnymi obiektami, w których możliwe byłoby bezpieczne gromadzenie zapasów wody i żywności. Oznacza to konieczność projektowania magazynów od podstaw lub czasowej adaptacji istniejącej infrastruktury – np. przy remizach OSP lub bazach komunalnych (źródło: komunikaty samorządów lokalnych – m.in. Urzędu Miejskiego w Człuchowie, 2025 r.). Często są one lokowane przy remizach OSP lub bazach komunalnych. Jednocześnie JST podnoszą, że **jednoroczny lub dwuletni horyzont finansowania utrudnia realizację takich inwestycji, które z natury są wieloletnie.**

Akty wykonawcze i obowiązki techniczne

Kluczowe znaczenie dla praktyki mają akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Należą do nich w szczególności:

- rozporządzenie MSWiA w sprawie utrzymywania zasobów ochrony ludności, określające zasady magazynowania, rotacji i zabezpieczenia wody, paliwa, żywności, środków medycznych i technicznych,
- rozporządzenia dotyczące planowania ochrony ludności oraz współdziałania podmiotów ochrony ludności.

Z dokumentów tych wynika m.in. obowiązek regularnej rotacji paliwa, zapewnienia odpowiednich warunków przechowywania żywności i leków oraz utrzymywania sprzętu w stanie gotowości. Samorządy podkreślają jednak, że spełnienie tych wymogów generuje stałe koszty, których środki przewidziane w ustawie nie zawsze wprost kompensują.

Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej 2025–2026

Finansowanie nowych zadań odbywa się w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, przyjętego uchwałą Rady Ministrów. Program przewiduje środki m.in. na budowę magazynów, zakup agregatów, zbiorników na wodę, sprzętu logistycznego oraz doposażenie OSP.

Źródła rządowe

- **Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026,** przyjęty uchwałą Rady Ministrów – dokument programowy stanowiący podstawę finansowania zadań JST w zakresie ochrony ludności, w tym budowy i adaptacji magazynów, zakupu zasobów oraz doposażenia służb i jednostek OSP (oficjalna informacja rządowa: Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 – Obrona cywilna – Portal Gov.pl)
- **Komunikaty i wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydawane w ramach realizacji Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej** (aktualne wytyczne i komunikaty MSWiA dotyczące obrony cywilnej w tym i samorządów publikowane są na stronie https://www.gov.pl/web/obrona-cywilna)

Samorządy pozytywnie oceniają sam fakt uruchomienia dedykowanego programu, ale krytykują jego krótki horyzont czasowy. Organizacje samorządowe postulują wydłużenie

eprasa.pl d85954fb4e

programowania oraz większą elastyczność w przesuwaniu środków między latami – co miałoby kluczowe znaczenie dla planowania inwestycji po 2026 roku.

Problemy potwierdzone w praktyce

Po ponad roku obowiązywania przepisów można wskazać kilka powtarzających się problemów systemowych:

1) opóźnione przekazywanie środków, skracające realny czas na realizację zakupów,
2) wzrost cen sprzętu wynikający z jednoczesnego popytu ze strony setek JST,
3) braki kadrowe i niedobór specjalistów od logistyki kryzysowej,
4) niejasności interpretacyjne dotyczące odpowiedzialności za zasoby przechowywane u podmiotów zewnętrznych.

Błędy w przechowywaniu i nietrafione decyzje zakupowe

Pierwszy rok funkcjonowania nowych regulacji ujawnił również konkretne błędy operacyjne, wynikające z pośpiechu, braku doświadczenia oraz niejednoznacznych wytycznych.

Niewłaściwe magazynowanie wody i żywności

Część samorządów gromadziła wodę pitną i żywność w pomieszczeniach niespełniających podstawowych wymogów technicznych – bez kontroli temperatury, zabezpieczenia przed światłem czy szkodnikami. W niektórych JST zapasy wody przechowywano w przypadkowych magazynach lub halach, co rodziło ryzyko utraty jakości i konieczności przedterminowej wymiany. Problemy te sygnalizowali samorządowcy w rozmowach z mediami branżowymi, wskazując na brak jasnych standardów na etapie pierwszych zakupów.

Paliwo bez planu rotacji

W części JST zakupiono paliwo lub zbiorniki paliwowe bez wcześniejszego przygotowania procedur rotacji. Samorządy przyznawały, że początkowo nie uwzględniono obowiązku cyklicznej wymiany paliwa, co generuje dodatkowe koszty i ryzyko utraty przydatności zapasów. Wskazywano także na przypadki zakupu zbiorników, które wymagały dodatkowych pozwoleń środowiskowych i przeciwpożarowych, o czym nie pomyślano na etapie planowania.

Agregaty niedostosowane do realnych potrzeb

Kolejnym problemem były nietrafione zakupy agregatów prądotwórczych. Część JST nabyła urządzenia o zbyt małej mocy w stosunku do potrzeb kluczowych obiektów, takich jak stacje uzdatniania wody czy budynki użyteczności publicznej. W innych przypadkach agregaty nie były kompatybilne z istniejącą infrastrukturą elektryczną, co oznaczało konieczność dodatkowych, nieplanowanych inwestycji. Na ten problem zwracali uwagę samorządowcy – podkreślając, że decyzje zakupowe były podejmowane pod presją czasu i dostępności sprzętu.

Wnioski po roku stosowania nowych regulacji

Doświadczenia JST pokazują, że obowiązek gromadzenia zasobów ochrony ludności nie może być traktowany jako jednorazowy zakup. To proces wymagający stałego utrzymania, rotacji i planowania. **Jednolite prawo w praktyce generuje odmienne skutki w miastach i na wsi, co powinno zostać uwzględnione w kolejnych nowelizacjach oraz w programowaniu finansowym po 2026 roku.**
Bez wzmocnienia kadr, wydłużenia horyzontu finansowania i dalszego doprecyzowania aktów wykonawczych, system ochrony ludności będzie funkcjonował nierówno. Sprawniej w dużych ośrodkach, a znacznie słabiej w gminach wiejskich, które formalnie podlegają tym samym obowiązkom, lecz dysponują nieporównywalnie mniejszymi zasobami. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 33 ust. 3 ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1907)
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 sierpnia 2025 r. w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez obowiązane organy ochrony ludności (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1201)
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 kwietnia 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 493)

eprasa.pl d85954fb4e

Procedury

Jak gminy mogą pomóc mieszkańcom po wprowadzeniu e-doręczeń

Od 1 stycznia 2026 r. e-doręczenia stały się obowiązkowym sposobem komunikacji elektronicznej z urzędem, zastępując dotychczasową platformę ePUAP. Dla milionów Polaków – zwłaszcza seniorów, osób z niepełnosprawnościami i mieszkańców obszarów wiejskich – zmiana ta nie jest tylko techniczną formalnością. To poważne ryzyko utraty terminów administracyjnych i prawnego wykluczenia z obiegu dokumentów. Część samorządów nie czeka bezczynnie i pokazuje, jak skutecznie można osłonić najbardziej narażonych.

ZOFIA PRZYGODA

prawnik, pracownik administracji samorządowej

Od początku 2026 r. pismo wysłane do urzędu przez ePUAP w sprawach objętych Kodeksem postępowania administracyjnego lub Ordynacją podatkową może zostać uznane za nieskutecznie doręczone. Nie dlatego, że zaginęło, lecz dlatego, że trafiło pod nieodpowiedni adres. Hierarchia doręczeń została odwrócona: najpierw Adres do Doręczeń Elektronicznych (ADE) wpisany do Bazy Adresów Elektronicznych (BAE), potem usługa hybrydowa – a tradycyjny list polecony dopiero jako ostateczność. Obywatel albo założy skrzynkę e-doręczeń, albo będzie zależał od Publicznej Usługi Hybrydowej (PUH), czyli od drukującej na jego zlecenie Poczty Polskiej.

Problem wykluczenia cyfrowego w tym kontekście jest szczególnie dotkliwy. Nie chodzi już tylko o brak dostępu do Internetu, lecz – jak precyzują materiały źródłowe – o barierę kompetencyjną i psychologiczną, widoczną zwłaszcza w grupie wiekowej 65 plus. Pokolenie wychowane na papierowym obiegu dokumentów traktuje fizyczną zwrotkę jako fundament poczucia bezpieczeństwa prawnego. Elektroniczne Potwierdzenie Odbioru (EPO) – choć technicznie bezpieczniejsze, dzięki kwalifikowanym znacznikom czasu – dla wielu seniorów pozostaje bytem abstrakcyjnym. Samo posiadanie smartfona tu nie wystarczy. Potrzebna jest jeszcze umiejętność obsługi Profilu Zaufanego lub aplikacji mObywatel, a także wiedza o tym, czym różni się e-mail od PURDE (Publicznej Usługi Rejestrowanego Doręczenia Elektronicznego) i podstawowa chociaż zdolność do samodzielnego rozwiązania problemów technicznych.

Pułapka stycznia 2026: co się zmieniło i dla kogo

W dniu 1 stycznia 2026 r. zakończył się ostatecznie okres przejściowy, w którym ePUAP był skutecznym kanałem wnoszenia pism. Dziś platformę tę można nadal stosować jedynie w ściśle określonych sytuacjach – m.in. przy petycjach, wnioskach o informację publiczną czy w komunikacji z sądami administracyjnymi (dla których termin wdrożenia e-doręczeń przesunięto na wrzesień 2029 r.). We wszystkich pozostałych sprawach administracyjnych i podatkowych to już przeszłość.

Osoby fizyczne – w odróżnieniu od przedsiębiorców wpisanych do CEIDG czy podmiotów publicznych – nie mają obowiązku zakładania ADE. Mogą nadal komunikować się z urzędami tradycyjnie. Ale jeśli urząd nie znajdzie ich adresu w BAE – musi skorzystać z PUH. A to kosztuje szacunkowo kilka złotych za przesyłkę więcej niż PURDE i spowalnia obsługę. W rezultacie **gminy, które nie zadbają o edukację i wsparcie mieszkańców, same poniosą koszty ich bierności – rosnące rachunki**

eprasa.pl d85954fb4e

za usługę hybrydową i sparaliżowane sekretariaty.

Katowice: sieć wsparcia, która już działa

Katowice są dziś jednym z najczęściej przywoływanych wzorców skutecznej polityki inkluzji cyfrowej. Miasto uruchomiło **Punkty Cyfrowego Wsparcia dla Seniorów** jeszcze w listopadzie 2023 r. – na długo przed wejściem w życie obowiązku e-doręczeń. Pierwsza edycja obejmowała szkolenia dla seniorów w punktach rozmieszczonych w miejskich jednostkach – od bibliotek po kluby seniora.
W 2024 roku otwarto **stacjonarny punkt** wyposażony w osiem stanowisk komputerowych i tablety. Projekt realizuje Fundacja Klub KONTRA na zlecenie miasta, a szkolenia i indywidualne konsultacje z doradcą cyfrowym są bezpłatne. Trenerzy z doświadczeniem w obszarze IT pomagali nie tylko w obsłudze smartfonów i komputerów, ale również w zakładaniu Profilu Zaufanego, ustawianiu skrzynki e-doręczeń i rozpoznawaniu prób phishingu. W kontekście e-doręczeń ten model ma szczególne znaczenie. Senior, który przychodzi zapytać, „dlaczego urząd napisał do mnie nie na papierze", odchodzi z wiedzą o ADE i pewnym krokiem do samodzielności.

Wrocław: BIP jako platforma edukacyjna

Urząd Miejski Wrocławia wybrał drogę **szczegółowego wyjaśnienia technicznego.** Na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (bip.um.wroc.pl), w zakładce e-usługi, zamieszczono komunikat ze wskazaniem konkretnej podstawy prawnej – ustawy o doręczeniach elektronicznych, a także z informacją o adresie ADE urzędu i wygaśnięciu skrytki ePUAP. Dla obywatela chcącego złożyć elektroniczny wniosek komunikat zawierał jasny przekaz: aktywny adres do e-doręczeń jest dziś koniecznością.
Wrocław pokazuje, że nawet bez rozbudowanych programów edukacyjnych samorząd może pełnić rolę informatora, transparentnie wskazując, co się zmieniło, dlaczego i co mieszkaniec powinien zrobić. To minimum, które każda JST powinna zapewnić. Brak takiej informacji naraża bowiem mieszkańców – szczególnie tych, którzy ufają urzędowi jako przewodnikowi po nowych przepisach – na dotkliwe skutki prawne.

Lokalna sprawa jako pretekst do cyfryzacji

Wiele gmin pokazało, jak **aktywizować mieszkańców wokół e-doręczeń przez pryzmat lokalnego interesu.** W komunikatach (np. na popularnym wśród mieszkańców koncie facebookowym związanym z konsultacjami społecznymi dotyczącymi inwestycji infrastrukturalnych) gmina zachęcała mieszkańców do zakładania ADE jako narzędzia do bieżącego uczestnictwa w sprawach lokalnych: składania uwag elektronicznie i otrzymywania informacji zwrotnych bez konieczności wizyty w urzędzie. Mechanizm był prosty: mieszkaniec zainteresowany konkretną sprawą był bardziej skłonny do założenia skrzynki, niż gdyby proszono go o to „z powodu przepisów".

Sołtysi i radni osiedlowi: niezbędne ogniwo łańcucha

Dla małych gmin wiejskich i miejscowości bez silnej infrastruktury kulturalnej kluczowym ogniwem systemu wsparcia są sołtysi i radni osiedlowi. Cieszą się oni największym zaufaniem lokalnych społeczności i jako naturalni liderzy opinii mogą ostrzec mieszkańców przed konsekwencjami nieskutecznego doręczenia przez ePUAP. Sołtys wyposażony w podstawową wiedzę o tym, czym jest ADE i jak działa PUH, staje się buforem między systemem a człowiekiem.
Przeszkolenie sołtysów jest nie tylko stosunkowo tanie, ale również efektywne. Jeden sołtys może informacyjnie „obsłużyć" kilkadziesiąt, a nawet kilkaset gospodarstw domowych na zebraniu wiejskim czy spotkaniach. To szczególnie ważne w gminach, gdzie odsetek osób powyżej 65. roku życia przekracza średnią krajową, a dostęp do Internetu jest wciąż ograniczony.

Publiczna Usługa Hybrydowa jako narzędzie edukacyjne

PUH jest często postrzegana wyłącznie jako koszt: urząd wysyła pismo elektronicznie, Poczta Polska je drukuje, kopertuje i dostarcza tradycyjnie. Tymczasem każda przesyłka hybrydowa to okazja edukacyjna, którą samorządy mogą i powinny wykorzystać. Modelowe podejście zakłada, że na pierwszej stronie listu hybrydowego pojawia się czytelna informacja w języku korzyści.

eprasa.pl d85954fb4e

PRZYKŁAD

Przykładowa treść komunikatu umieszczonego w liście:

To pismo dotarło do Pana/Pani w tradycyjnej formie, bo nie znaleźliśmy Pana/Pani skrzynki e-doręczeń. Gdyby Pan/Pani ją miał/a, pismo dotarłoby szybciej i bez wychodzenia z domu. Zapraszamy do Urzędu Gminy (pokój nr 5) – pomożemy założyć skrzynkę bezpłatnie.

Takie podejście przekształca bierny kontakt administracyjny w aktywną zachętę do cyfryzacji.

WAŻNE **Kluczowe jest, by informacja była napisana prostym językiem i by wskazywała konkretne miejsce i osobę, do której można się zgłosić po pomoc. Odradzamy używanie technicznych pojęć czy rzadkich skrótów (ADE, BAE, PURDE).**

System SMS jako tarcza przed przeoczeniem terminu

Jednym z największych lęków seniorów w kontekście e-doręczeń jest obawa przed przeoczeniem ważnego pisma. Choć skrzynka ADE pozwala na ustawienie powiadomień e-mail, wiele JST idzie krok dalej. **Integrują własne systemy powiadamiania SMS z Bazą Adresów Elektronicznych.** Krótka wiadomość tekstowa o treści „Urząd wysłał do Ciebie ważne pismo — zaloguj się na gov.pl, by je odebrać" skutecznie usuwa barierę lęku i przypomina o 14-dniowym terminie odbioru (po jego upływie następuje fikcja doręczenia elektronicznego, analogiczna do tradycyjnego awizo).

Mechanizm jest szczególnie cenny w przypadku starszych mieszkańców, którzy posiadają telefon komórkowy, ale rzadko korzystają z poczty elektronicznej. SMS dociera tam, gdzie e-mail nie trafia. To prosta, tania i skuteczna technologia, a dla gminy mająca wymierny efekt w postaci mniejszej liczby spraw „przeoczonych" i odwołań opartych na zarzucie nieotrzymania zawiadomienia.

Co może zrobić gmina?

1. **Uruchomić punkt wsparcia cyfrowego** – niekoniecznie stacjonarny. Wystarczy dyżur pracownika urzędu dwa razy w tygodniu w bibliotece gminnej lub domu kultury, wyposażonego w komputer i instruktaż w zakresie zakładania ADE. Katowice pokazują, że taki punkt prowadzony przez wyspecjalizowaną organizację może objąć setki osób rocznie.
2. **Przeszkolić sołtysów i radnych osiedlowych** – wystarczy kilkugodzinne spotkanie z pracownikiem urzędu, zakończone wręczeniem prostej ulotki: „Co to jest e-doręczenie i jak pomóc sąsiadowi". To najtańszy i najszybszy sposób dotarcia do grup wykluczonych cyfrowo na obszarach wiejskich.
3. **Wykorzystać przesyłki hybrydowe edukacyjnie** – każdy list wysłany przez PUH powinien zawierać zachętę do założenia ADE. To żaden koszt dodatkowy, a potencjalnie duży zysk dla obu stron.
4. **Wdrożyć powiadomienia SMS** – dla gmin, które korzystają z systemów klasy EZD (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją) zintegrowanych z e-doręczeniami, integracja z bramką SMS jest stosunkowo prostą inwestycją techniczną o wysokim zwrocie społecznym.
5. **Zadbać o Standard Techniczny 2.0** – czyli pełną integrację systemu EZD z e-doręczeniami, automatyczne sprawdzanie BAE przed każdą wysyłką i płynną obsługę PUH bez konieczności ręcznego drukowania kopert.

Wykluczenie cyfrowe to ryzyko prawne, nie tylko społeczne

Warto podkreślić, że zaniechanie działań przez JST nie jest tylko kwestią wizerunku. To ryzyko prawne dla samego urzędu. Mieszkaniec, który skutecznie wykaże, że urząd nie poinformował go w odpowiednim czasie o zmianie kanałów komunikacji, może skutecznie kwestionować skuteczność doręczenia. Sądy administracyjne coraz częściej biorą pod uwagę kontekst kompetencji cyfrowych strony. Z drugiej strony: gmina, która wyposażyła mieszkańca w wiedzę i narzędzia, może powołać się na ten fakt w ewentualnym sporze.

Równie istotny jest wymiar finansowy. Koszt PURDE jest wielokrotnie niższy od tradycyjnego listu poleconego ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Każdy mieszkaniec, który założy ADE, obniża koszty operacyjne gminy. Szkolenie jednego sołtysa albo dyżur pracownika w bibliotece raz w tygodniu szybko mogą zwrócić się wielokrotnie. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 166 ustawy z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 3)

eprasa.pl d85954fb4e

Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego

Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa stanowi szczególny instrument prawny osadzony w szerszym systemie odpowiedzialności administracji publicznej. Jego istota polega na wprowadzeniu regresowej odpowiedzialności majątkowej konkretnego funkcjonariusza publicznego wobec podmiotu odpowiedzialnego za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej. Wyjaśniamy, jakie warunki muszą być spełnione, by urzędnik poniósł tego typu odpowiedzialność.

LESZEK JAWORSKI

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

Przede wszystkim regulująca to zagadnienie ustawa z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (dalej: ustawa) nie funkcjonuje w oderwaniu od ogólnych zasad odpowiedzialności władzy publicznej. Stanowi jedynie ich dopełnienie – swoiste „domknięcie" systemu. Zasadą pozostaje odpowiedzialność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną. Natomiast **odpowiedzialność funkcjonariusza ma charakter wtórny, wyjątkowy i ściśle uwarunkowany.**

Punktem wyjścia dla zrozumienia celu omawianej regulacji jest zasada wyrażona w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Każdemu przysługuje prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W rozwinięciu tej zasady, przepisy art. 417 i art. 417^1 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) przesądzają, że za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiada Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego bądź inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.
Obywatel dochodzi zatem roszczenia od państwa, a nie bezpośrednio od urzędnika. Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych nie jest tu uzależnione od wskazania konkretnego funkcjonariusza – sprawcy szkody. Odpowiedzialność ponosi bowiem instytucja jako struktura organizacyjna. **Ustawa o odpowiedzialności majątkowej nie zmienia tej konstrukcji, lecz wprowadza mechanizm umożliwiający przeniesienie – w określonych sytuacjach – ciężaru finansowego na funkcjonariusza, który swoim zawinionym i kwalifikowanym bezprawiem doprowadził do powstania szkody.** Ma to znaczenie zarówno z perspektywy sprawiedliwości rozkładu ciężarów finansowych, jak i z punktu widzenia prewencji, ponieważ ustawodawca nie uznał za zasadne, aby w każdym wypadku rażącego naruszenia prawa konsekwencje obciążały wyłącznie budżet publiczny.

Funkcjonariusz publiczny

Co ważne, ustawa o odpowiedzialności majątkowej zawiera własną, autonomiczną definicję funkcjonariusza publicznego – odmienną od definicji przyjętej w Kodeksie karnym.

Funkcjonariuszem publicznym jest:
- osoba działająca jako organ administracji publicznej lub z jego upoważnienia,
- członek kolegialnego organu administracji publicznej, a także
- osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, jeżeli bierze udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia.

Ujęcie to koncentruje się zatem na osobach realnie uczestniczących w procesie decyzyjnym w administracji publicznej – a więc tych, których działanie lub zaniechanie może bezpośrednio przełożyć się na treść władczego rozstrzygnięcia ingerującego w sferę praw i obowiązków jednostki. Regulacja ta obejmuje szeroki krąg podmiotów zatrudnionych w administracji (niezależnie od podstawy prawnej zatrudnienia), o ile ich aktywność wiąże się

eprasa.pl d85954fb4e

z rozstrzyganiem spraw indywidualnych w formie decyzji lub postanowień.

Co reguluje ustawa

Zakres przedmiotowy ustawy o odpowiedzialności majątkowej odnosi się do **zasad odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego wobec organów władzy publicznej, które uprzednio naprawiły szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej.** Obejmuje on w szczególności określenie przesłanek tej odpowiedzialności (wskazanych w art. 5 i 6 ustawy) – a więc warunków, od których uzależnione jest powstanie obowiązku naprawienia szkody przez funkcjonariusza. Ustawa ta reguluje ponadto tryb postępowania mającego na celu ustalenie, czy wytoczenie powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu – z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa – jest zasadne, a także określa sposób ustalenia wysokości należnego odszkodowania. Jednocześnie ustawa o odpowiedzialności majątkowej wprowadza sankcje karne za niedopełnienie obowiązku złożenia do właściwego prokuratora okręgowego, ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego, wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w tej sprawie.

Przesłanki odpowiedzialności majątkowej

Omawiany rodzaj odpowiedzialności nie jest klasyczną odpowiedzialnością deliktową wobec poszkodowanego. **Jest odpowiedzialnością regresową wobec podmiotu władzy publicznej, który wcześniej (na podstawie art. 417 k.c.) – naprawił szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej.** W najnowszym ujęciu podkreśla się jej wtórny i następczy charakter: funkcjonariusz nie odpowiada „zamiast" organu, lecz dopiero „po" organie, który jako pierwszy realizuje konstytucyjną gwarancję odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Taka konstrukcja wyraźnie pokazuje, że centrum ochrony stanowi poszkodowany, natomiast odpowiedzialność funkcjonariusza jest konsekwencją uprzedniego uruchomienia odpowiedzialności publicznoprawnej.

Pociągnięcie do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego możliwe jest po spełnieniu przewidzianych prawem przesłanek.

Przesłanki odpowiedzialności majątkowej

- Wypłata odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny, na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub ugody zawartej pomiędzy poszkodowanym podmiotem a podmiotem odpowiedzialnym.
- Działanie lub zaniechanie funkcjonariusza publicznego, prowadzące do wydania rozstrzygnięcia z rażącym naruszeniem prawa.
- Rażące naruszenie prawa.
- Wina funkcjonariusza publicznego, mająca postać zarówno winy nieumyślnej, jak i umyślnej.
- Stwierdzenie, przez właściwy organ i we właściwym postępowaniu, że nastąpiło rażące naruszenie prawa przez organ administracji publicznej – podmiot odpowiedzialny.

Przy czym wszystkie wymienione przesłanki muszą być spełnione łącznie.

Wypłata odszkodowania

Przesłanką aktualizującą mechanizm regresowy jest rzeczywista wypłata odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny. Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności majątkowej jest nim Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot, który (zgodnie z art. 417 k.c.) ponosi odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej.

Ustawodawca przewidział wyraźną sekwencję zdarzeń:

1) najpierw musi zapaść prawomocne orzeczenie sądu albo zostać zawarta ugoda,
2) następnie musi dojść do faktycznego spełnienia świadczenia pieniężnego,
3) dopiero potem możliwe jest skierowanie roszczenia wobec funkcjonariusza.

Wypłata odszkodowania powinna nastąpić na podstawie prawomocnego orzeczenia. W ujęciu formalnym prawomocność wyroku oznacza, że wyłączona jest możliwość uchylenia czy zmiany tego wyroku z powodu braku środków odwoławczych lub innych środków zaskarżania.

eprasa.pl d85954fb4e

WAŻNE **Sama bezprawność aktu administracyjnego czy nawet jego kwalifikacja jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa nie wystarczy. Bez zapłaty odszkodowania odpowiedzialność funkcjonariusza jest tylko potencjalna. Dlatego powództwo regresowe wytoczone przed dokonaniem zapłaty byłoby przedwczesne.**

PRZYKŁAD

W wydziale architektury urzędu miasta wydana została decyzja odmawiająca wydania pozwolenia na budowę. W rozstrzygnięciu powołano przepis, który w dacie orzekania już nie obowiązywał. Został on uchylony kilka miesięcy wcześniej, a w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony był jednoznaczny pogląd co do jego nieaktualności. Pracownik, a następnie kierownik wydziału, wydając decyzję, nie zweryfikował stanu prawnego. Wojewódzki sąd administracyjny, rozpoznając skargę inwestora, stwierdził nieważność decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa. Inwestor następnie wytoczył powództwo przeciwko gminie o odszkodowanie na podstawie art. 417^1 § 2 k.c. – wykazując, że w wyniku bezprawnej odmowy poniósł straty związane z opóźnieniem inwestycji. Sąd prawomocnie zasądził od gminy 150 000 zł, a gmina wypłaciła tę kwotę. Po dokonaniu wypłaty burmistrz zlecił przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia, czy istnieją podstawy do wystąpienia z roszczeniem regresowym wobec osoby odpowiedzialnej za wydanie decyzji. W tej sytuacji spełnione zostały przesłanki odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego. Po pierwsze, rażące naruszenie prawa zostało stwierdzone w odpowiednim trybie przez sąd administracyjny. Po drugie, zapadł prawomocny wyrok zasądzający odszkodowanie od podmiotu odpowiedzialnego. Po trzecie, gmina faktycznie wypłaciła odszkodowanie – a więc poniosła realny uszczerbek majątkowy.

Istotne jest również to, że wypłata musi nastąpić na rzecz poszkodowanego i przez właściwy podmiot odpowiedzialny. Jeżeli świadczenie spełni osoba trzecia (w drodze przejęcia długu czy subrogacji ustawowej), nie zostaje spełniona przesłanka z art. 5 ustawy o odpowiedzialności majątkowej – a więc nie powstaje odpowiedzialność regresowa funkcjonariusza. Odpowiedzialność ta jest bowiem ściśle powiązana z uszczerbkiem majątkowym podmiotu publicznego. Co więcej, regres obejmuje wyłącznie kwotę wypłaconego odszkodowania *sensu stricto*, nie zaś odsetki czy koszty procesu, które – jak podkreślono w doktrynie – nie pozostają w bezpośrednim związku z rażącym naruszeniem prawa. Już na tym etapie widać, że ustawodawca buduje odpowiedzialność w sposób restrykcyjny i precyzyjny, nie pozostawiając miejsca na domniemania czy rozszerzającą interpretację.

Zawinione działanie lub zaniechanie

Funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w razie rażącego naruszenia prawa, które zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego. **Ustawodawca nie zadowolił się tu zwykłą bezprawnością, lecz wymaga naruszenia kwalifikowanego, oczywistego, poważnego, wykraczającego poza granice dopuszczalnej wykładni czy zwykłego błędu interpretacyjnego.**
Takie zawężenie zakresu odpowiedzialności ma charakter gwarancyjny: funkcjonariusz nie odpowiada za każdy błąd, lecz wyłącznie za naruszenie o szczególnej wadze. Artykuł 5 ustawy o odpowiedzialności majątkowej koncentruje się w istocie wokół dwóch osi – wypłaty odszkodowania i rażącego naruszenia prawa – natomiast pozostałe elementy odpowiedzialności (takie jak szkoda czy związek przyczynowy) wynikają z ogólnych przepisów prawa cywilnego, do których ustawa odsyła.

WAŻNE **Rażące naruszenie prawa musi pozostawać w adekwatnym związku przyczynowym z działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza. Nie wystarczy samo stwierdzenie, że decyzja była wadliwa – konieczne jest ustalenie, że wadliwość ta stanowi normalne następstwo konkretnego zachowania funkcjonariusza, ocenianego w świetle art. 361 k.c.**

Wina funkcjonariusza

Odpowiedzialność opiera się na zasadzie winy. Oznacza to konieczność wykazania zarówno elementu obiektywnego (naruszenie reguł

eprasa.pl d85954fb4e

postępowania), jak i subiektywnego (możliwość postawienia sprawcy zarzutu). Wina może mieć postać umyślną lub nieumyślną – przy czym ustawodawca różnicuje konsekwencje finansowe w zależności od jej stopnia. Przy winie nieumyślnej odpowiedzialność jest limitowana do 12-krotności miesięcznego wynagrodzenia funkcjonariusza, natomiast przy winie umyślnej może obejmować pełną wysokość wypłaconego odszkodowania.

PRZYKŁAD

Referent wydał decyzję odmowną w sprawie zasiłku, pomijając aktualne zaświadczenie o dochodach, z którego jednoznacznie wynikało spełnienie kryterium ustawowego. Wojewódzki sąd administracyjny stwierdził nieważność decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa. Poszkodowany uzyskał następnie prawomocne odszkodowanie od gminy, które zostało wypłacone. Rażące naruszenie polegało na oczywistym zignorowaniu kluczowego dowodu i wydaniu decyzji sprzecznej z ustalonym stanem faktycznym. Wada tkwiła w samej treści rozstrzygnięcia i uzasadniała jego eliminację z obrotu prawnego. Jeżeli zostanie wykazane, że referent działał w sposób zawiniony (choćby wskutek rażącego niedbalstwa), a jego działanie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z powstałą szkodą – możliwe będzie dochodzenie od niego roszczenia regresowego. Granice odpowiedzialności zależeć tu będą od postaci winy.

Rażące naruszenia prawa

Szczególne znaczenie ma także formalne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa w trybie określonym w art. 6 ustawy. Pojęcie rażącego naruszenia prawa nie jest proste do zdefiniowania, mimo że ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa w art. 6 wskazuje 11 przypadków uznanych za rażące naruszenie prawa. Wśród tych przypadków wymienia np. wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) lub stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 37 § 6 pkt 1 k.p.a.

Z ORZECZNICTWA

Naruszenie prawa tylko wtedy ma charakter rażący, gdy akt administracyjny został wydany wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszystkim przesłankom przepisu nadano prawa lub ich odmówiono albo obarczono stronę obowiązkiem, albo uchylono obowiązek. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść aktu pozostaje w jawnej sprzeczności z treścią przepisu przez proste zestawienie ich ze sobą.

Wyrok NSA z 2 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2226/10

Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość decyzji skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, w szczególności przepisów prawa procesowego oraz materialnego, o szczególnym ciężarze gatunkowym. Zachodzi więc w przypadku, gdy czynność zmierzająca do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub części. Nie chodzi przy tym o błędy w wykładni prawa, lecz o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny.

Wyrok NSA z 17 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 2983/15

Potwierdzenie w postępowaniu

Ustawodawca wymaga, aby naruszenie zostało potwierdzone w odrębnym postępowaniu i w odpowiedniej formie. Oznacza to, że nie podlega ono ponownemu badaniu w procesie regresowym. Rozwiązanie to ma podwójny charakter. Z jednej strony odciąża podmiot odpowiedzialny od ponownego dowodzenia tej przesłanki i wzmacnia obiektywizm oceny. Z drugiej – rodzi pytania o zakres prawa do obrony funkcjonariusza, który nie uczestniczył w postępowaniu prowadzącym do stwierdzenia rażącego naruszenia. Niemniej wskazuje się, że priorytetem

eprasa.pl d85954fb4e

ustawodawcy było zapewnienie skutecznej ochrony poszkodowanemu i jednoznaczne ustalenie podstaw odpowiedzialności publicznoprawnej, a regres wobec funkcjonariusza stanowi jedynie konsekwencję tego pierwotnego ustalenia.

Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa (będące warunkiem odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego) może nastąpić wyłącznie w sformalizowanej postaci – jako decyzja administracyjna, postanowienie albo wyrok sądu administracyjnego bądź powszechnego. Rozstrzygnięcie to musi mieć walor trwałości. Oznacza to odpowiednio jego ostateczność w toku instancji administracyjnej albo prawomocność w postępowaniu sądowym. Dopiero akt wyposażony w taki przymiot może pełnić funkcję prejudykatu w sprawie regresowej.

Wymóg określonej formy nie ma charakteru czysto technicznego. Decyzja, postanowienie czy wyrok zapadają po przeprowadzeniu postępowania gwarantującego wyjaśnienie stanu faktycznego i prawidłowe zastosowanie prawa materialnego oraz procesowego. Ostateczność lub prawomocność zapewnia natomiast stabilność rozstrzygnięcia i umożliwia jego wykorzystanie w dalszym postępowaniu – w tym jako podstawy dochodzenia odpowiedzialności od konkretnego funkcjonariusza.

Jeżeli jednak akt stwierdzający rażące naruszenie prawa zostanie następnie wyeliminowany z obrotu prawnego, uchylony, unieważniony, wygaśnie albo utraci przymiot ostateczności czy prawomocności, traci zdolność pełnienia roli prejudykatu. Skutki takiej sytuacji zależą od stadium sprawy regresowej. Na etapie postępowania wyjaśniającego prowadzi to do odmowy wytoczenia powództwa. Jeżeli brak prejudykatu ujawni się w toku procesu cywilnego, sąd oddali powództwo, a gdy utrata prejudykatu nastąpi już po uprawomocnieniu się wyroku, otwiera to drogę do wznowienia postępowania.

Warto przy tym zauważyć, że decyzje administracyjne – mimo przymiotu ostateczności – mogą zostać wzruszone w nadzwyczajnych trybach – często z przyczyn formalnych. W konsekwencji nawet wtedy, gdy materialnie rażące naruszenie prawa rzeczywiście miało miejsce, brak stabilnego aktu je stwierdzającego uniemożliwia przypisanie odpowiedzialności majątkowej. Na tle tej konstrukcji relatywnie większą trwałością odznacza się postanowienie, którego możliwości wzruszenia są co do zasady węższe niż w przypadku decyzji administracyjnych.

PRZYKŁAD

Organ administracji wydał decyzję odmawiającą przyznania koncesji, opierając się na przepisie, który w dacie rozstrzygnięcia już nie obowiązywał. Wojewódzki sąd administracyjny, po wniesieniu skargi, prawomocnym wyrokiem stwierdził nieważność decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa. Następnie przedsiębiorca uzyskał od Skarbu Państwa odszkodowanie, które zostało wypłacone. Wyrok sądu administracyjnego – jako prawomocny – stał się prejudykatem w sprawie regresowej przeciwko urzędnikowi, który przygotował wadliwe rozstrzygnięcie. W toku postępowania regresowego okazało się jednak, że wyrok sądu administracyjnego został wzruszony w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej i sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania. W konsekwencji z obrotu prawnego zniknął prawomocny akt stwierdzający rażące naruszenie prawa. Skutek jest zasadniczy: mimo że pierwotnie stwierdzono kwalifikowaną bezprawność, brak prawomocnego prejudykatu uniemożliwia dalsze prowadzenie sprawy regresowej. Jeżeli okoliczność ta ujawni się przed wytoczeniem powództwa, prokurator odmówi jego wniesienia. Jeżeli w trakcie procesu – sąd oddali powództwo. Jeżeli zaś prejudykat utraci byt już po zapadnięciu prawomocnego wyroku cywilnego, możliwe będzie wznowienie postępowania.

©℗

Podstawa prawna:

- art. 1–6 ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1443)
- art. 361, art. 417, art. 417^1 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)
- art. 37 § 6 pkt 1, art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1591)

eprasa.pl d85954fb4e

Rzeczy znalezione – nowe zadania starostów

Uchwalono nowelizację ustawy o rzeczach znalezionych. Najistotniejszą zmianą z punktu widzenia organizacji pracy urzędu jest doprecyzowanie właściwości miejscowej organu. Nowelizacja wprowadza również mechanizm waloryzacji progów finansowych oraz regulacje dotyczące przechowywania gotówki w walutach obcych. Wydłużony zostanie czas poszukiwania właściciela rzeczy, natomiast skróceniu ulegną terminy na ich odbiór. Zmiany wejdą w życie 19 maja 2026 r.

KRZYSZTOF TOMASZEWSKI

dziennikarz specjalizujący się w tematyce samorządowej i podatkowej

Zgodnie z nowymi unormowaniami, ustawa o rzeczach znalezionych określa:

1) obowiązki i prawa znalazcy oraz przechowującego,
2) postępowanie w sprawach odbierania zawiadomień o znalezieniu rzeczy, przyjmowania i przechowania rzeczy znalezionych oraz poszukiwania osób uprawnionych do ich odbioru,
3) postępowanie z rzeczami stanowiącymi zabytek lub materiał archiwalny, z dokumentami zawierającymi dane osobowe oraz z rzeczami umożliwiającymi dostęp do pomieszczeń, pojazdów i innych zamykanych przedmiotów.

Nowelizacja przewiduje, że **ten, kto znalazł rzecz i nie zna osoby uprawnionej do jej odbioru lub nie wie, gdzie ona przebywa, powinien niezwłocznie zawiadomić o znalezieniu rzeczy starostę właściwego ze względu na miejsce znalezienia.**

Pieniądze i dokumenty

W nowych przepisach uregulowano również sytuację tego, kto znalazł pieniądze, papiery wartościowe, kosztowności, o których mowa w ustawie, lub rzeczy o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej i nie zna osoby uprawnionej do ich odbioru ani miejsca jej pobytu. Znalazca powinien niezwłocznie oddać rzecz właściwemu staroście, chyba że znalezione zostały jedynie pieniądze, a ich kwota nie przekracza 5% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu znalezienia pieniędzy, lub – w przypadku znalezienia środków finansowych w walucie obcej – równowartości kwoty w tej walucie, obliczonej według kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w dniu ich znalezienia (a w przypadku gdy w tym dniu nie ogłoszono takiego kursu – według ostatniego kursu ogłoszonego przed tym dniem).

Nowelizacją dodano unormowanie dotyczące tego, kto znalazł dokument (w rozumieniu odpowiednich unormowań Kodeksu cywilnego) zawierający dane osobowe i nie zna uprawnionego do jego odbioru ani miejsca jego pobytu. **W takim przypadku znalazca musi oddać go niezwłocznie właściwemu staroście – chyba że wyżej wymieniony dokument zawiera informacje o innym sposobie postępowania w przypadku jego znalezienia.**

Obowiązek znalazcy

Znalazca rzeczy, której cechy zewnętrzne lub umieszczone na niej znaki szczególne wskazują, że stanowi ona sprzęt lub ekwipunek wojskowy, powinien oddać ją niezwłocznie właściwemu staroście albo najbliższej jednostce organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej.

eprasa.pl d85954fb4e

Dodane zostało również unormowanie dotyczące tego, kto znalazł dokument wojskowy (w szczególności legitymację, książeczkę lub zaświadczenie wojskowe albo kartę powołania). Taki znalazca powinien niezwłocznie oddać go organowi wskazanemu w dokumencie, a w przypadku gdy dokument ten nie zawiera informacji o sposobie postępowania w przypadku jego znalezienia – właściwemu staroście albo najbliższej jednostce organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej.

Nowe przepisy przewidują, że znalazca w wyżej wymienionych przypadkach może odpowiednio:

- **o znalezieniu rzeczy zawiadomić starostę właściwego ze względu na miejsce swojego zamieszkania,**
- **oddać rzecz staroście właściwemu ze względu na miejsce swojego zamieszkania.**

W takiej sytuacji starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania znalazcy zawiadamia o znalezieniu rzeczy właściwego starostę, przesyłając odpis protokołu, a w przypadku przyjęcia rzeczy – również przekazuje mu znalezioną rzecz.

Sporządzenie protokołu

Zgodnie z nowelizacją odebranie zawiadomienia o znalezieniu rzeczy lub przyjęcie rzeczy przez właściwego starostę, starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania znalazcy albo jednostkę organizacyjną Policji albo Żandarmerii Wojskowej stwierdza się w protokole. Protokół sporządza się także w przypadku wskazania miejsca, w którym rzecz się znajduje.

W protokole:

- wskazuje się imię, nazwisko i adres zamieszkania znalazcy,
- dokładnie określa się rzecz, czas i miejsce znalezienia rzeczy,
- poucza się znalazcę o prawie do żądania znaleźnego oraz zasadach nabycia własności w przypadku bezskutecznego upływu terminu do odbioru rzeczy przez osobę uprawnioną,
- jeżeli znalazca żąda znaleźnego – czyni się o tym wzmiankę.

Odpis protokołu wydaje się znalazcy na jego żądanie, a odpis protokołu sporządzonego przez starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania znalazcy albo jednostkę

organizacyjną Policji albo Żandarmerii Wojskowej przesyła się właściwemu staroście.

Budynki publiczne

Przepisy nowelizacji przewidują, że osoba, która znalazła rzecz w budynku publicznym, innym budynku lub pomieszczeniu otwartym dla publiczności albo w środku transportu publicznego – oddaje tę rzecz zarządcy budynku, pomieszczenia albo środka transportu publicznego (właściwy zarządca).

Jeżeli właściwy zarządca zna osobę uprawnioną do odbioru rzeczy lub jej miejsce pobytu, niezwłocznie zawiadamia ją o znalezieniu rzeczy i wzywa do jej odbioru. Jeżeli właściwy zarządca nie zna osoby uprawnionej do odbioru rzeczy lub jej miejsca pobytu – o znalezieniu rzeczy zamieszcza ogłoszenie na swojej stronie internetowej, o ile ją prowadzi.

Po upływie 30 dni od otrzymania rzeczy właściwy zarządca niezwłocznie przekazuje ją właściwemu staroście – chyba że w tym terminie zgłosi się osoba uprawniona do jej odbioru.

Limit 5% minimalnego wynagrodzenia

Właściwy starosta może odmówić przyjęcia rzeczy, której szacunkowa wartość nie przekracza 5% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu znalezienia rzeczy, chyba że jest to rzecz o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej lub dokument zawierający dane osobowe.

eprasa.pl d85954fb4e

Wezwanie i ogłoszenie

W przypadku gdy brak jest możliwości doręczenia osobie uprawnionej wezwania do odbioru rzeczy lub osoba ta jest nieznana, a szacunkowa wartość rzeczy przekracza 5% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu znalezienia rzeczy – właściwy starosta dokonuje wezwania poprzez jego wywieszenie na tablicy w swojej siedzibie, przez okres sześciu miesięcy, licząc od dnia znalezienia rzeczy. Ponadto zamieszcza ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu, w terminie trzech dni roboczych od odebrania zawiadomienia o znalezieniu rzeczy lub jej przyjęciu.

Szczegółowy opis

W przypadku znalezienia pieniędzy właściwy starosta sporządza ich opis – zawierający liczbę banknotów lub monet, a także ich waluty i nominały. Po sporządzeniu opisu właściwy starosta wpłaca znalezione pieniądze w walucie polskiej na rachunek bankowy sum depozytowych. W przypadku znalezienia pieniędzy w walucie obcej właściwy starosta, po sporządzeniu opisu, wpłaca znalezione pieniądze na rachunek bankowy sum depozytowych albo przechowuje je zabezpieczone w kasie pancernej, skrytce sejfowej lub niezwłocznie oddaje na przechowanie bankowi.

Zabytek lub materiał archiwalny

Nowelizacja przewiduje, że w przypadku przypuszczenia, że rzecz znaleziona stanowi zabytek lub materiał archiwalny, właściwy starosta w terminie siedmiu dni od powzięcia wiadomości o znalezieniu rzeczy zawiadamia właściwego miejscowo wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Zniszczenie rzeczy

W sytuacji gdy rzecz znaleziona jest dokumentem zawierającym dane osobowe lub umożliwia dostęp do pomieszczeń, pojazdów i innych zamykanych przedmiotów – w szczególności chodzi o klucze, karty dostępu i piloty – i stała się własnością powiatu, właściwy starosta dokonuje niezwłocznie zniszczenia rzeczy. Z czynności zniszczenia należy sporządzić protokół.

Własność znalazcy lub powiatu

Nowelizacją dokonano również zmian w ustawie – Kodeks cywilny. Nowe przepisy przewidują, że **rzecz znaleziona, która nie zostanie przez osobę uprawnioną odebrana w ciągu sześciu miesięcy od dnia doręczenia jej wezwania do odbioru, a w przypadku niemożności wezwania – w ciągu roku od dnia jej znalezienia, staje się własnością znalazcy, jeżeli uczynił on zadość swoim obowiązkom**. Jeżeli jednak rzecz została oddana staroście, znalazca staje się jej właścicielem, jeżeli rzecz odebrał w wyznaczonym przez starostę terminie.

Po upływie terminu do odebrania przez osobę uprawnioną rzecz znaleziona będąca zabytkiem lub materiałem archiwalnym staje się własnością Skarbu Państwa, a rzecz znaleziona umożliwiająca dostęp do pomieszczeń, pojazdów i innych zamykanych przedmiotów (w szczególności klucze, karty dostępu i piloty) lub będąca dokumentem zawierającym dane osobowe – własnością powiatu. Inne rzeczy znalezione stają się własnością powiatu po upływie terminu do ich odbioru przez znalazcę.

Nowelizacja wchodzi w życie po upływie trzech miesięcy od ogłoszenia – tj. 19 maja 2026 r.

Podstawa prawna:

- art. 1–4 ustawy z 23 stycznia 2026 r. o zmianie ustawy o rzeczach znalezionych oraz ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. z 18 lutego 2026 r. poz. 184)
- art. 1, art. 14 ustawy z 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 501)
- art. 187 § 1 i 2 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 d85954fb4e

Środki publiczne

Jak wprowadzać umowy do Centralnego Rejestru Umów

Trwają prace nad projektem rozporządzenia wykonawczego w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych. Rozporządzenie będzie regulowało zasady publikacji umów w rejestrze, rodzaje umów i informacji podlegających zamieszczeniu, a także osoby uprawnione do obsługi i dokonywania zmian w CRU.

ANDRZEJ DYBOWSKI

prawnik, specjalista prawa samorządowego, autor publikacji o prawie administracyjnym

Centralny Rejestr Umów JSFP (dalej: CRU) nie będzie zaliczany do rejestrów publicznych w rozumieniu ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W przypadku CRU:

- **nie występuje organ rejestrowy** – nie mają takiego statusu Minister Finansów i Gospodarki i żaden z kierowników jsfp, na których przepisy nałożyły obowiązki z CRU,
- **udostępnienie informacji o umowie w rejestrze nastąpi w wyniku materialno-technicznej czynności użytkownika** – oznacza to, że kierownik jsfp, ujawniając umowę w CRU, nie wydaje decyzji administracyjnej,
- **ujawnienie informacji w tym rejestrze nie wywołuje skutków prawnych** – oznacza to, że ważność umowy zawartej przez jsfp nie zależy od ujawienia w rejestrze.

Wartość umowy

Potwierdziła się interpretacja, że minister nie ma prawa wprowadzić drogą rozporządzenia minimalnego progu wartości umowy ujawnianej w CRU. Przepis art. 34d pkt 1 ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp) stanowi bowiem, że Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób określania wartości umowy ujawnianej w CRU. **Zadanie sformułowane jako opisanie sposobu określania wartości umowy w CRU nie jest równoznaczne z zadaniem określenia minimalnej wartość umowy w CRU.**

Samo rozporządzenie wprowadzi natomiast algorytm obliczenia wartości umowy ze wskazaniem, że trzeba ujawniać wartość umowy w ujęciu aż czterech lat.

§ 2. 1. projektu rozporządzenia
Wartość umowy, o której mowa w art. 34a ust. 7 pkt 6 ustawy, stanowi całkowita jej wartość określona w umowie, a w przypadku, gdy umowa została zawarta na czas nieoznaczony – wartość określona w umowie za okres pierwszych 48 miesięcy wykonywania umowy.

Projekt rozporządzenia określa też wartość umowy, gdy nie została ona określona. Wtedy jest to łączna wysokość środków, którą jednostka sektora finansów publicznych zamierza przeznaczyć na realizację umowy, a w przypadku umowy zawartej na czas nieoznaczony – wysokość środków, które zamierza przeznaczyć przez okres pierwszych 48 miesięcy wykonywania umowy.

Z UZASADNIENIA

Zgodnie z art. 34a ust. 1 uofp obowiązek udostępniania informacji o umowie nie jest zależny od jej wartości. Zatem każda umowa odpłatna, nawet ta o wartości 1 grosza, potencjalnie będzie objęta obowiązkiem związanym z Centralnym Rejestrem Umów JSFP.

fragment uzasadnienia do projektu rozporządzenia

Wartość umowy na potrzeby CRU nie zależy w żadnym stopniu od faktycznych kwot wypłaconych przez JST na podstawie umowy.

eprasa.pl d85954fb4e

§ 2. 3. projektu rozporządzenia
Wysokość faktycznie wydatkowanych środków na realizację umowy pozostaje bez wpływu na określenie wartości umowy w sposób, o którym mowa w ust. 1 i 2.

Przy określeniu wartości umowy w CRU:
1) uwzględnia się wartość opcji oraz wznowień,
2) nie uwzględnia się podatku od towarów i usług.

Oczywiście obowiązkowi udostępniania w CRU informacji o umowie będzie podlegać umowa niezależnie od tego, czy została ona zawarta w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia prowadzonego na podstawie Prawa zamówień publicznych, czy z wyłączeniem stosowania tej ustawy ze względu na próg wartości zamówienia.

Dlaczego 48 miesięcy

Uwzględnianie w CRU umów za okres pierwszych 48 miesięcy wynika z tego, że CRU ma umożliwić porównywanie ze sobą podobnych umów zawieranych przez różne JST. Przy czym w uzasadnieniu projektu zawarto zastrzeżenie, że **okres 48 miesięcy należy liczyć nie od dnia zawarcia umowy, ale od dnia rozpoczęcia jej wykonywania.**

PRZYKŁAD

Jednostka zawiera 1 lutego 2027 r. nową umowę z operatorem telefonii komórkowej – jeszcze w czasie obowiązywania poprzedniej (która obowiązuje do końca marca 2027 r.). Okres przygotowywania do realizacji świadczenia przez nowego operatora (1 lutego – 31 marca 2027 r.) nie jest wliczany do okresu świadczenia usług telefonii komórkowej.

Jak odróżnić umowę odpłatną od nieodpłatnej w CRU

Samorządy mogą mieć problemy z rozpoznaniem umów odpłatnych. Przez odpłatność rozumie się istnienie korzyści majątkowej w wyniku zawarcia umowy zarówno po stronie jednostki, jak i wykonawcy. Możemy wyróżnić tu trzy zasady.

1. Z umowy o charakterze odpłatnym powinna wynikać wzajemność świadczeń stron, które zawarły taką umowę. Dlatego w CRU nie znajdziemy umów nieodpłatnych (darowizna, użyczenie, umowa ramowa).

2. Korzyść majątkowa nie musi mieć postaci pieniężnej. W CRU muszą także znaleźć się umowy, w których zapłata wynagrodzenia wykonawcy może przybrać postać rzeczową (barter). Problemów kwalifikacyjnych można już dziś spodziewać się przy umowach mieszanych (umowy rzeczowo-finansowe), gdzie korzyść majątkowa uzyskiwana przez wykonawcę ma równoważyć wartość świadczenia ze strony wykonawcy.

3. W ramach zapłaty wynagrodzenia ze strony jednostki mogą być również ponoszone opłaty przez bezpośrednich użytkowników (np. opłaty za wywóz śmieci, opłaty za dostawę wody i odprowadzanie ścieków, opłaty za przejazd autostradą itp.).

Umowy w CRU a przepisy zamówień publicznych

Według art. 34a ust. 1 pkt 1 uofp każda umowa przewidująca odpłatność po stronie jsfp, której przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi, będzie objęta zakresem przedmiotowym obowiązku udostępniania informacji o tej umowie w CRU. Według tego przepisu definicja umów podlegających obowiązkowi udostępniania informacji w rejestrze skorelowana została z definicją zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 32 Prawa zamówień publicznych.

Z UZASADNIENIA

Przyjęte na potrzeby Centralnego Rejestru Umów JSFP rozwiązanie – polegające na odesłaniu do definicji zamówienia w rozumieniu Pzp – pozwala na bardziej jednoznaczne określenie zakresu przedmiotowego obowiązku udostępniania informacji o umowie oraz zachowanie spójności przepisów. Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 4 uofp, realizując wydatki publiczne jsfp zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

fragment uzasadnienia do projektu rozporządzenia

eprasa.pl d85954fb4e

Obowiązek ujawniania informacji w CRU będzie zatem dotyczył umów:
1) odpłatnych,
2) zawartych między zamawiającym (jsfp) a wykonawcą,
3) których przedmiotem jest nabycie robót budowlanych, dostaw lub usług.

Jak ujawniać umowę w CRU

W Centralnym Rejestrze Umów JSFP udostępnia się i aktualizuje szereg informacji o umowie – omawiamy je w poniższej tabeli.

Elementy umowy ujawniane w CRU		Doprecyzowanie wymogu ustawowego w rozporządzeniu
1	Numer umowy – o ile taki numer nadano	Brak
2	Data zawarcia umowy	Brak
3	Okres, na jaki umowa została zawarta	Wskazanie, że umowa została zawarta na czas: a) nieoznaczony albo b) oznaczony – przez podanie liczby dni, miesięcy lub lat obowiązywania umowy
4	Oznaczenie stron umowy	Obejmuje: a) nazwę, numer REGON, numer identyfikacji podatkowej (NIP), jeżeli został zamieszczony w bazie REGON, i adres siedziby – w przypadku gdy stroną umowy jest jednostka sektora finansów publicznych lub przedsiębiorca z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, b) nazwę i adres siedziby – w przypadku gdy stroną umowy jest przedsiębiorca z siedzibą poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, c) imię i nazwisko – w przypadku gdy stroną umowy jest osoba fizyczna
5	Wskazanie przedmiotu umowy	Obejmuje wskazanie opisu zakresu dostaw, usług lub robót budowlanych stanowiących przedmiot umowy
6	Wartość umowy	Wskazanie wartości umowy w złotych z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku – nie ma minimalnego limitu umowy. W CRU wykazuje się umowy nawet o wartości 1 grosza
7	Wskazanie, czy umowa jest finansowana ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2–3	Obejmuje wskazanie, czy umowa jest finansowana ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2–3 ustawy – przez udzielenie odpowiedzi pozytywnej albo negatywnej
8	Status umowy i dzień zakończenia obowiązywania umowy	Obejmuje wskazanie, czy umowa jest aktywna albo nieaktywna – przy czym dzień zmiany statusu umowy z aktywnej na nieaktywną jest automatycznie oznaczany w systemie jako dzień zakończenia obowiązywania umowy
9	Podstawa prawna nieudostępnienia informacji o umowie oraz organ lub osoba, które dokonały wyłączenia jawności danej informacji – w przypadku, o którym mowa w ust. 8	Obejmuje wskazanie dla każdej informacji wyłączonej z jawności: a) jednostki redakcyjnej i tytułu ustawy stanowiącej podstawę prawną nieudostępnienia informacji, b) nazwy organu lub stanowiska osoby, podejmujących decyzję o wyłączeniu jawności danej informacji
10	Podstawę dokonania aktualizacji informacji określonych w pkt 1–9 – o ile dokonano takiej aktualizacji	Obejmuje wskazanie przyczyny dokonania aktualizacji – w szczególności powołanie się na zmianę umowy, wypowiedzenie umowy, cesję praw lub korektę błędu – wraz ze zwięzłym opisem tej aktualizacji oraz wskazaniem daty, od której zaistniała ta przyczyna

Czego nie wprowadza się do CRU

W uzasadnieniu do projektu podkreślono, że do systemu CRU JSFP nie należy wprowadzać informacji o:
1) umowach ramowych, które nie spełniają wprowadzanej na potrzeby tego rejestru definicji umowy;
2) umowach dotacji, które nie spełniają wprowadzanej na potrzeby tego rejestru definicji

Z UZASADNIENIA

Umowy ramowe nie powodują ani zaciągnięcia zobowiązania, ani udzielenia zamówienia. Ustalają one jedynie warunki do udzielania zamówień publicznych. Zaciągnięcie zobowiązania następuje na podstawie zamówienia wykonawczego realizowanego w oparciu o taką umowę. Stąd JSFP zobowiązane będą do udostępnienia w Centralnym Rejestrze Umów JSFP informacji o zamówieniach wykonawczych realizowanych w ramach zawartych umów ramowych.

fragment uzasadnienia do projektu rozporządzenia

eprasa.pl d85954fb4e

umowy; obowiązek informacyjny względem tego typu umów jest już realizowany przez kierowników jsfp na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 8 uofp;

Z UZASADNIENIA

Z umowy dotacji nie wynika wzajemność świadczeń stron, które umowę zawarły, a dodatkowo zakres przedmiotu umowy nie dotyczy nabywania dostaw, usług lub robót budowlanych. Umowy tego typu co do zasady regulują przeznaczenie środków z dotacji, a także wskazują warunki ich wykorzystania oraz konsekwencje wykorzystania takich środków niezgodnie z przeznaczeniem.

fragment uzasadnienia do projektu rozporządzenia

3) umowach finansowanych z funduszu operacyjnego czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez jednostki uprawnione na podstawie odrębnych ustaw;
4) umowach dotyczących zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, lub których udostępnienie – uwzględniając w szczególności możliwość agregacji informacji w niej zawartej – może zagrażać interesom państwa albo wywrzeć niekorzystny wpływ w zakresie bezpieczeństwa lub obronności, w tym:
   a) zabezpieczenia granicy państwowej,
   b) zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego i gazowego państwa;
5) umowach dotyczących bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym;
6) umowach o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zamieszczanych na stronie internetowej Narodowego Funduszu Zdrowia;
7) umowach związanych z zaciąganiem pożyczek i kredytów przez Skarb Państwa, emisją skarbowych papierów wartościowych oraz innych operacji związanych bezpośrednio z zarządzaniem państwowym długiem publicznym;
8) umowach mających na celu realizację przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny ustawowych zadań związanych z:
   a) procesem wypłat środków gwarantowanych,
   b) planowaniem i prowadzeniem przymusowej restrukturyzacji lub restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP6,
   c) umorzeniem lub konwersją instrumentów kapitałowych lub zobowiązań kwalifikowalnych,
   d) zastosowaniem rządowych instrumentów stabilizacji finansowej, o których mowa w rozdziale 3a ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej;
9) umowach zawieranych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny na rynku finansowym w zakresie obrotu instrumentami finansowymi i lokowania środków w Narodowym Banku Polskim lub w bankach.

Jakie obowiązki mają kierownicy jednostek

Obowiązkiem kierowników jsfp jest zarówno udostępnianie informacji o umowach po ich podpisaniu, jak i aktualizacja tych informacji, w przypadku gdy informacje te ulegną zmianie w trakcie wykonywania umowy (art. 34a ust. 1 uofp).

Każdy kierownik jsfp będzie:

- zobowiązany do wyznaczenia użytkowników, którzy będą upoważnieni do zarządzania kontem danej jsfp, utworzonym w systemie teleinformatycznym, w którym będzie udostępniony Centralny Rejestr Umów JSFP (art. 34b ust. 4 uofp), adekwatnie do nadanych mu uprawnień w tym systemie,
- administratorem udostępnionych w tym systemie danych o umowach zawartych przez jsfp, którą kieruje, lub na jej rzecz (art. 34b ust. 9 uofp),
- wykonywał obowiązki administratora danych o umowach udostępnionych w CRU, w tym obowiązki wynikające z przepisów o ochronie danych osobowych (art. 34b ust. 10 uofp). W tym kontekście zasadne jest wskazanie, że kierownicy jsfp będą odpowiedzialni za ewentualne nadmiarowe udostępnienie danych osobowych.

Z wnioskiem o założenie konta jsfp w systemie CRU może wystąpić kierownik tej jednostki albo upełnomocniony reprezentant kierownika tej jednostki.

eprasa.pl d85954fb4e

Do wniosku o założenie konta jsfp składanego przez:
1) kierownika tej jednostki – są dołączane dokumenty potwierdzające powołanie na kierownika tej jednostki,
2) reprezentanta kierownika tej jednostki – są dołączane dokumenty potwierdzające powołanie na kierownika tej jednostki oraz upoważnienie do reprezentowania kierownika jednostki w zakresie zarządzania kontem danej jednostki w systemie CRU.

Aktualizacja umów

Jednostki będą zobowiązane do aktualizowania opublikowanych w rejestrze informacji o umowach w celu zachowania spójności tych danych ze stanem faktycznym wynikającym z realizacji tych umów. W CRU będzie pole „Podstawa aktualizacji" z wbudowanym słownikiem, w którym do wyboru użytkownika będą następujące opcje:
- aneks do umowy,
- cesja umowy,
- korekta danych,
- odstąpienie od umowy,
- rozwiązanie umowy,
- wygaśnięcie umowy,
- wypowiedzenie umowy,
- zmiana danych strony,
- zmiana w zakresie wyłączenia jawności,
- inna.

Kolejnym polem jest „Data zaistnienia zmiany". To pole, w którym użytkownik systemu będzie mógł wskazać w wyświetlonym kalendarzu datę zaistnienia zmiany w umowie. System CRU zadba o poprawność formatu tej daty. **Nie będzie możliwości wpisania daty sprzed dnia zawarcia umowy. Dzięki temu ograniczone zostanie ryzyko wprowadzania do systemu CRU błędnych danych.**

Na końcu modułu Aktualizacji będzie pole „Zwięzły opis aktualizacji" – pole tekstowe, pozwalające na wpisanie dowolnej treści.

Logowanie do CRU

Mamy wymóg logowania się do systemu „po uprzednim uwierzytelnieniu się użytkownika tego systemu za pomocą środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej". Logowanie do systemu CRU związane będzie z przetwarzaniem w ramach tego systemu danych osobowych – tj. pierwsze imię (imiona), nazwisko i PESEL.

Konta w systemie teleinformatycznym

Każda jsfp posiada tylko jedno konto, zakładane na podstawie numeru REGON. Jednocześnie zostały przewidziane dwa rodzaje kont:
1) dla jsfp,
2) dla użytkownika – czyli osoby fizycznej.

Dla istnienia konta użytkownika niezbędne jest uprzednie założenie konta jsfp, z którą konto użytkownika powinno zostać połączone relacją. Relacje obu kont będą oparte o uprawnienia (role), jakie w danej jsfp będzie mógł realizować dany użytkownik.

Rodzaj uprawnienia do kont jsfp	Zakres uprawnienia
Administrator jednostki	Użytkownik z rolą administratora jednostki będzie uprawniony do: 1) akceptacji wniosków o założenie konta osoby fizycznej pozostałym użytkownikom konta tej jednostki i odbierania uprawnienia użytkownikom tego konta oraz dokonywania zmiany tych uprawnień, 2) akceptacji usunięcia z systemu informacji o umowie na podstawie art. 34b ust. 6 uofp, 3) generowania raportu prezentującego informacje o umowach, które zostały zarejestrowane na koncie tej jednostki.
Wprowadzający informacje o umowie	Użytkownik z rolą wprowadzający będzie uprawniony do wpisywania do systemu informacji o umowach.
Publikujący informacje o umowie	Użytkownik z rolą publikujący będzie uprawniony do udostępniania do publicznej wiadomości (publikowania) informacji o umowach w ramach systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 34b ust. 1 uofp, oraz wycofywania z publikacji informacji o umowach opublikowanych w ramach tego systemu, a także do zasilania systemu CRU informacjami z innych systemów.

©℗

Podstawa prawna:

▶ projekt z 16 lutego 2026 r. rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (nr wykazu 8/2026)

eprasa.pl d85954fb4e

Podatki lokalne

Podatek od nieruchomości a przedawnienie

Choć termin przedawnienia zobowiązania podatkowego został określony w przepisach, w praktyce określenie momentu, w którym mija, bywa utrudnione. W zależności od okoliczności konkretnej sprawy, pomiędzy powstaniem obowiązku podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości a momentem, w którym zobowiązanie podatkowe osoby fizycznej ulegnie przedawnieniu, może minąć od 5 do nawet 10 lat. Dlaczego tak się dzieje? Na to pytanie odpowiadamy w tekście.

MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

Zgodnie z ogólną zasadą przewidzianą w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej (dalej: O.p.) zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. I choć zarówno podatnicy, jak i organy podatkowe dobrze znają ten przepis, to jednak stosowanie go na gruncie podatku od nieruchomości, w odniesieniu do podatników będących osobami fizycznymi, nie zawsze jest proste – a ma to związek z tym, w jaki sposób na gruncie tego podatku powstaje zobowiązanie podatkowe.

Zgodnie z art. 21 O.p. zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem:

1) zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania,
2) doręczenia decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość tego zobowiązania.

W przypadku zobowiązania podatkowego osób fizycznych z tytułu podatku od nieruchomości mamy do czynienia z tym drugim przypadkiem. Oznacza to, że aby ono powstało, niezbędne jest podjęcie określonej aktywności przez organ podatkowy. Decyzja podatkowa ma w tej sytuacji charakter konstytutywny – dopiero jej doręczenie pociąga za sobą skutek w postaci powstania zobowiązania podatkowego.

WAŻNE **W przypadku osób fizycznych zobowiązanie podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.**

Termin na doręczenie decyzji organu podatkowego

Trzeba pamiętać o tym, że czas na doręczenie decyzji organu podatkowego jest ograniczony. Jak bowiem wynika z art. 68 O.p., zobowiązanie podatkowe, które powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania, nie powstaje, jeżeli decyzja ta została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Innymi słowy – zasadą jest, że organ podatkowy ma 3 lata od końca roku, w którym powstał obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości, na doręczenie decyzji ustalającej zobowiązanie.

Ustawodawca przewidział jednak, że w trzech przypadkach ten termin może ulec przedłużeniu. Ma to miejsce, jeżeli podatnik:

- nie złożył informacji o nieruchomościach,
- nie złożył informacji o nieruchomościach w przewidzianym w przepisach terminie,
- złożył informację o nieruchomościach, ale była ona wadliwa – nie ujawnił w niej wszystkich danych niezbędnych do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego.

W tych przypadkach termin na doręczenie decyzji ulega przedłużeniu do 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.

Jak wskazuje się w orzecznictwie, nierzetelność informacji podatkowych może wynikać np. z braku wykazania do opodatkowania

eprasa.pl d85954fb4e

powierzchni mieszkalnej budynku, zaniżenia ogólnej powierzchni użytkowej budynku, a także niewłaściwego zakwalifikowania część budynku związanej z działalnością gospodarczą.

Z ORZECZNICTWA

Nierzetelna jest informacja podatkowa, w której wykazano zaniżoną podstawę opodatkowania budynku, wskazano błędną kwalifikację budynku w części dotyczącej związania z działalnością gospodarczą, nie wykazano części mieszkalnej budynku, ponieważ okoliczności te w sposób oczywisty wpływają na wysokość zobowiązania podatkowego

Wyrok NSA z 31 stycznia 2025 r., sygn. akt III FSK 744/21

Przedawnienie zobowiązania a podatek od nieruchomości

Aby prawidłowo wyznaczyć moment, w którym zobowiązanie podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości, obciążające osobę fizyczną, ulegnie przedawnieniu, należy:

1) określić moment powstania obowiązku podatkowego,
2) zweryfikować, czy podatnik należycie wywiązał się z obowiązku złożenia informacji o nieruchomościach,
3) określić moment doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego,
4) określić moment upływu terminu płatności podatku,
5) określić moment upływu 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

W praktyce pomiędzy powstaniem obowiązku podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości a momentem, w którym zobowiązanie podatkowe z tego tytułu ulegnie przedawnieniu, może więc w praktyce minąć nie 5, a nawet 10 lat.

PRZYKŁAD 1

W dniu 5 października 2020 r. osoba fizyczna nabyła nieruchomość. W terminie 14 dni złożyła organowi podatkowemu informację o nieruchomościach, a decyzja wymiarowa została doręczona 5 listopada 2020 r. Termin płatności upłynął 19 listopada. W takiej sytuacji zobowiązanie podatkowe przedawniło się po upływie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin jego płatności – czyli z upływem 31 grudnia 2025 r.

PRZYKŁAD 2

W dniu 5 października 2020 r. osoba fizyczna nabyła nieruchomość. W terminie 14 dni złożyła organowi podatkowemu informację o nieruchomościach, ale decyzja wymiarowa została doręczona dopiero 11 maja 2021 r. Termin płatności upłynął 25 maja 2021 r. W takiej sytuacji zobowiązanie podatkowe przedawni się po upływie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin jego płatności – czyli z upływem 31 grudnia 2026 r.

PRZYKŁAD 3

W dniu 5 października 2020 r. osoba fizyczna nabyła nieruchomość. Nie złożyła jednak organowi podatkowemu informacji o nieruchomościach. Decyzja wymiarowa została doręczona 17 listopada 2025 r., a termin płatności upłynął 1 grudnia 2025 r. W takiej sytuacji zobowiązanie podatkowe przedawni się po upływie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin jego płatności – czyli z upływem 31 grudnia 2030 r.

©℗

Podstawa prawna:

- art. 21 § 1 pkt 2, art. 68 § 1, art. 70 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 111; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1863)
- art. 6 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

eprasa.pl d85954fb4e

Podatki

Postępowanie restrukturyzacyjne a zaległości podatkowe

Czy objęcie dłużnika postępowaniem restrukturyzacyjnym sprawia, że może on uzyskać zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach – nawet jeśli ma zaległości podatkowe? Odpowiedź na to pytanie dzieli organy podatkowe i podatników. Ministerstwo Finansów udzieliło odpowiedzi na interpelację poselską dotyczącą tej problematyki i jasno wskazało, jak i dlaczego należy postępować. Organy podatkowe – w tym te samorządowe – nie powinny zatem mieć już wątpliwości co do tego, jakich argumentów używać w rozmowie z podatnikami.

MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

W codziennej działalności przedsiębiorcy może zdarzyć się szereg sytuacji, w których zajdzie konieczność przedłożenia przez niego zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach. Może to mieć związek z tym, że przepisy prawa wymagają tego rodzaju urzędowego potwierdzenia braku zaległości (np. w przypadku chęci przystąpienia do przetargu), ale mogą być też i takie, w których to sam przedsiębiorca – z uwagi na swój interes prawny – będzie zainteresowany takim potwierdzeniem (np. w przypadku chęci dokonania zakupu na raty). To sprawia, że wnioski o wydanie zaświadczeń trafiają do organów podatkowych (w tym m.in. samorządowych) naprawdę często. Możliwość ich wystawienia i zasady, na jakich podmiot zainteresowany może się o nie ubiegać, zostały określone w art. 306e ustawy – Ordynacja podatkowa (dalej: O.p.) i w przepisach wykonawczych.

Istotnym problemem praktycznym, który zrodził się na tle stosowania tych regulacji i który często staje się źródłem sporów pomiędzy podatnikami a organami podatkowymi, jest sytuacja podmiotów objętych układem restrukturyzacyjnym. Jak wynika z art. 3 ust. 1 ustawy z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, celem postępowania restrukturyzacyjnego jest uniknięcie ogłoszenia upadłości dłużnika przez umożliwienie mu restrukturyzacji w drodze zawarcia układu z wierzycielami, a w przypadku postępowania sanacyjnego – również przez przeprowadzenie działań sanacyjnych, przy zabezpieczeniu słusznych praw wierzycieli. W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że restrukturyzacja sprowadza się do zawarcia z wierzycielami układu, na mocy którego przedsiębiorca przyjmuje harmonogram spłaty obciążających go zobowiązań.

Jednak, czy zaległości podatkowe objęte prawomocnie zatwierdzonym i wykonywanym układem restrukturyzacyjnym powinny być traktowane na potrzeby art. 306e O.p. jako zaległości wykluczające wydanie zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach? W praktyce tak właśnie jest, a organy podatkowe odmawiają podatnikom objętym układem wydania zaświadczenia. To dlatego do Ministra Finansów i Gospodarki skierowano interpelację poselską (nr 15081), w której zapytano m.in. o to, **czy Ministerstwo podziela pogląd, że skutkiem prawomocnego zatwierdzenia układu restrukturyzacyjnego jest materialnoprawna modyfikacja zobowiązania – w tym zmiana terminów jego wymagalności – a tym samym zobowiązania objęte układem do czasu nadejścia terminów płatności określonych w układzie nie mają charakteru zaległości wymagalnych w dotychczasowym rozumieniu?**

Objęcie układem a zaległości podatkowe

Niestety odpowiedź, której udzielił resort finansów, nie jest korzystna dla podatników. W piśmie z 21 lutego 2026 r. (sygn. DTS3.054.1.2026) wskazano bowiem, że **praktyka organów**

eprasa.pl d85954fb4e

podatkowych polegająca na wydawaniu zaświadczeń o niezaleganiu w podatkach w przypadku rozłożenia zaległości na raty na podstawie decyzji organu, przy jednoczesnej odmowie wydania takiego zaświadczenia podatnikom wykonującym prawomocnie zatwierdzony przez sąd układ restrukturyzacyjny, jest prawidłowa.

W piśmie wskazano, że zgodnie z art. 306e § 5 O.p., jeżeli zapłata zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę została odroczona lub rozłożona na raty, uznaje się, że podatnik, płatnik lub inkasent, do dnia upływu nowych terminów płatności, nie ma zaległości podatkowych. Taką zaległością jest podatek niezapłacony w terminie płatności (art. 51 § 1 O.p.) i powstaje ona z mocy prawa już następnego dnia po dniu, w którym upłynął termin płatności podatku. Jednak jak przewiduje art. 49 § 1 O.p., w razie wydania decyzji rozkładającej zapłatę zaległości podatkowej na raty, nowym terminem płatności jest dzień, w którym (zgodnie z decyzją) powinna nastąpić zapłata poszczególnych rat, na jakie została rozłożona zaległość podatkowa wraz z odsetkami za zwłokę.

Innymi słowy, **wydanie przez organ podatkowy decyzji o rozłożeniu zaległości podatkowej na raty tworzy nowy stan prawnopodatkowy między podatnikiem a organem podatkowym, gdyż ustanawia nowe terminy płatności. Analogicznego przepisu nie znajdziemy w Prawie restrukturyzacyjnym. Jak wynika z orzecznictwa sądowego, zawarcie i zatwierdzenie układu w odniesieniu do zaległości podatkowych ma taki skutek, że nie jest możliwe egzekwowanie ich na drodze postępowania egzekucyjnego, natomiast nie zostaje ustalony nowy termin płatności podatku.** Co więcej, również skutki prawne niewykonywania układu restrukturyzacyjnego i skutki niewykonania decyzji organu podatkowego rozkładającej zaległość podatkową na raty, są znacząco różne. W razie niedotrzymania terminu płatności trzech rat (na jakie decyzją organu podatkowego została rozłożona zaległość podatkowa) następuje z mocy prawa wygaśnięcie tej decyzji. W przypadku układu restrukturyzacyjnego to sąd uchyla układ, a biorąc pod uwagę czas trwania postępowań sądowych – w praktyce może wystąpić sytuacja, w której podatnik nie wywiązuje się z postanowień układu, a układ nie jest jeszcze uchylony. Przyjęcie w takim przypadku fikcji prawnej braku zaległości podatkowych na

potrzeby wydawania zaświadczeń o niezaleganiu w podatkach wydaje się, zdaniem resortu finansów, zbyt daleko idące.

Resort finansów nie planuje zmian

Opierając się na takich argumentach, w końcowej części odpowiedzi resort finansów wskazał, że nie planuje wydania ogólnych wytycznych, objaśnień prawnych lub interpretacji w celu ujednolicenia praktyki organów podatkowych w omawianym zakresie. Na gruncie stosowania obowiązujących tu przepisów nie ma bowiem wątpliwości, które wymagałyby wydania tego rodzaju wytycznych. Obecny stan prawny nie wymaga również nowelizacji, której celem byłoby doprecyzowanie relacji pomiędzy przepisami Prawa restrukturyzacyjnego a art. 306e O.p. Relacje te nie budzą bowiem w praktyce wątpliwości i nie naruszają spójności systemu podatkowego. Odmienne są bowiem cele postępowania restrukturyzacyjnego oraz uregulowań Ordynacji podatkowej w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. W pierwszym przypadku celem jest uniknięcie przez podmiot zagrożony niewypłacalnością ogłoszenia upadłości, w drugim zaś – uwzględnienie interesu publicznego lub ważnego, indywidualnego interesu podatnika. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 3 ust. 1 ustawy z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1428; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1172)
- art. 49, art. 51, art. 306e ustawy z 26 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 111; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1863)

eprasa.pl d85954fb4e

Rozwój

Związki rozwojowe – współpraca miasta centralnego i okolicznych gmin i powiatów

Rząd planuje stworzyć wokół 82 miast związki rozwojowe integrujące miasto centralne i okoliczne gminy oraz powiaty. Celem jest sprawniejsza realizacja zadań np. w zakresie edukacji, transportu i klimatu.

TOMASZ KRÓL

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

Podstawą prawną jest ustawa o zrównoważonym rozwoju miast (lista związków jest załącznikiem od ustawy i dziś obejmuje 82 miasta). Ustawodawca od lat próbuje dać samorządom ustawowe możliwości współpracy. Samorządy mają dziś:

1) **związki komunalne** (gminne, powiatowo-gminne, związki powiatów) – związki są wykorzystywane do realizacji takich zadań, jak gospodarka odpadami, ochrona przeciwpożarowa, utrzymanie oczyszczalni ścieków czy organizacja transportu publicznego. Związki nie posiadają kompetencji do planowania zintegrowanego rozwoju;
2) **porozumienia międzygminne i między JST różnych szczebli** – jest to rodzaj umów administracyjnych, w których jedna jednostka zobowiązuje się realizować takie zadania, jak transport zbiorowy, oświatę, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Porozumienia nie tworzą trwałych struktur współpracy i nie zapewniają koordynacji działań w wielu sektorach jednocześnie;
3) **stowarzyszenia JST** – mają przede wszystkim charakter reprezentacyjny i służą wspólnemu pozyskiwaniu środków zewnętrznych, reprezentacji interesów JST na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim oraz realizacji projektów rozwojowych przekraczających możliwości pojedynczych JST. Nie posiadają kompetencji do wykonywania zadań publicznych ani do planowania zintegrowanego rozwoju;
4) **związki ZIT** – rozwiązanie techniczne służące realizacji projektów unijnych w MOF w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Nie są formą organizacyjną współpracy JST, lecz narzędziem wdrażania funduszy UE. Związki ZIT funkcjonują w jednej z trzech form instytucjonalnych przewidzianych ustawami samorządowymi: porozumienia (międzygminnego, powiatowo-gminnego), związku (międzygminnego, powiatowo-gminnego) lub stowarzyszenia JST. Obecnie funkcjonuje 95 ZIT.

Pozostałe formy współpracy JST to:

1) **partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)** – pozwalające na realizację inwestycji z udziałem kapitału prywatnego,
2) **lokalne grupy działania (LGD)** – koncentrujące się na wdrażaniu lokalnych strategii rozwoju na terenach wiejskich i miejsko-wiejskich,
3) **spółki komunalne lub międzygminne** – realizujące zadania publiczne na zasadach spółek prawa handlowego.

Powyższe zestawienie przedstawiono w uzasadnieniu projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast. Autorzy ustawy pokazali punkt odniesienia dla nowej instytucji w prawie samorządowym – związków rozwojowych.

Związek rozwojowy

Związki rozwojowe mają realizować politykę miejską. Politykę miejską prowadzą:

- Rada Ministrów,
- samorząd województwa,
- związki jednostek samorządu terytorialnego,
- samorząd powiatowy i gminny.

Polityka miejska

Przez politykę miejską rozumie się zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju

eprasa.pl d85954fb4e

miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych dla policentrycznego rozwoju sieci osadniczej kraju, pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców, z poszanowaniem środowiska naturalnego.

Związek rozwojowy jest kluczową instytucją w ustawie. Nowa instytucja (zakładając uchwalenie ustawy) ma definicję ustawową.

Związek rozwojowy
Związek rozwojowy jest zrzeszeniem miasta centralnego oraz gmin lub gmin i powiatów, powiązanych funkcjonalnie z miastem centralnym, z zachowaniem zasady ciągłości przestrzennej.

Pojęcie „zasada ciągłości przestrzennej" także ma definicję ustawową.

Zasada ciągłości przestrzennej
Zasada jest zachowana, gdy:
1) każda gmina należąca do związku rozwojowego bezpośrednio graniczy przynajmniej z jedną gminą należącą do związku rozwojowego,
2) do związku rozwojowego należy każda gmina, która graniczy wyłącznie z innymi gminami należącymi do związku rozwojowego.

Z połączenia dwóch powyższych definicji mają powstać wokół 82 miast (które są wymienione w załączniku do projektu ustawy) instytucje rozwijające współpracę i integrację ze sobą miast centralnych (dla danej społeczności) i otaczających je gmin i powiatów. Autorom ustawy chodzi o powiązania funkcjonalne, takie jak np. transport publiczny, szkoły, poprawa klimatu i środowiska.

Zasady związku rozwojowego
- Jednostka samorządu terytorialnego może należeć do jednego związku rozwojowego.
- Związek rozwojowy wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.
- Związek rozwojowy ma osobowość prawną.
- Samodzielność związku rozwojowego podlega ochronie sądowej.
- Ustrój związku rozwojowego jest uregulowany w statucie.
- Związek rozwojowy może tworzyć stowarzyszenia z jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami.
- Związek rozwojowy może przystępować do już zarejestrowanych stowarzyszeń.

Powiat i województwo w związku rozwojowym

Szczególne zasady określono dla działania powiatu w takim związku. Powiat może bowiem wejść w skład związku rozwojowego także w przypadku, gdy do związku rozwojowego nie należą wszystkie gminy z obszaru tego powiatu.

WAŻNE Jeżeli struktura osadnicza i przestrzenna, zaawansowanie procesów urbanizacyjnych i silne powiązania funkcjonalne – w szczególności powiązania transportowe – przekraczają granice administracyjne województwa, w którym znajduje się miasto centralne, w skład związku rozwojowego może wejść jednostka samorządu terytorialnego znajdująca się poza granicami tego województwa.

Związek rozwojowy wykonuje:
1) zadania własne oraz
2) zadania powierzone (zadania publiczne leżące w zakresie działania JST wchodzących w skład związku rozwojowego).

Zadania własne związku rozwojowego

Zadania własne związku rozwojowego nie mogą naruszać zakresu działania JST wchodzących w skład związku rozwojowego oraz zakresu działania samorządu województwa. Na realizację zadań własnych związek otrzymuje dodatkowe środki finansowe (tzw. udział w dochodzie mieszkańców).

Do zadań własnych związku rozwojowego należą:
- planowanie rozwoju obszaru związku,
- koordynowanie kierunków rozwoju edukacji, z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy,
- adaptacja do zmian klimatu i ochrony środowiska,
- integrowanie organizatorów w publicznym transporcie zbiorowym organizowanym przez JST wchodzące w skład związku rozwojowego oraz związki komunalne działające w całości lub w części na obszarze związku rozwojowego – w szczególności poprzez uchwalenie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego,

eprasa.pl d85954fb4e

- mobilność miejska – w tym planowanie i koordynowanie rozwoju sieci transportowej na obszarze związku rozwojowego – w szczególności opiniowanie organizacji ruchu,
- opiniowanie inwestycji celu publicznego w zakresie budowy, przebudowy infrastruktury transportowej – w szczególności dróg kolejowych oraz dróg publicznych (dróg krajowych i dróg wojewódzkich) na obszarze związku,
- promowanie związku i jego obszaru.

Zadania powierzone związkowi rozwojowemu

Decyduje o tym statut związku rozwojowego. Jest w nim:

1) katalog zadań powierzonych oraz sposób ich wykonania,
2) zasady dokonywania rozliczeń majątkowych i finansowych – w tym wysokość części zmiennej składki rocznej.

Sam statut to jednak za mało – powierzenie zadań następuje na podstawie zgodnych uchwał organów stanowiących zainteresowanych podmiotów. Na realizację zadań własnych związek otrzymuje dodatkowe środki finansowe (tzw. udział w dochodzie mieszkańców).

Związek rozwojowy może również wykonywać szereg zadań na podstawie porozumienia zawartego odpowiednio z JST, związkiem komunalnym albo organem administracji rządowej. Na wykonanie zadań objętych porozumieniami związek rozwojowy otrzymuje dotacje celowe, w kwocie określonej w tych porozumieniach. Na tych zasadach związek rozwojowy może:

- wykonywać lub koordynować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu, związku komunalnego, samorządu województwa, powierzone mu przez JST niewchodzącą w skład związku lub związek komunalny,
- wykonywać zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej – w szczególności organ wykonawczy związku rozwojowego może pełnić funkcje i zadania publiczne starosty, jako zespolonego organu administracji rządowej.

Zadania powierzone są finansowane z budżetów gmin lub powiatów powierzających w drodze części zmiennej składki rocznej. Zadania powierzone przez podmioty trzecie są finansowane z dotacji, której wysokość obowiązkowo ustala się w porozumieniu.

Dochody związku rozwojowego

Jako podstawowe źródła dochodów związków autorzy ustawy wskazali:

1. Udział w dochodach mieszkańców – projekt ustawy przewiduje (art. 70) docelowy wskaźnik udziału związku w dochodach mieszkańców na poziomie 0,49%. Jest to wartość identyczna jak w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim oraz w projektowanej ustawie o związku metropolitalnym w województwie pomorskim. Wzrost środków następuje wraz z osiągnięciem trzech kluczowych etapów:

- uchwalenia strategii rozwoju lokalnego związku,
- uchwalenia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego,
- uchwalenia planu zrównoważonej mobilności miejskiej.

Realizacja wszystkich trzech etapów skutkuje objęciem związku pełnym finansowaniem z udziału w dochodach mieszkańców.

2. Składki członkowskie gmin i powiatów – część stała składki rocznej służy finansowaniu zadań własnych związku rozwojowego (art. 61 ust. 3–6). Część zmienna składki rocznej (art. 71 ust. 7) to z kolei instrument przeznaczony do finansowania zadań powierzonych związkowi przez gminy i powiaty. Każdorazowe przekazanie zadania publicznego do realizacji przez związek wiąże się z obowiązkiem podwyższenia składki w tej części, proporcjonalnie do zakresu przekazywanych kompetencji. Łączna suma składek wnoszonych przez JST do budżetu związku rozwojowego powinna wynosić 50% kwoty dofinansowania związku ze środków budżetu państwa, przekazywanych w ramach udziału związku rozwojowego w dochodzie mieszkańców. Utrzymany zostaje tym samym parytet finansowy w relacji: jeden złoty z budżetu państwa – 50 groszy z budżetów samorządowych.

3. Dotacje celowe od podmiotów trzecich – projekt ustawy przewiduje możliwość powierzania związkowi zadań publicznych również przez inne podmioty (np. JST niezrzeszone w związku lub organy administracji rządowej) w drodze porozumień (art. 69). Porozumienia te określają zakres przekazanych zadań i kompetencji, jak i wysokość dotacji celowych przekazywanych na ich realizację. ©℗

Podstawa prawna:

▶ projekt z 30 stycznia 2026 r. ustawy o zrównoważonym rozwoju miast (nr z wykazu UPR 03)

eprasa.pl d85954fb4e

Zamówienia publiczne

Jak realizować zamówienia drobne w projektach unijnych

Realizacja tzw. zamówień drobnych w projektach unijnych w perspektywie 2021–2027 teoretycznie powinna być prosta. W przeciwieństwie do zakupów objętych Prawem zamówień publicznych czy zasadą konkurencyjności, w tym przypadku beneficjent nie jest związany odgórnie narzuconym trybem postępowania ani formalnymi wymogami publikacyjnymi. To uproszczenie nie oznacza jednak pełnej swobody. Obszar ten bywa postrzegany jako niejasny – zwłaszcza przez jednostki sektora finansów publicznych.

RENATA PIECYK

niezależny ekspert ds. projektów współfinansowanych ze środków UE

Brak szczegółowych procedur często rodzi pytania o dopuszczalne sposoby wyboru wykonawcy, wymagany poziom dokumentacji czy relację regulaminów wewnętrznych do obowiązujących wytycznych. Poniżej wyjaśniamy zasady dotyczące udzielania zamówień do 80 000 zł netto oraz wskazujemy, jak realizować je sprawnie i bezpiecznie.

Projekty unijne mogą być finansowane z różnych źródeł i rozliczane według odmiennych reguł. Większość środków stanowią fundusze objęte wspólnymi wymogami określonymi w Wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027 (dalej: Wytyczne). Dotyczy to przede wszystkim programów polityki spójności wdrażanych zarówno na poziomie krajowym (jak np. Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki czy Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego), jak i regionalnym – w ramach 16 programów dla poszczególnych województw.

Odmienne – choć często częściowo zbliżone – zasady obowiązują w projektach finansowanych z innych instrumentów UE, takich jak np. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności czy Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej. Różnice mogą dotyczyć także zakupów o wartościach podprogowych.

Czym są zamówienia drobne

Na podstawie Wytycznych **zamówienia drobne to zlecenia, których wartość nie przekracza progu zobowiązującego beneficjenta do stosowania zasady konkurencyjności.** Od 25 marca 2025 r. próg ten to 80 000 zł netto (wcześniej był niższy i wynosił 50 000 zł).

W przypadku takich wydatków:
- nie stosuje się ustawy – Prawo zamówień publicznych,
- nie wdraża się zasady konkurencyjności,
- nie przeprowadza się obligatoryjnego rozeznania rynku,
- nadal jednak obowiązują reguły ogólne wynikające z prawa UE i prawa krajowego.

Zasady podstawowe – fundament prawidłowych zakupów

Nawet przy ponoszeniu niewielkich kosztów beneficjent zobowiązany jest do przestrzegania podstawowych reguł wydatkowania środków publicznych, takich jak:
1) zasada racjonalności i efektywności oraz
2) zasada przejrzystości.

Zasada racjonalności i efektywności oznacza, że środki powinny być ponoszone rozsądnie i oszczędnie, bez przepłacania i bez wyboru rozwiązań przypadkowych. Beneficjent powinien obrać takie rozwiązanie, które zapewnia odpowiedni stosunek jakości do ceny – czyli niekoniecznie najtańsze, ale adekwatne do potrzeb projektu. Cena zamówienia powinna być zgodna ze stawkami rynkowymi i możliwa do uzasadnienia na podstawie dostępnych ofert, informacji rynkowych, doświadczeń beneficjenta czy innych danych.

eprasa.pl d85954fb4e

Transparentność to jasność i brak wątpliwości co do tego, jak i dlaczego podjęto daną decyzję. Jest sposobem wykazania uczciwości. Dlatego konieczne jest tu logiczne uzasadnienie i spójność informacji, a także unikanie sytuacji wątpliwych (np. cen niezgodnych z rynkowymi). Moim zdaniem przejrzystość to także bezstronność i unikanie konfliktu interesów. Co ciekawe, te wymogi – zgodnie z Wytycznymi – wyraźnie dotyczą zasady konkurencyjności, ale nie zamówień drobnych. Zakupów podprogowych dotyczy przejrzystość i dopiero ją niektórzy utożsamiają z brakiem konfliktu interesów. Zwracam uwagę na ten niuans i zalecam zachowanie ostrożności.

Konflikt interesów i bezstronność – zagrożenia w małych zamówieniach

Niektóre umowy o dofinansowanie wyraźnie zakazują konfliktu interesów przy dokonywaniu wszelakich zakupów, bez względu na ich tryb. Wtedy sytuacja jest jasna. Nawet jednak przy braku takich zapisów zalecam zachowanie bezstronności. Moim zdaniem czynności związane z postępowaniem o udzielenie zamówienia powinny być wykonywane przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm, niepowiązane osobowo czy kapitałowo z wykonawcami czy osobami reprezentującymi wykonawców. **Powiązania, które mogą podważać niezależność, zagrażają podstawowym zasadom finansowania publicznego oraz reputacji urzędu i funduszy unijnych. Dopuszczanie takich sytuacji – nawet przy drobnych zakupach – może być kwestionowane.**

Zakaz zaniżania wartości – jak prawidłowo ustalić wartość zamówienia

Ustalenie prawidłowej wartości zamówienia jest kluczowe. Od tego zależy, czy zakup kwalifikuje się jako drobny (do 80 000 zł netto), czy podlega zasadzie konkurencyjności lub przepisom Prawa zamówień publicznych. Wartość powinna być ustalona z należytą starannością i uwzględniać trzy przesłanki: tożsamość przedmiotową, podmiotową i czasową. Zabronione jest zaniżanie wartości zamówienia lub dzielenie go w sposób skutkujący zaniżeniem wartości szacunkowej. Dla przykładu, w projektach wieloletnich usługi doradcze są zwykle szacowane łącznie. Tożsamość czasowa odnosi się bowiem do całego okresu realizacji projektu i tylko w szczególnych, uzasadnionych sytuacjach dzieje się inaczej.

Warto poświęcić czas na staranną analizę wartości zakupów, aby uniknąć podstawowej pomyłki – błędnego zakwalifikowania wydatku jako drobnego.

Rozeznanie rynku – dobra praktyka, a nie formalność

W poprzedniej perspektywie finansowej 2014–2020 dla zamówień od 20 000 zł netto obowiązywało rozeznanie rynku. W tej wymóg został usunięty w celu uproszczenia zasad. **Choć obecnie nie funkcjonuje obowiązek rozeznania rynku przy zleceniach drobnych, w praktyce pozostaje to najbezpieczniejszym rozwiązaniem.** Pozwala zweryfikować aktualne warunki rynkowe i upewnić się, że planowany wydatek odpowiada realnym cenom oraz standardom. Dzięki temu beneficjent może wykazać, że działał w sposób racjonalny i efektywny, a wybór wykonawcy nie był przypadkowy.

Rozeznanie rynku może przyjmować różne warianty dla poszczególnych kategorii zakupów (np. wartościowe, rodzajowe). Czym innym jest bowiem nabycie standardowego sprzętu za 6000 zł netto, a czym innym kompleksowej usługi informatycznej dostosowanej do indywidualnych potrzeb zamawiającego, o szacowanej wartości około 60 000 zł netto.

Często rozsądne jest zebranie co najmniej 2–3 ofert. Nie musi to jednak przyjmować rozbudowanej, sformalizowanej procedury. Forma rozeznania może być dostosowana do charakteru zamówienia i realiów rynku. W przypadku powszechnie dostępnych towarów lub prostych usług wystarczające może być porównanie cen dostępnych na stronach internetowych, w cennikach dostawców czy w ogólnodostępnych ofertach online. Warto wówczas zachować zrzuty ekranu lub wydruki stron, aby móc udokumentować przeprowadzone porównanie. W przypadku bardziej specjalistycznych usług lub mniej oczywistych produktów dobrym rozwiązaniem może być skierowanie krótkiego zapytania e-mailowego do kilku potencjalnych wykonawców. Zapytanie nie musi być rozbudowane – wystarczy zwięzły opis potrzeb oraz prośba o przedstawienie oferty. W najbardziej złożonych sytuacjach można także rozważyć publikację zapytania (np. na stronie internetowej instytucji czy też w Biuletynie Zamówień Publicznych), wykorzystując do tego celu ogłoszenie dotyczące

eprasa.pl d85954fb4e

zamówienia, dla którego nie ma obowiązku stosowania przepisów Pzp.
W przeciwieństwie do przepisów Pzp czy zasady konkurencyjności, w przypadku zakupów drobnych nie ma obowiązku określania formalnych kryteriów oceny ofert. Jest taka możliwość, ale nie ma konieczności. W każdym przypadku wybór powinien być logiczny, racjonalny i możliwy do uzasadnienia. **Poza porównaniem ceny można brać pod uwagę inne elementy – takie jak np. doświadczenie wykonawcy, termin realizacji czy jakość.**

Moim zdaniem przy wyborze można kierować się również wcześniejszym doświadczeniem ze współpracy z danym wykonawcą. Nie jako kryterium wyboru, ale jako element uzasadnienia weryfikacji rzetelności wykonawcy w przypadku wyboru bez wcześniej określonych kryteriów lub przy doborze firm zapraszanych do złożenia oferty. W ramach zasady konkurencyjności takie podejście byłoby uznane za dyskryminujące. Przy zamówieniach podprogowych – moim zdaniem nie. Jeżeli wykonawca w poprzednich projektach realizował zalecenia terminowo, rzetelnie i bez problemów, beneficjent może potraktować to jako dodatkowy argument przemawiający za jego wyborem. **Dla zachowania przejrzystości warto wykazać, że decyzja została podjęta po porównaniu kilku dostępnych ofert, a wcześniejsza współpraca nie była jedynym argumentem przemawiającym za wyborem wykonawcy. Dobrym rozwiązaniem jest także unikanie sytuacji, w której zbyt wiele zleceń trafia do tych samych podmiotów.** Sprzyja to utrzymaniu realnej konkurencji na rynku i wzmacnia wiarygodność procesu wyboru wykonawcy.

Regulaminy wewnętrzne jako kluczowe narzędzie

W przypadku zakupów drobnych regulamin wewnętrzny udzielania zamówień o wartości poniżej progów Pzp i zasady konkurencyjności nabiera szczególnego znaczenia – o ile funkcjonuje w instytucji. Nie ma formalnego wymogu posiadania takiego dokumentu, jednak w praktyce jest on często przyjmowany (w szczególności w jednostkach sektora finansów publicznych).
Dokument jest tworzony z inicjatywy samej instytucji i stanowi element jej wewnętrznego systemu zarządzania wydatkami. Powinien uwzględniać specyfikę organizacyjną jednostki, skalę wdrażanych działań oraz dotychczasowe doświadczenia zakupowe. Oznacza to, że poszczególne instytucje mogą przyjmować różne rozwiązania – np. określać progi wartości, minimalną liczbę ofert do porównania czy sposób dokumentowania wyboru wykonawcy. Regulamin może więc przewidywać procedury bardziej rygorystyczne (np. obowiązek publikacji ogłoszenia lub sporządzenia notatki z rozeznania rynku), albo pozostawiać większą elastyczność pracownikom odpowiedzialnym za realizację zamówienia.

Niezależnie jednak od przyjętego modelu, jeżeli regulamin obowiązuje w danej jednostce, powinien być stosowany w sposób konsekwentny. Z punktu widzenia projektu unijnego jest on traktowany jako wewnętrzna procedura, która określa standard racjonalnego i transparentnego wydatkowania środków przez beneficjenta. Instytucje kontrolujące oceniają zgodność kosztu z zasadami przyjętymi przez samą jednostkę. Pominięcie wymogów regulaminu – np. brak wymaganego rozeznania rynku czy nieudokumentowanie wyboru wykonawcy – może zostać uznane za naruszenie racjonalności i przejrzystości. W konsekwencji może to prowadzić do zakwestionowania wydatku – nawet jeśli zakup nie podlegał formalnym wymogom konkurencyjnym.

Z tego powodu, **przystępując do wdrażania projektu unijnego, warto dokonać przeglądu obowiązującego w instytucji regulaminu udzielania zamówień.** Taka weryfikacja pozwala ocenić, czy przyjęte zasady są nadal aktualne i czy odpowiadają realnemu sposobowi funkcjonowania organizacji. Celowe jest sprawdzenie, czy procedury są wystarczająco przejrzyste i efektywne oraz czy uwzględniają specyfikę projektową.

Obowiązujący regulamin powinien:
- jasno definiować minimalne wymagania proceduralne i dokumentacyjne,
- zapewniać spójność z obowiązującymi wytycznymi – w szczególności Wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027 oraz zawartymi umowami o dofinansowanie.

Powtarzające się błędy w regulaminach

Jednym z istotnych problemów jest sytuacja, w której regulamin odwołuje się wyłącznie do przepisów Pzp, nie uwzględnia zasady konkurencyjności i innych wymogów projektowych lub nie został zaktualizowany po zmianach w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej 2014–2020. Brak tej spójności powoduje, że zamówienie

eprasa.pl d85954fb4e

formalnie zgodne z regulaminem wewnętrznym może zostać uznane za niezgodne z wymogami projektu unijnego, a wydatek – za niekwalifikowalny.

Kolejną trudnością bywa sytuacja, w której regulamin formalnie obowiązuje, ale nie jest stosowany w codziennej praktyce zakupowej. Zdarza się, że dokument został przyjęty wiele lat wcześniej i nie odpowiada już aktualnej strukturze organizacyjnej ani sposobowi realizacji projektów. W efekcie pracownicy omijają jego postanowienia lub stosują je wybiórczo – kierując się raczej utartą praktyką niż zapisami procedury. Czasem problem wynika z nadmiernie szerokiego opisania sytuacji szczególnych lub wyjątków od standardowego postępowania. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której niemal każdy wydatek w projekcie uzasadnia się jako „szczególny" – co pozwala pominąć podstawowe kroki przewidziane w regulaminie. W konsekwencji zasady formalnie istnieją, ale nie są realnie stosowane. Oznacza to *de facto* funkcjonowanie procedur wyłącznie „na papierze".

Problematyczne bywają także same progi i wymagane działania określane w regulaminach. Czasem nawet w przypadku zakupów nieprzekraczających 1000 zł konieczne jest przeprowadzenie rozeznania rynku obejmującego wiele formalnych kroków, licznych podpisów lub rozbudowanej dokumentacji. Jeśli te procedury w danym urzędzie działają sprawnie i szybko, to czasem się sprawdza. Jeśli jednak są zbyt praco- i czasochłonne – nie zapewniają bezpieczeństwa, tylko paraliżują sprawność działania. Nadmierny formalizm może prowadzić do niepotrzebnych obciążeń administracyjnych i opóźnień w realizacji projektu.

Moim zdaniem najlepsze procedury wewnętrzne są proste i spójne z praktyką instytucji.

Przykładowe dobre praktyki dotyczące regulaminów udzielania zamówień

- Regularna aktualizacja dokumentu
- Angażowanie pracowników realizujących zakupy w ocenę i optymalizację procedur na podstawie doświadczeń
- Ewaluacja procesu zakupowego
- Proporcjonalność procedur odpowiedna dla instytucji – zachowanie równowagi między ogólnością i elastycznością a szczegółowością i formalizmem
- Uwzględnienie przeciwdziałania konfliktowi interesów
- Unikanie koncentracji zbyt wielu zleceń u tych samych wykonawców (poprzez np. roczne limity kwotowe udzielania zamówień bez zastosowania procedur konkurencyjnych jednemu wykonawcy)
- Rejestr umów
- Wzory dokumentów wykorzystywanych w procedurze zakupowej – w szczególności umów
- Uwzględnienie możliwości zawarcia części umów (np. najdrobniejszych) w formie dokumentowej poprzez wymianę korespondencji e-mailowej, bez podpisania odrębnego dokumentu umowy

Dokumentowanie zamówień drobnych

Warto gromadzić wszelką dokumentację powstałą w trakcie procesu zakupowego, zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej (w tym zrzuty ekranu stron internetowych prezentujących dostępne oferty, jeśli były analizowane). Pomocne może być stworzenie krótkiej notatki wewnętrznej z udzielenia zamówienia zawierającej wskazanie wybranego wykonawcy i uzasadnienie wyboru. To ułatwia ścieżkę audytu.

Najczęstszymi błędami przy zakupach do 80 000 zł są:

- sztuczny podział zamówienia – dzielenie jednego zamówienia na kilka mniejszych i niestosowanie wymaganej zasady konkurencyjności,
- niestosowanie obowiązującego regulaminu wewnętrznego,
- zawyżone ceny w stosunku do wymaganej jakości,
- faworyzowanie jednego wykonawcy – wielokrotne zlecanie usług temu samemu podmiotowi bez uzasadnienia.

Każdy z powyższych błędów może skutkować uznaniem wydatku za niekwalifikowalny, nawet jeśli jego wartość jest niewielka.

©℗

Podstawa prawna:

▶ art. 1–2, art. 4 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1235)

eprasa.pl d85954fb4e

Obowiązek zatrudnienia na podstawie stosunku pracy w zamówieniach publicznych

Prawo zamówień publicznych przewiduje – w pewnych ściśle określonych sytuacjach – wymóg zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę pracowników na umowę o pracę. Dzieje się tak w sytuacji, kiedy czynności wykonywane przez daną osobę spełniają znamiona pracy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Kluczowe w tym zagadnieniu jest właściwe sformułowanie zapisów ogłoszenia (lub dokumentów zamówienia) – tak aby określić zakres tego wymogu oraz sposób jego weryfikacji.

Doświadczony zamawiający wie, że ustawa – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) może i stanowi główny akt prawny regulujący kwestie wyboru wykonawcy robót budowlanych, dostaw czy usług – ale nie jedyny. I o ile sięgnięcie po ustawę o finansach publicznych czy Kodeks cywilny wydaje się naturalną praktyką, to warto pamiętać, że w codziennej praktyce nie mniej przydatny może okazać się Kodeks pracy (dalej: k.p.). Zgodnie bowiem z art. 95 Pzp na zamawiającym ciąży obowiązek przeanalizowania czynności, które będą realizowane przez wykonawcę, w kontekście możliwości uznania ich za wykonywanie pracy (w rozumieniu kodeksowym), a także wymaganie zawarcia na taki zakres czynności umowy o pracę. Cel wprowadzenia tego wymogu jest jasny – zmniejszenie przypadków zawierania umów cywilnoprawnych w sytuacjach, kiedy nie jest to uzasadnione charakterem danego stosunku. Warto pamiętać, że umowa o pracę daje pracownikowi o wiele więcej korzyści – m.in. w zakresie prawa do urlopu, ochrony wynagrodzenia czy liczenia stażu pracy. Z drugiej strony, jest ona mniej korzystana dla wykonawcy, dla którego całkowity koszt pracownika wzrasta (w stosunku np. do umowy zlecenia).

Jak i kiedy stosować regulację określoną w art. 95 Pzp oraz jakie zapisy zawrzeć w dokumentach zamówienia, aby zapewnić sobie możliwość egzekwowania ustawowego wymogu? Przyjrzyjmy się, co w tym zakresie stanowi ustawa.

Analiza czynności

W pierwszej kolejności zamawiający zobowiązany jest do dokonania analizy, jakie czynności będą wykonywane w ramach realizacji planowanych robót budowlanych czy usług. Warto zauważyć, że nie ma tutaj mowy o dostawach, ponieważ ich charakter co do zasady nie będzie się wiązał z wykonywaniem pracy w rozumieniu Kodeksu pracy. **Tak wykonana analiza powinna pozwolić na ocenę, czy jakiekolwiek czynności będą polegały na wykonywaniu pracy w rozumieniu kodeksowym.** Jeżeli nie, to wówczas można pominąć w całości omawianą regulację i przystąpić do wszczęcia postępowania przetargowego. Jeśli jednak takie czynności zostaną zidentyfikowane – ustawodawca nakłada na zamawiającego obowiązek zawarcia w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia, a także w przyszłej umowie (art. 438 Pzp) odpowiednich zapisów obligujących wykonawcę do zatrudnienia pracownika na podstawie stosunku pracy (dla uproszczenia przyjmuje się najczęściej, że chodzi o umowę o pracę, ale nie jest to jedyna forma nawiązania stosunku pracy, określona w Kodeksie pracy).

Wykonywanie pracy, czyli co?

W celu prawidłowej oceny zakresu czynności, jakie będą podejmowane przez przyszłego wykonawcę i jego personel, należy kierować się wytycznymi określonymi w art. 22 § 1 k.p.

RAFAŁ FRANKIEWICZ

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

eprasa.pl d85954fb4e

Ze stosunkiem pracy będziemy mieli do czynienia wówczas, kiedy spełnione zostaną łącznie następujące przesłanki:
- konieczność osobistego wykonania pracy określonego rodzaju,
- podporządkowanie pracodawcy (kierowanie pracą, określanie miejsca i czasu wykonywania czynności),
- wykonywanie pracy na rzecz pracodawcy i na jego ryzyko,
- odpłatność za wykonaną pracę.

Z tego też powodu za pracę w rozumieniu Kodeksu pracy zostanie uznane m.in. wykonywanie czynności przez personel sprzątający, ochronę, pracowników budowy, pracowników transportu czy osoby wykonujące czynności administracyjne. Z kolei pełnienie funkcji kierownika budowy, inspektora nadzoru, projektanta, eksperta (opracowującego analizy i ekspertyzy), geodety czy prawnika – nie będzie spełniało tych kryteriów, ponieważ czynności takie cechują się względną samodzielnością w ramach procesu budowlanego (wyznaczanie zadań, sposób ich realizacji).

WAŻNE Wyznacznikiem w tym zakresie nie jest nazwa stanowiska czy funkcji, lecz faktyczny zakres wykonywanych czynności.

Zakres wykonywanych czynności będzie decydujący przy kwalifikowaniu zadań przez pryzmat art. 22 § 1 k.p. Nie można także w ocenie sytuacji kierować się występowaniem na rynku przypadków, kiedy jakaś czynność zwyczajowo nie jest uznawana za pracę, ale zdarzają się przypadki zawierania z takimi osobami umów na podstawie Kodeksu pracy. W komentarzu opracowanym przez Urząd Zamówień Publicznych jako przykład podaje się architektów, których praca cechuje się dużą swobodą, a jednak można spotkać się niekiedy z zatrudnieniem takich osób na podstawie umowy o pracę.

Zapisy w ogłoszeniu

Jeśli analiza przeprowadzona przez zamawiającego, dokonana na potrzeby danego, konkretnego zamówienia wykaże, że wykonywanie pewnych czynności (nie jednorazowych) będzie polegało na wykonywaniu pracy (w rozumieniu omówionym powyżej), to wówczas zamawiający zobowiązany jest do zawarcia stosownych zapisów w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia. **Warto mieć świadomość, że nie oznacza to, iż zapisanie ogólnej klauzuli obligującej wykonawcę do zatrudnienia pracownika na podstawie umowy o pracę będzie prawidłowym wypełnieniem obowiązku określonego w art. 95 Pzp.**

W dokumentacji zamówienia należy określić co najmniej następujące kwestie:
- rodzaj czynności objętych wymogiem zatrudnienia na podstawie stosunku pracy,
- metodę weryfikacji zatrudnienia takich osób,
- uprawnienia zamawiającego w obszarze kontroli zatrudnienia i sankcji za naruszenie ustawowego obowiązku.

Dodatkowo, w umowie zawieranej z wykonawcą konieczne będzie opisanie sposobu dokumentowania zatrudnienia, kontroli spełniania przez wykonawcę lub podwykonawcę tych wymagań, a także sankcji z tytułu naruszeń w tym zakresie. **Zapisy takie należy przewidzieć, tworząc wzór umowy (projektowane postanowienia umowy) na etapie przygotowania postępowania.**

Brak uregulowania omawianych kwestii może mieć dla zamawiającego przykre konsekwencje. Zgodnie bowiem z art. 255 pkt 6 Pzp uchybienie skutkować może nawet obligatoryjnym unieważnieniem postępowania.

Jak weryfikować przestrzeganie wymogu

Podstawowym narzędziem zamawiającego jest żądanie od wykonawcy przedłożenia dokumentów potwierdzających zatrudnienie osób wykonujących określone czynności na podstawie umowy o pracę.

Dokumentami potwierdzającymi zatrudnienie mogą być m.in.:
- oświadczenia pracownika, wykonawcy lub podwykonawcy,
- kopia umowy o pracę (potwierdzona za zgodność z oryginałem),
- inne dokumenty – np. potwierdzenie opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

Zamawiający w tym zakresie ma możliwość wyboru – może przewidzieć prawo żądania tylko

eprasa.pl d85954fb4e

jednego dokumentu i jednej formy weryfikacji zatrudnienia, kilku, lub też w pełni skorzystać z regulacji ustawowej (co jest rozwiązaniem rekomendowanym). Warto jednocześnie zagwarantować sobie możliwość wymagania od wykonawcy przedłożenia jednego, wybranego dokumentu spośród określonych, bez konieczności przedkładania wszystkich – nawet jeśli zostały wymienione w ogłoszeniu.

Należy podkreślić, że **nie można nadużywać omawianej regulacji w celu pozyskania danych pracowników zatrudnionych przez wykonawcę**. Z tego też powodu ustawodawca przestrzega, aby wymagać jedynie takich informacji, które są niezbędne do weryfikacji spełnienia tego obowiązku – w tym m.in.: „imię i nazwisko zatrudnionego pracownika, datę zawarcia umowy o pracę, rodzaj umowy o pracę i zakres obowiązków pracownika". Te dane nie mogą podlegać anonimizacji. Nic nie stoi ponadto na przeszkodzie, aby zamawiający przewidział możliwość osobistej weryfikacji spełnienia obowiązku z art. 95 Pzp przez uprawnionego pracownika lub też by – w skrajnych przypadkach – skorzystał z pomocy Państwowej Inspekcji Pracy.

Warto pamiętać, że omawiany **wymóg zatrudnienia na podstawie stosunku pracy nie obejmuje tylko wykonawcy, ale rozciąga się także na wszystkich podwykonawców zaangażowanych w realizację danego zamówienia**. Użytego spójnika „lub" w zwrocie „w zakresie zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę" nie należy także rozumieć jako alternatywy dającej możliwość dokonania przez zamawiającego wyboru, kogo obciążyć ustawowym obowiązkiem. Omawiana regulacja dotyczy bowiem (przy spełnieniu wcześniej omówionych przesłanek) wszystkich wykonawców i podwykonawców. W tym miejscu należy jedynie zaznaczyć, że **art. 95 Pzp nie będzie dotyczył zamówienia realizowanego osobiście przez osobę fizyczną albo podmiotu prowadzącego indywidualną działalność gospodarczą**.

Za naruszenie obowiązku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę wykonawcy grożą sankcje przewidziane przez zamawiającego w ogłoszeniu, dokumentach zamówienia lub w zawartej umowie w sprawie zamówienia publicznego. Najczęściej będą nimi kary umowne lub możliwość rozwiązania umowy. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 95, art. 255 pkt 6, art. 438 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1235)
- art. 22 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)

eprasa.pl d85954fb4e

Z praktyki JST

Przypisanie podatku od nieruchomości przez organ podatkowy na podstawie niewłaściwego dokumentu

IZABELA MOTOWILCZUK

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

Nieprawidłowość

Podatnik podatku od nieruchomości, będący osobą prawną, nie złożył deklaracji podatkowej na 2025 rok. Organ podatkowy nie wszczął w tej sprawie żadnego postępowania. Zamiast tego pracownik księgowości urzędu miejskiego odpowiedzialny za księgowanie podatków sam wyliczył podatek według stawek ustalonych przez radę miejską na 2025 rok na podstawie przedmiotów opodatkowania wykazanych przez podatnika w deklaracji złożonej na 2024 rok.

Prawidłowe postępowanie

Księgowy podatkowy nie ma prawa samodzielnie wyliczać i dokonywać przypisu podatku od nieruchomości od osób prawnych w danym roku podatkowym na podstawie deklaracji złożonej za rok poprzedni. W tej sprawie musi działać organ podatkowy, wszczynając postępowanie podatkowe, które powinno się zakończyć wydaniem decyzji określającej wielkość należnego podatku. Tylko ta decyzja może być podstawą przypisu na koncie indywidualnym podatnika.

Osoby prawne, posiadające nieruchomości podlegające opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, są zobowiązane składać organowi podatkowemu deklarację podatkową na każdy rok podatkowy do 31 stycznia tego roku (art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych; dalej: u.p.o.l.). Deklarację składa się do pracownika organu podatkowego odpowiedzialnego za wymiar podatku (księgowy wymiarowy). Ma on obowiązek m.in. sprawdzić poprawność złożonej deklaracji. Podatek wykazany w deklaracji jest podatkiem do zapłaty (art. 21 § 1 pkt 1 i § 2 Ordynacji podatkowej; dalej: O.p.). Podatnik ma obowiązek wpłacać wyliczony w deklaracji podatek bez wezwania na rachunek gminy miejskiej w 12 miesięcznych ratach (art. 6 ust. 9 pkt 3 u.p.o.l.). Rozrachunki z podatnikiem są ujmowane w ewidencji księgowej, gdzie odnotowuje się ich powstanie (tzw. przypis) i wygaśnięcie (m.in. przez zapłatę). Robi to inny pracownik niż odpowiedzialny za wymiar podatku, zatrudniony na stanowisku księgowego podatkowego.

Obowiązek rozdzielenia czynności związanych z wymierzeniem podatku od księgowania związanych z nim rozrachunków wynika ze standardów kontroli zarządczej w obszarze gospodarki

eprasa.pl d85954fb4e

finansowej – tzw. rozdziału kluczowych funkcji. Zasada ta ma na celu ograniczenie powstawania nieprawidłowości i nadużyć.

Księgowy podatkowy może dokonać przypisu w księgach rachunkowych na koncie indywidualnym podatnika tylko na podstawie dokumentów otrzymanych od księgowego wymiarowego, wymienionych w § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie planów kont samorządowych organów podatkowych. Są to przede wszystkim deklaracje podatkowe. Mogą to być też decyzje określające wysokość zobowiązań podatkowych – wydawane przez organ podatkowy wtedy, gdy podatnik nie złoży w terminie deklaracji podatkowej na dany rok (art. 21 § 3 O.p.).
Bez odpowiedniego dokumentu księgowy podatkowy nie ma prawa sam wyliczać podatku na dany rok na podstawie deklaracji składanych w latach poprzednich. Stanowi to rażące naruszenie prawa. Postępować w ten sposób nie może także księgowy wymiarowy.

W opisanej sytuacji księgowy podatkowy powinien niezwłocznie – na podstawie dokumentu Polecenie księgowania (PK „Korekta") – wyksięgować bezpodstawnie dokonany przypis podatku na 2025 rok. W tym samym czasie wymiarowy podatkowy musi w imieniu organu podatkowego wszcząć z urzędu postępowanie podatkowe w sprawie określenia zobowiązania podatkowego osoby prawnej za 2025 rok.
Postępowanie to może zakończyć się:

- umorzeniem – jeśli okaże się, że na osobie prawnej w 2025 roku nie ciąży zobowiązanie z tytułu podatku od nieruchomości (np. gdy sprzedał nieruchomość pod koniec 2024 r.),
- określeniem zobowiązania podatkowego za 2025 rok w drodze decyzji podatkowej przez organ podatkowy (tu: burmistrza miasta).

Podatkiem do zapłaty będzie kwota podana w decyzji podatkowej określającej. Tę decyzję księgowy wymiarowy powinien przekazać księgowemu podatkowemu – w celu dokonania przypisu podatku na koncie indywidualnym podatnika. Jeśli podatnik nie wpłaci podatku, organ podatkowy będzie zobowiązany do niezwłocznego wszczęcia postępowania egzekucyjnego. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 21 § 1 pkt 1, § 2, § 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 111; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1863)
- art. 6 ust. 9 pkt 1 i 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)
- § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 208, poz. 1375)
- komunikat Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84)

Zaniżenie kwoty wadium w przetargach na zbycie nieruchomości

Nieprawidłowość

Gmina wyznaczyła na jeden dzień 20 przetargów ustnych na zbycie działek budowlanych. Działki miały tę samą powierzchnię i znajdowały się na terenie przeznaczonym pod osiedle domków jednorodzinnych. Ich cena wywoławcza została ustalona w tej samej wysokości: 99 000 zł. Odpowiednio wadium dla każdej działki wyniosło 4000 zł, podczas gdy powinno wynieść minimum 4950 zł. Wójt stwierdził, że nastąpiło w tym przypadku „przeoczenie pracownika".

Prawidłowe postępowanie

Wadium w przetargu na sprzedaż nieruchomości powinno wynosić od 5% do 20% ceny wywoławczej.
Wadium zostało zdefiniowane w art. 70^4 Kodeksu cywilnego. Jest to kwota pieniężna lub zabezpieczenie w innej formie (np. obligacji Skarbu Państwa). Wnosi się je w przetargach lub aukcjach na żądanie organizatora. Wadium ma na celu zabezpieczenie interesów uczestników przetargu oraz organizatora. Ma wyeliminować z przetargu uczestników, których:

- nie stać na nabycie nieruchomości (tzw. gwarancja powagi oferty),

eprasa.pl d85954fb4e

- biorą udział w przetargu tylko po to, by sztucznie windować ceny lub zrywać przetargi idące nie pomyśli innych uczestników, z którymi zawiązali zmowę przetargową.

Ponadto wadium stanowi swoiste odszkodowanie dla organizatora w przypadku, gdy uczestnik, który wygrał przetarg, uchyli się od zawarcia umowy.

Kodeks cywilny nie reguluje szczegółowych kwestii związanych z ustaleniem wysokości, formy i terminów wnoszenia wadium. Ustala to organizator przetargu we własnym zakresie, za wyjątkiem sytuacji, gdy regulują to przepisy szczególne. Tak jest m.in. w przypadku przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność gminy. Tu wadium ustala się i pobiera na podstawie przepisów § 4 i § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. Właściwy organ (tu: wójt gminy jako zarząd JST) ustala wysokość wadium, które nie może być niższe niż 5% i wyższe niż 20% ceny wywoławczej. W przypadku gdy cena wywoławcza działki wynosiła 99 000 zł – wadium powinno się mieścić w przedziale od 4950 zł do 19 800 zł.

Za ustalenie wadium zgodnie z przepisami odpowiada organizator przetargu – którym jest zarząd JST (tu: wójt gminy). Wynika to z art. 4 pkt 9 i art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na podstawie której zostało wydane rozporządzenie w sprawie przetargów. W ramach kontroli zarządczej I stopnia wójt gminy powinien zapewnić działanie takich procedur, które zapobiegną ustaleniu kwoty wadium w sposób nieprawidłowy (art. 68, art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych). Procedury te powinny zobowiązywać przynajmniej jedną osobę do sprawdzenia prawidłowości ustalenia wadium, zanim zostanie ono podane w ogłoszeniu o przetargu. Na przykład:

- jeśli wadium ustala pracownik merytoryczny – kwotę powinien sprawdzić jego bezpośredni przełożony (kierownik komórki merytorycznej),
- jeśli wadium ustala kierownik komórki merytorycznej – kwotę powinien sprawdzić jego bezpośredni przełożony (kierownik jednostki lub jego zastępca).

Sprawdzenie i skorygowanie błędów trzeba wykonać, zanim jednostka opublikuje ogłoszenie o przetargu, w którym podaje się m.in. kwotę wadium.

Ponieważ za zaniżenie wadium odpowiadał organizator przetargu, nie ma to wpływu na ważność przetargów i zawartych w ich wyniku umów. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 68, art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1846)
- art. 4 pkt 9 i art. 38 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1080)
- art. 70^4 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1508)
- § 4 i § 5 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)

Ograniczenie dostępu do ZFŚS w regulaminie wydanym przez pracodawcę

Nieprawidłowość

W regulaminie korzystania z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych urzędu miejskiego zapisano, że „uprawnieni do korzystania z ZFŚS urzędu są pracownicy i ich dzieci". Burmistrz stwierdził, że zapis ten nie jest przeoczeniem. Uzgodnił bowiem z komisją socjalną, że skoro fundusz jest niewielki, jak na potrzeby obecnych pracowników, to należy z niego wykluczyć byłych pracowników – emerytów i rencistów oraz członków ich rodzin.

eprasa.pl d85954fb4e

Prawidłowe postępowanie

Pracodawca będący jednostką budżetową (a taką jest urząd miejski) tworzy obowiązkowo ZFŚS na zasadach określonych w ustawie (art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 2 ustawy o ZFŚS). Nie może więc odebrać prawa do korzystania z ZFŚS byłym pracownikom-emerytom i rencistom. Może jedynie określić, kogo uważa za członków rodzin pracowników obecnych i byłych – emerytów i rencistów.

Ustawa o ZFŚS w art. 2 pkt 5, jako osoby uprawnione do korzystania z ZFŚS, wymienia pracowników i ich rodziny, emerytów i rencistów – byłych pracowników i ich rodziny oraz inne osoby, którym pracodawca przyznał takie prawo w regulaminie korzystania z funduszu. Pracodawca nie może ograniczyć kręgu uprawnionych ustalonego w ustawie. Nie ma kompetencji do tego, by aktem niższego rzędu (zarządzeniem wewnętrznym w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z ZFŚS) zmienić przepisy ustawy. Aby miał takie prawo – musiałoby być mu ono przyznane w samej ustawie.

Ponieważ jednak ustawa o ZFŚS nie wskazuje dokładnie, którzy członkowie rodzin pracowników i byłych pracowników – emerytów i rencistów – są uprawnieni do korzystania z ZFŚS, krąg tych osób może być w dowolny sposób zdefiniowany przez pracodawcę w regulaminie korzystania z ZFŚS, ustalanym na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o ZFŚS. W praktyce, w regulaminach ZFŚS za członków rodzin pracowników uznaje się najczęściej osoby wchodzące w skład najbliższej rodziny:

- współmałżonka,
- dzieci własne, przysposobione, przyjęte na wychowanie bądź adoptowane, pozostające na utrzymaniu rodziców.

Dzieci pozostające na utrzymaniu pracowników i byłych pracowników – emerytów i rencistów zazwyczaj mają prawo do korzystania ze świadczeń przyznawanych z ZFŚS w ograniczonym czasie – tj. do osiągnięcia określonego wieku i/lub zakończenia pobierania nauki w szkołach średnich i wyższych. Ograniczeń czasowych nie stosuje się w stosunku do dzieci niepełnosprawnych fizycznie i umysłowo. Nic nie stoi więc na przeszkodzie, aby krąg osób uprawnionych – spokrewnionych był węższy (obejmujący wyłącznie dzieci) lub szerszy (obejmujący także rodziców, dziadków, wnuki, rodzeństwo).

Błąd należy niezwłocznie naprawić. Pracodawca, w porozumieniu z zakładową organizacją związkową lub przedstawicielami pracowników, w jednostkach, w których nie działa organizacja związkowa (art. 8 ust. 2 ustawy o ZFŚS), powinien usunąć z regulaminu niedozwolone ograniczenie kręgu osób upoważnionych do korzystania z ZFŚS. Musi do tego kręgu zaliczyć co najmniej byłych pracowników emerytów i rencistów oraz członków ich rodzin. Członków rodzin musi sam zdefiniować – jednak nie węziej, niż członków rodzin pracowników pozostających w zatrudnieniu, aby nie narazić się na zarzut dyskryminacji. ©℗

Podstawa prawna:

▸ art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 2, art. 2 pkt 5, art. 8 ust. 2 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 288; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)

Nieuprawnione przejęcie od CUW części obowiązków przez urząd gminy

Nieprawidłowość

W gminie utworzono samorządowe CUW obsługujące jednostki oświatowe (szkoły podstawowe, przedszkola) o nazwie Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół (GZEASz). Rada gminy w uchwale postanowiła, że GZEASz przejmuje od jednostek obsługiwanych m.in. prowadzenie gospodarki pieniężnej (kasowej i bankowej) oraz wszystkie obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości. Uchwała ta nie została prawidłowo wykonana. Prowadzenie obsługi kasowej i ewidencjonowanie związanych z tym operacji w księgach rachunkowych dla GZEASz oraz wszystkich obsługiwanych szkół i przedszkoli przejął urząd gminy na podstawie porozumienia zawartego przez wójta gminy z kierownikiem GZEASz. Ponadto urząd gminy, na podstawie osobnego porozumienia, przejął także prowadzenie obsługi kasowej i ewidencję operacji kaso-

eprasa.pl d85954fb4e

wych od gminnego ośrodka pomocy społecznej (GOPS). Operacje kasowe dotyczące jednostek obsługiwanych były ujmowane w księgach rachunkowych urzędu gminy. Wójt gminy stwierdził, że takie rozwiązanie jest bardziej ekonomiczne od prowadzenia osobnych kas w GZEASz, GOPS i urzędzie gminy.

Prawidłowe postępowanie

Przepisy przewidują, że samorządowa jednostka budżetowa sama prowadzi we własnym zakresie obsługę finansową i księgową, zatrudniając głównego księgowego (art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp), albo organizuje ją organ stanowiący JST (tu: rada gminy), podejmując uchwałę o utworzeniu samorządowego centrum usług wspólnych (art. 10a–10d ustawy o samorządzie gminnym; dalej: u.s.g.). Wójt jako organ wykonawczy ma obowiązek wykonywać uchwały rady gminy. Nie może ich samodzielnie modyfikować.

Gmina może zapewnić wspólną obsługę (w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną) obejmującą jednostki budżetowe – w tym należące do systemu oświaty, takie jak gminne przedszkola i szkoły podstawowe (art. 10a ust. 1 u.s.g.). Wspólną obsługę może prowadzić urząd gminy albo inna jednostka (art. 10b ust. 1 u.s.g.). O utworzeniu CUW dla jednostek budżetowych decyduje wyłącznie rada gminy. W drodze uchwały określa ona jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi – przy czym obowiązki jednostek budżetowych z zakresu rachunkowości są zawsze przekazywane w całości (art. 10b ust. 2, art. 10c ust. 2 u.s.g.). W drodze porozumień między kierownikami jednostek obsługiwanych i jednostki obsługującej do istniejącego CUW mogą przystępować wyłącznie jednostki organizacyjne, takie jak samorządowe instytucje kultury i inne samorządowe osoby prawne (art. 10b ust. 3 u.s.g.).

Podane przepisy wykluczają, aby:

- kierownik gminnej jednostki budżetowej nieobjętej wspólną obsługą (GOPS) powierzył (na podstawie porozumienia) prowadzenie kasy i ewidencjonowanie związanych z tym operacji w księgach rachunkowych wójtowi, jako kierownikowi urzędu gminy, niebędącego jednostką obsługującą CUW,
- kierownik GZEASz (czyli jednostki obsługującej CUW, będącej gminną jednostką budżetową) powierzył (na podstawie porozumienia) prowadzenie kasy GZEASz i kas jednostek obsługiwanych, a także ewidencjonowanie ogółu związanych z tym operacji w księgach rachunkowych wójtowi, jako kierownikowi urzędu gminy, niebędącego jednostką obsługującą CUW.

Przyjęte rozwiązanie doprowadziło ponadto w konsekwencji do naruszenia art. 11 ust. 1 ustawy o rachunkowości (dalej: uor), stanowiącego, że księgi rachunkowe jednostki są prowadzone przez tę jednostkę. Wyjątkiem jest utworzenie samorządowego CUW – gdzie księgi rachunkowe jednostek obsługiwanych są prowadzone przez jednostkę obsługującą (art. 11 ust. 2 pkt. 2 uor). Księgi rachunkowe, w zakresie ewidencji operacji kasowych za GZEASz, GOPS, przedszkola i szkoły, były prowadzone przez urząd gminy, do tego operacje te były ujmowane w księgach rachunkowych urzędu, zamiast poszczególnych jednostek, których dotyczyły.

Przy regulacjach wprowadzonych przez radę gminy uchwałą, w tej konkretnej JST:

- GZEASz, jako jednostka obsługująca, powinien prowadzić obsługę kasową i księgową dla siebie oraz dla poszczególnych obsługiwanych przedszkoli i szkół,
- GOPS powinien mieć własną kasę i własną księgowość,
- urząd gminy powinien mieć własną kasę i własną księgowość.

Wójt gminy, jako organ wykonawczy JST, ma obowiązek wykonywać uchwały rady gminy zgodnie z ich postanowieniami (art. 30 ust. 1 u.s.g.). Jeśli w trakcie ich wykonywania zauważy, że zastosowane pierwotnie rozwiązania są z jakiegoś powodu niewłaściwe – w tym przypadku nieekonomiczne – to może wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą do rady gminy (art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g.). Może zaproponować zmianę uchwały o utworzeniu samorządowego CUW – skoro uważa, że inna organizacja CUW będzie korzystniejsza dla finansów gminy.

W opisanej sytuacji mógłby zaproponować trzy rozwiązania zgodne z prawem.

Rozwiązanie pierwsze – organizacja jednego CUW

Wójt może zaproponować likwidację GZEASz i ustanowienie urzędu miejskiego jednostką obsługującą samorządowe CUW. Ponadto powinien zaproponować, aby objąć wspólną obsługą przez urząd miejski wszystkie jednostki budżetowe gminy, a nie tylko jednostki oświa-

eprasa.pl d85954fb4e

towe. W ten sposób obsługę miałby zapewniony także GOPS.

Rozwiązanie drugie – organizacja dwóch CUW

Ustawa o samorządzie gminnym nie ogranicza rady gminy co do liczby tworzonych CUW. Można utworzyć jeden CUW lub więcej. W tym przypadku GZEASz pozostałyby jednostką obsługującą szkoły i przedszkola – przy czym to on powinien prowadzić obsługę kasową i księgową jednostek obsługiwanych. Jednostką obsługującą drugi CUW zostałby urząd gminy, który prowadziłby obsługę kasową i księgową swoją oraz GOPS.

Rozwiązanie trzecie – organizacja zastępczej obsługi kasowej jednostek przez bank wykonujący obsługę budżetu JST

Trzecie rozwiązanie nie wymaga zmiany uchwały rady gminy, a jedynie prawidłowego jej wykonania przez wójta. Można zlikwidować kasę w urzędzie miejskim i zapewnić prowadzenie zastępczej obsługi kasowej dla urzędu gminy i wszystkich gminnych jednostek budżetowych (GZEASz, GOPS, szkół, przedszkoli) przez bank wykonujący bankową obsługę budżetu. Obsługę taką wykonuje bank w ramach umowy zawartej z zarządem JST (art. 264 ust. 2 uofp). W jego kasach (wszystkich) lub na specjalnie wydzielonym stanowisku kasowym realizuje się wszystkie wpłaty i wypłaty, które normalnie byłyby dokonywane w kasach poszczególnych jednostek organizacyjnych. Procedura wygląda w ten sposób, że odpowiednie jednostki sporządzają dowody kasowe i przekazują je do banku. Bank odbiera dokumenty kasowe jednostek i realizuje je na rachunkach bankowych bieżących lub innych poszczególnych jednostek. Następnie generuje zbiorcze zestawienia operacji kasowych zrealizowanych w danym okresie rozliczeniowym (dzienne, tygodniowe lub miesięczne) i wraz z dokumentami źródłowymi zwraca je do właściwych jednostek. W tym konkretnym przypadku są to:

- GZEASz – dla operacji kasowych GZEASz i jednostek obsługiwanych,
- GOPS – dla operacji kasowych GOPS,
- urząd gminy – dla operacji kasowych urzędu gminy.

Operacje są ewidencjonowane w księgach rachunkowych właściwych jednostek (urzędu miejskiego, GOPS, GZEASz lub poszczególnych jednostek obsługiwanych przez GZEASz).

Wykonywanie zastępczej obsługi kasowej przez bank jest zazwyczaj odpłatne. Dlatego przed podjęciem decyzji wójt powinien skalkulować jej koszty i porównać do kosztów obsługi kasowej wszystkich jednostek organizacyjnych objętych budżetem gminy. Zlecenie powinno odbyć się w trybie zamówień publicznych (art. 264 ust. 21 uofp). ©℗

Podstawa prawna:

- art. 54 ust. 1 art. 264 ust. 1 i 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1846)
- art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 120; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1218)
- art. 10a ust. 1, art. 10b ust. 1–3, art. 10c ust. 2, art. 30 ust. 1, ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1436)

eprasa.pl d85954fb4e

Cyfryzacja

AI w samorządzie. Jak bezpiecznie tworzyć pisma urzędowe

Samorządowcy coraz częściej wykorzystują narzędzia generatywne (np. ChatGPT, Gemini czy polskie modele językowe) do tworzenia i redakcji pism oraz komunikatów urzędowych – decyzji, zawiadomień i odpowiedzi dla mieszkańców. Dobrze zastosowana AI potrafi w kilka minut przygotować spójny projekt na bazie wzoru, oszczędzając czas na napisanie, redakcję – pozwalając urzędnikowi skupić się na ocenie merytorycznej sprawy. Kluczowe pytanie nie brzmi, „czy używać AI", lecz „jak używać jej tak, by nie naruszyć prawa, nie ujawnić danych i nie wysłać błędnego pisma".

SŁAWOMIR BILIŃSKI

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

Badanie Związku Miast Polskich i Fundacji Miasto, opublikowane w 2025 roku, pokazało, że obecnie AI bywa wykorzystywana oddolnie – bez wspólnych procedur i standardów w urzędzie. Potrafi to oszczędzić dużo czasu – ale tylko wtedy, gdy urząd trzyma się jasnych zasad: pracy na wzorach, kontroli podstaw prawnych, anonimizacji i obowiązkowej weryfikacji przed podpisem.

Zasada nadrzędna: AI to asystent, nie autor

Model językowy generuje tekst na podstawie prawdopodobieństwa. Nie „rozumie" przepisów, nie śledzi na bieżąco nowelizacji i nie weryfikuje treści w oficjalnych bazach. Dlatego AI może przygotować projekt, ale to urzędnik (i ścieżka akceptacji w urzędzie) odpowiada za treść.

PRZYKŁAD

W jednym z urzędów gminy wykorzystano AI do przygotowania projektu decyzji w sprawie zezwolenia alkoholowego. Projekt był poprawny językowo, ale:

- pomylił rodzaj zezwolenia (sprzedaż do spożycia w miejscu sprzedaży zamiast poza miejscem sprzedaży),
- w uzasadnieniu pominął odniesienie do uchwały rady gminy regulującej zasady usytuowania punktów sprzedaży.

Błąd wykryto na etapie weryfikacji. Gdyby decyzja została podpisana, zwiększyłoby to ryzyko skutecznego odwołania – i konieczności ponownego prowadzenia sprawy.

Siedem zasad bezpiecznego tworzenia pism z AI

1. Pracuj na wzorach, nie na „wolnych promptach"

Najbezpieczniej jest używać AI do adaptacji zatwierdzonych wzorów obowiązujących w urzędzie. Zamiast generować pismo od zera, należy przekazać wzór i zażądać wersji dopasowanej do stanu faktycznego.

Ryzykowny prompt:
„Napisz decyzję administracyjną o pozwoleniu na budowę garażu."

Bezpieczny prompt (szablon):
„Otrzymujesz wzór decyzji w sprawie [X] stosowany w Urzędzie [nazwa] od [data]. Na jego podstawie przygotuj projekt decyzji dla sprawy: [stan faktyczny]. Zachowaj identyczną strukturę, układ pouczeń, oznaczenie organu i podstawy prawne. Zaznacz miejsca do uzupełnienia danymi oraz elementy do obowiązkowej weryfikacji przez urzędnika."

eprasa.pl d85954fb4e

Efekt: minimalizacja ryzyka pominięcia elementów wymaganych (np. z art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego; dalej: k.p.a.) dla decyzji.

2. Nie traktuj AI jak wyszukiwarki: przepisy dostarczaj samodzielnie

Modele językowe nie są wiarygodnym źródłem „aktualnego stanu prawnego". Jeśli prosisz o dobór podstawy prawnej, model może:

- pomylić jednostkę redakcyjną,
- użyć nieaktualnego brzmienia,
- „dopowiedzieć" nieistniejący przepis.

Zła praktyka:
„Napisz decyzję i sprawdź podstawę prawną."

Dobra praktyka:
„Otrzymujesz pełną treść przepisu [wklej] oraz wzór decyzji [wklej]. Na tej podstawie przygotuj projekt…"

3. Wymuś oznaczanie miejsc do weryfikacji

W każdym prompcie dodaj obowiązek oznaczania elementów krytycznych.

Przykład promptu:
„Po wygenerowaniu pisma stwórz listę elementów wymagających weryfikacji: [podstawa prawna], [terminy], [pouczenia], [właściwość organu], [zgodność ze stanem faktycznym]. Oznacz je w tekście tagiem [WYMAGA WERYFIKACJI]."

4. Stosuj Chain of Verification*: najpierw projekt, potem autokontrola

Proces dwuetapowy:

1. AI generuje projekt na wzorze i dostarczonych przepisach.
2. AI robi kontrolę jakości według checklisty.

Pytania kontrolne (minimum):

- Czy podstawa prawna jest właściwa dla tej sprawy (i czy nie brakuje aktu lokalnego, np. uchwały)?
- Czy pouczenie o odwołaniu jest prawidłowe (termin, organ, tryb wniesienia)?
- Czy są wszystkie elementy obligatoryjne decyzji (art. 107 k.p.a.)?
- Czy terminy i kwoty są zgodne z dostarczonymi przepisami / regulaminem?

Raport AI traktuj jako listę kontrolną.

** **Chain of Verification (CoVe)** to technika pracy z AI, w której model najpierw tworzy projekt odpowiedzi, a potem sam generuje pytania kontrolne i „odpytywany" na nie weryfikuje kluczowe fakty/elementy, zanim przygotuje wersję finalną. Pojęcie i schemat CoVe zostały opisane w pracy badawczej „Chain-of-Verification Reduces Hallucination in Large Language Models".*

5. Anonimizuj, zanim wkleisz cokolwiek do narzędzia publicznego

Do publicznych narzędzi AI (chmurowych) nie wklejaj danych osobowych mieszkańców

eprasa.pl d85954fb4e

(PESEL, adresów, telefonów, e-maili, danych o zdrowiu, sytuacji majątkowej itd.). To ryzyko naruszenia RODO oraz tajemnic ustawowych. Dane przywracaj ręcznie dopiero w finalnym dokumencie – w systemie urzędu.

Procedura minimum:
- Jan Kowalski → [IMIĘ I NAZWISKO]
- PESEL → [PESEL]
- adres → [ADRES]
- numer sprawy → [SYGNATURA]

6. Każde pismo musi przejść weryfikację merytoryczną „human in the loop"*

Zanim dokument wyjdzie z urzędu, sprawdź co najmniej:
- podstawę prawną (akt, jednostka, brzmienie, akty lokalne),
- elementy formalne (dla decyzji – art. 107 k.p.a.: organ, strona, sentencja, uzasadnienie, pouczenie, podpis),
- pouczenia procesowe (termin, organ odwoławczy, tryb wniesienia),
- terminy i wyliczenia (czy policzone zgodnie z k.p.a./regulaminem),
- zgodność ze stanem faktycznym (brak „halucynacji" faktów),
- język (jasność, brak niepotrzebnego żargonu, komunikatywność dla mieszkańca).

** **Human in the loop** po polsku to najprościej: „człowiek w pętli decyzyjnej" albo „człowiek w procesie". W kontekście pracy z AI oznacza to, że AI może przygotować propozycję/wersję roboczą, ale człowiek obowiązkowo ją ocenia, poprawia i zatwierdza.*

7. Dokumentuj użycie AI i ucz się na błędach

Można zasugerować JST praktykę prowadzenia prostego rejestru użycia AI (kiedy i do jakiego typu pism narzędzie było wykorzystane), jako element porządkowania wdrożeń i kontroli. To rozwiązanie jest zgodne z kierunkiem budowania rejestrów/transparentności użycia AI w administracji publicznej. To pozwala:
- mierzyć skalę użycia w wydziałach,
- identyfikować typowe błędy,
- tworzyć lepsze wzory promptów,
- planować szkolenia.

Wpis do rejestru może być minimalistyczny: data, rodzaj pisma, użyty wzór, źródła (przepisy/uchwała/regulamin), osoba weryfikująca, wykryte poprawki.

Przykładowe gotowe prompty do wdrożenia

1) **Odpowiedź informacyjna oparta o regulamin/uchwałę:**
„Otrzymujesz pełną treść regulaminu/uchwały [wklej]. Na tej podstawie przygotuj odpowiedź dla mieszkańca: warunki, dokumenty, terminy, wysokość wsparcia. Styl: formalny, ale prosty. Zaznacz [WYMAGA WERYFIKACJI]: terminy, kwoty, dane kontaktowe."

2) **Aktualizacja wzoru po zmianie przepisu:**
„Otrzymujesz dotychczasowy wzór [dodaj do modelu językowego] oraz nowe brzmienie przepisu [dodaj do modelu językowego]. Porównaj je. Wskaż elementy do zmiany. Zaktualizuj wzór. Zaznacz [WYMAGA WERYFIKACJI]: kwoty/widełki, pouczenia, podstawę prawną. Dodaj checklistę zmian."

Checklista – praca z AI nad tworzeniem pism

- Czy tekst wejściowy jest zanonimizowany?
- Czy AI pracowała na dostarczonych przepisach i wzorach (a nie na „wiedzy z Internetu")?
- Czy oznaczono elementy krytyczne jako [WYMAGA WERYFIKACJI]?
- Czy wykonano autokontrolę (Chain of Verification) i przejrzano checklistę?
- Czy człowiek zweryfikował: podstawę prawną, art. 107 k.p.a. (dla decyzji), pouczenia, terminy, stan faktyczny?
- Czy dokument przeszedł standardową ścieżkę akceptacji w urzędzie?

WAŻNE **AI może realnie odciążyć urzędników od pracy redakcyjnej pod warunkiem, że urząd utrzymuje pełną kontrolę merytoryczną i proceduralną. Odpowiedzialność za treść pisma zawsze spoczywa na człowieku, a model językowy pozostaje narzędziem pomocniczym.**

©℗

Podstawa prawna:
- art. 107 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)

eprasa.pl d85954fb4e

Środki publiczne

Czy spółki komunalne są objęte obowiązkiem udostępniania danych o umowach w CRU

Czy spółki komunalne (w których 100% udziałów posiadają JST) zostały objęte obowiązkiem udostępniania danych o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP od lipca 2026 r.?

Odpowiedź

Nie, spółki komunalne – bez względu na to, jaka jest ich struktura i forma działania – nie będą podlegały obowiązkowi udostępniania informacji w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych.

Uzasadnienie

Podstawą funkcjonowania Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (dalej: CRU lub Rejestr) jest:

1) ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w wersji obowiązującej od 1 lipca br.; dalej: uofp),
2) ustawa z 4 grudnia 2025 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw,
3) rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (według projektu ministerialnego – w fazie opiniowania na dzień przygotowania niniejszego opracowania).

Wskazane wyżej akty prawne powołują do życia Rejestr, określając zasady jego funkcjonowania oraz zakres gromadzonych w nim danych.

W chwili obecnej (początek marca br.) projekt rozporządzenia znajduje się na etapie opiniowania i uzgodnień. Wydaje się jednak, że ewentualne przyszłe zmiany wprowadzone do jego treści nie będą wpływały na stanowisko zawarte w niniejszym artykule. Zakres podmiotów zobowiązanych do publikowania danych w CRU wynika bowiem z regulacji ustawy o finansach publicznych.

Sam Rejestr definiowany jest przez Ministerstwo Finansów jako „zestawienie wybranych informacji o umowach zawartych przez jednostki tworzące sektor finansów publicznych lub na ich rzecz". Głównym celem jego stworzenia jest dążenie do pełnej realizacji zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi, o której mowa w art. 33–34 uofp. Z jednej strony pozwoli to na lepszą kontrolę społeczną wydatków, z drugiej – przyczyni się do zwiększenia zaufania do sektora publicznego. **Mimo że CRU będzie miał charakter publiczny, to jednak nie będzie zaliczany do rejestrów publicznych w rozumieniu nadanym ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.** Przesądza o tym brak występowania organu rejestrowego, sposób udostępniania danych w wyniku czynności użytkownika (obowiązek ustawowy, a nie decyzja organu rejestrowego) oraz brak wywoływania skutków prawnych ujęcia danych w CRU (przekazanie danych do Rejestru lub brak takiego przekazania nie decyduje o ważności zawartej umowy czy też nie wpływa na wzajemne relacje stron umowy).

Obowiązek udostępniania informacji zacznie obowiązywać od 1 lipca 2026 r. Trzy miesiące wcześniej (a więc 1 kwietnia) planowane jest uruchomienie systemu teleinformatycznego, który będzie obsługiwał Rejestr. W ocenie resortu finansów ma to dać czas na poznanie

RAFAŁ FRANKIEWICZ

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

eprasa.pl d85954fb4e

funkcjonalności oraz technicznych wymogów obsługi platformy.

Warto na bieżąco śledzić stronę www.gov.pl, na której znajduje się planowany harmonogram działań w zakresie CRU (https://www.gov.pl/web/finanse/planowane-wsparcie-uzytkownikow-systemu-teleinformatycznego-centralny-rejestr-umow-jsfp). Zgodnie z nim już 17 marca br. mają rozpocząć się pierwsze webinaria z obsługi Rejestru. Cykle szkoleń będą realizowane, zgodnie z zapowiedziami ministerstwa, również w kolejnych miesiącach, aż do września tego roku.

Niezwykle ważne dla funkcjonowania CRU jest ustalenie jego zakresu przedmiotowego i podmiotowego – w tym katalogu podmiotów objętych nowym obowiązkiem.

CRU będzie obejmowało umowy, które spełniają łącznie następujące wymogi:

- Umowa stanowi zamówienie, zgodnie ustawą – Prawo zamówień publicznych, a więc musi cechować się odpłatnością, być zawarta pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, a jej przedmiotem powinno być nabycie robót budowlanych, dostaw lub usług. Mimo że sama definicja została „zapożyczona" z Pzp, to jednak wyjątki i wyłączenia zawarte w tej ustawie nie obowiązują w ramach CRU. Oznacza to m.in., że rejestrem będą objęte wszystkie umowy, bez względu na ich wartość (także te o wartości poniżej 170 000 zł). Obowiązujące będą natomiast wyjątki określone w art. 34a ust. 5 uofp.
- Umowa została zawarta w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej. Właściwe w tym zakresie pozostają regulacje Kodeksu cywilnego, który definiuje poszczególne formy (art. 76, 77^2, 78 i 78^1 k.c.). Ministerstwo Finansów zwraca uwagę, że faktury, rachunki czy paragony nie będą spełniały wymogu zachowania określonej formy w ramach CRU – a tym samym nie będą podlegały udostępnianiu.
- **Umowa została zawarta przez jednostkę sektora finansów publicznych lub na jej rzecz. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nawet jeśli umowa zawierana jest na rzecz danej jsfp przez przedstawiciela innego podmiotu, to obowiązek rejestrowy będzie spoczywał na kierowniku danej jednostki.**

Ostatni z wymienionych powyżej wymogów jest kluczowy z punktu widzenia odpowiedzi na zadane na wstępie pytanie. Najważniejsze bowiem jest ustalenie, kto jest zobowiązany do udostępnienia informacji w CRU. Zgodnie z art. 34a uofp do przekazywania danych o zawartych umowach zobowiązani są kierownicy jednostek sektora finansów publicznych.

Warto pamiętać, że jsfp nie mogą być utożsamiane z podmiotami sektora publicznego, do którego zalicza się np. przedsiębiorstwa państwowe, jednostki badawczo-rozwojowe czy spółki prawa handlowego. Tym samym, dla prawidłowego zastosowania regulacji art. 34a uofp należy odnieść się do treści art. 9 uofp. Wskazuje on zamknięty katalog jsfp – a więc podmiotów objętych obowiązkiem związanym z CRU. Należą do nich m.in.

- organy władzy publicznej,
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- związki metropolitalne,
- jednostki budżetowe,
- samorządowe zakłady budżetowe.

Do podmiotów tych należy także zaliczyć inne państwowe lub samorządowe osoby prawne, które byłyby utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, ale z wyłączeniem m.in. spółek prawa handlowego. Właśnie to wyłączenie jest decydujące o tym, że spółki komunalne nie zostaną objęte obowiązkiem wynikającym z CRU.

eprasa.pl d85954fb4e

Trzeba pamiętać, że zgodnie z art. 2 i art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej, jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić gospodarkę komunalną w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Przy czym JST może taką spółkę (z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjną) tworzyć lub przystępować do już istniejącej. Oznacza to, że spółki takie podlegają reżimowi tej ustawy, ale również regulacjom Kodeksu spółek handlowych.

Co więcej, przywołany na wstępie projekt rozporządzenia regulującego funkcjonowanie CRU wskazuje, że w Rejestrze przewidziane są dwa rodzaje kont rejestrowych: dla jsfp oraz dla użytkownika będącego osobą fizyczną. Oba rodzaje kont będą powiązane w taki sposób, że pierwsze z nich będzie pierwotne – dając możliwość wtórnej rejestracji użytkowników fizycznych, którym przypisane zostaną określone role w ramach Rejestru. **Można z tego wyprowadzić wniosek, że skoro spółka komunalna nie należy do jsfp, to nie została przewidziana jako podmiot, dla którego możliwe jest założenie konta (zgodnie z rozporządzeniem) – a w konsekwencji pozostaje ona poza nowym systemem upubliczniania danych.**

Brak objęcia spółek komunalnych nowym obowiązkiem został także potwierdzony interpretacją zamieszczoną w sekcji „Najczęściej zadawane pytania" na stronie Ministerstwa Finansów.

Obowiązek udostępniania informacji o umowach w ramach Centralnego Rejestru umów JSFP, o którym mowa w art. 34a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotyczy wyłącznie jednostek, w tym obsługujących organy lub fundusze, które tworzą sektor finansów publicznych w rozumieniu art. 9 tej ustawy.

Warto podkreślić, że jednostki wyłączone z zakresu art. 9 ustawy o finansach publicznych (np. przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, banki, spółki prawa handlowego) nie tworzą sektora finansów publicznych. Zatem nie ma do nich zastosowania obowiązek dotyczący Centralnego Rejestru Umów JSFP.
(https://www.gov.pl/web/finanse/najczesciej-zadawane-pytania2)

Na koniec, w ramach ciekawostki warto wskazać, że podobne rozwiązania rejestrowe obowiązują już w innych krajach europejskich – m.in. w Czechach (Registr smluv – rejestr wydatków, zakupów i umów istniejący od 2016 r., dla umów zawieranych na szczeblu centralnym, regionalnym i gminnym), w Litwie (Centralny Portal Zamówień Publicznych, w którym publikuje się np. publiczne umowy kupna – sprzedaży, umowy ramowe), w Słowacji (Centralny Rejestr Umów dedykowany dla umów związanych z budżetem państwa) czy w Finlandii (serwis z dostępem do wglądu do zakupów państwowych oraz tych, realizowanych przez JST). ©℗

Podstawa prawna:

- art. 1 ustawy z 4 grudnia 2025 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1844)
- art. 9, art. 33–34, art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 – w wersji obowiązującej od dnia 1 lipca 2026 r.)
- art. 2, art. 9 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (j.t. Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
- art. 76, art. 77^2, art. 78, art. 78^1 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 d85954fb4e

Informacja publiczna

Co powinna publikować w BIP samorządowa instytucja kultury

W jakim zakresie samorządowa instytucja kultury zobowiązana jest do udostępnienia informacji w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) – a w szczególności:

1) czy samorządowa instytucja kultury zobligowana jest do zamieszczania w BIP planu finansowego lub sprawozdania finansowego (rocznego) – a jeśli tak, na jakiej podstawie prawnej?

2) czy samorządowa instytucja kultury zobligowana jest do zamieszczania w BIP informacji o prowadzonych u niej kontrolach – a jeśli tak, to jakich (czy wyłącznie zewnętrznych, tj. prowadzonych przez podmioty zewnętrzne – np. ZUS, PIP, ministerstwo, czy również prowadzonych przez organizatora – np. departament kontroli urzędu marszałkowskiego) i w jaki sposób publikować te informacje (skany wystąpień pokontrolnych/protokołów kontroli itp.)?

3) o jakich „innych wystąpieniach i ocenach dokonywanych przez organy władzy publicznej" (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c ustawy o dostępie do informacji publicznej) i „informacjach o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych" (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. d tej ustawy) mowa w odniesieniu do samorządowej instytucji kultury?

LESZEK JAWORSKI

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

Odpowiedź

Zakres obowiązków samorządowej instytucji kultury w zakresie udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej wynika z art. 4 ust. 1 pkt 5, art. 6 ust. 1 oraz art. 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.). Instytucja ta – jako podmiot wykonujący zadania publiczne i gospodarujący mieniem publicznym – zobowiązana jest do udostępniania informacji publicznych dotyczących w szczególności jej statusu prawnego, organizacji, sposobu działania, majątku oraz zasad i wyników gospodarowania środkami publicznymi.

Uzasadnienie

Ad 1)

W odniesieniu do planu finansowego i sprawozdania finansowego należy wskazać, że art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. obejmuje informacje o majątku publicznym, dochodach i stratach, sposobie gospodarowania mieniem oraz treści i postaci dokumentów urzędowych. **Roczne sprawozdanie finansowe samorządowej instytucji kultury stanowi dokument urzędowy odzwierciedlający sposób gospodarowania środkami publicznymi. Podlega zatem udostępnieniu jako informacja publiczna.** W praktyce powinno ono zostać zamieszczone w BIP w całości – z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych lub innych tajemnic ustawowo chronionych.

Plan finansowy nie został wskazany w przepisach u.d.i.p. wprost, jednak – jako dokument określający planowane dochody, koszty i sposób dysponowania środkami publicznymi – mieści się w zakresie informacji o gospodarowaniu majątkiem publicznym, a więc również podlega udostępnieniu. Oznacza to, że **zatwierdzony plan finansowy – wraz z ewentualnymi zmianami – jako dokument określający planowane przychody, koszty oraz sposób dysponowania środkami publicznymi, stanowi informację o gospodarowaniu majątkiem publicznym i powinien zostać zamieszczony w BIP.** Analogicznie – kompletne roczne sprawozdanie

eprasa.pl d85954fb4e

finansowe, obejmujące bilans, rachunek zysków i strat, informację dodatkową oraz rachunek przepływów pieniężnych, stanowi dokument urzędowy odzwierciedlający rzeczywiste gospodarowanie środkami publicznymi i podlega udostępnieniu w całości, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych lub innych tajemnic ustawowo chronionych. Sprawozdanie finansowe powinno zostać opublikowane niezwłocznie po jego zatwierdzeniu.

Ad 2)

W zakresie informacji o kontrolach zastosowanie znajduje art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., który obejmuje informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów wykonujących zadania publiczne – w tym o wynikach kontroli. **Obowiązek publikacji dotyczy wszystkich kontroli przeprowadzanych w instytucji – zarówno zewnętrznych** (np. przez Najwyższą Izbę Kontroli, regionalną izbę obrachunkową, Państwową Inspekcję Pracy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, właściwe ministerstwo), **jak i wewnętrznych prowadzonych przez organizatora** (np. departament kontroli urzędu marszałkowskiego lub urzędu gminy).

Obowiązek obejmuje publikację informacji o wynikach kontroli, co w praktyce oznacza zamieszczenie protokołów kontroli oraz wystąpień pokontrolnych. Publikacji podlega pełna treść wystąpienia pokontrolnego, natomiast w przypadku protokołów – co najmniej ich części istotne z punktu widzenia gospodarki finansowej i majątkowej jednostki. Udostępnienie powinno nastąpić poprzez zamieszczenie dokumentów w BIP w postaci umożliwiającej zapoznanie się z ich treścią (np. w formie skanów lub dokumentów elektronicznych), z zachowaniem zasad ochrony danych osobowych oraz tajemnicy przedsiębiorstwa, w szczególności poprzez anonimizację danych prawnie chronionych.

Ad 3)

W zakresie „innych wystąpień i ocen" oraz „informacji o stanie" (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c i d u.d.i.p.) obowiązek publikacyjny obejmuje dokumenty świadczące o działalności instytucji oraz o ocenie jej pracy przez organy nadzorcze. W odniesieniu do samorządowej instytucji kultury dotyczy to w szczególności:

1) wystąpień pokontrolnych,
2) ocen działalności instytucji dokonywanych przez organizatora lub inne organy (w tym kontroli merytorycznych),
3) rocznych sprawozdań z działalności instytucji,
4) protokołów z kontroli w zakresie przestrzegania przepisów prawa (np. bhp, przeciwpożarowych),
5) informacji o statusie prawnym instytucji oraz zmianach w jej statucie,
6) informacji o naborach na wolne stanowiska pracy.

Są to informacje dokumentujące zarówno sposób funkcjonowania jednostki, jak i ocenę prawidłowości jej działania przez właściwe organy władzy publicznej – a zatem mieszczą się w ustawowym zakresie informacji podlegających udostępnieniu w BIP.

Samorządowa instytucja kultury jest zobowiązana do zamieszczania w BIP informacji o:

- swoim statusie prawnym,
- strukturze organizacyjnej,
- majątku i gospodarce finansowej (w tym zatwierdzonym planie finansowym oraz kompletnym sprawozdaniu finansowym),
- wszystkich kontrolach i dokumentach urzędowych zawierających ich wyniki,
- innych wystąpieniach, ocenach o stanie jednostki, sporządzanych przez organy władzy publicznej – przy czym publikacja powinna następować niezwłocznie po sporządzeniu lub zatwierdzeniu danego dokumentu.

Podstawa prawna:

▶ art. 4 ust. 1 pkt 5, art. 6 ust. 1, art. 8 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 902)

eprasa.pl d85954fb4e

W następnym numerze Gazety Samorządu i Administracji:

- Podział kompetencji w gminie: równowaga między stanowieniem a wykonywaniem prawa
- Wygaszanie pomocy dla obywateli Ukrainy udzielanej w związku z wojną
- Obowiązki związane z zapewnieniem cyberbezpieczeństwa
- Pakiet 2.0. – zmiany w rozliczaniu odsetek i podatków

W INFORLEX:

- Plan ogólny – jakie możliwości ma właściciel nieruchomości
- Podatek od garażu. NSA: wyższa stawka była prawidłowa
- Gospodarowaniem mieniem komunalnym ma się zajmować wójt
- Strategia rozwoju gminy: jak sprawnie przeprowadzić procedurę jej przyjęcia

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 d85954fb4e

Diety radnych to nie wewnętrzna sprawa gminy. NSA: taka uchwała jest aktem prawa miejscowego

Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, że uchwała rady gminy określająca zasady i wysokość diet radnych nie jest wyłącznie wewnętrznym aktem organizacyjnym, lecz aktem prawa miejscowego. To oznacza, że dla jej wejścia w życie konieczne jest ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a brak publikacji może prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Stan faktyczny sprawy był nieskomplikowany, ale rodził istotne konsekwencje prawne. Rada Gminy G. podjęła 22 grudnia 2014 r., na podstawie art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy, uchwałę w sprawie ustalenia zasad otrzymywania i wysokości diet dla radnych. W § 5 tej uchwały postanowiono, że podlega ona publikacji przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń urzędu gminy oraz że wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2014 r. Właśnie sposób zakwalifikowania uchwały oraz określenia jej promulgacji i wejścia w życie stały się osią późniejszego sporu sądowoadministracyjnego.

Postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi zostało zainicjowane skargą Prokuratora Rejonowego w Sieradzu, który zakwestionował legalność uchwały. Wyrokiem z 1 lutego 2024 r., sygn. III SA/Łd 673/23, WSA stwierdził nieważność uchwały w całości. Sąd pierwszej instancji uznał, że uchwała w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet radnych ma charakter aktu prawa miejscowego, a zatem powinna zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Skoro zaś organ gminy przewidział jedynie publikację przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń, doszło do istotnego naruszenia art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. WSA wskazał ponadto, że § 5 uchwały został zredagowany wadliwie także dlatego, iż zawierał dwie różne daty odnoszone do wejścia aktu w życie, co czyniło ten przepis wewnętrznie sprzecznym i nieczytelnym.

W skardze kasacyjnej Rada Gminy kwestionowała przede wszystkim przyjętą przez WSA kwalifikację uchwały jako aktu prawa miejscowego, utrzymując, że chodzi jedynie o akt kierownictwa wewnętrznego, niewymagający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podniosła także, że § 5 uchwały nie był wadliwy, ponieważ przyjęta w nim formuła wejścia w życie odpowiadała rozwiązaniom przewidzianym w Zasadach techniki prawodawczej. NSA nie podzielił jednak zasadniczej argumentacji skarżącej i uznał, że uchwała dotycząca zasad i wysokości diet radnych zawiera normy generalne i abstrakcyjne, skierowane do kategorii adresatów określonych przez pełnienie mandatu radnego, a zatem ma charakter aktu prawa miejscowego. Sąd kasacyjny przyznał jedynie, że WSA nietrafnie uznał § 5 za przepis wywołujący istotne wątpliwości co do daty wejścia w życie uchwały, ponieważ z jego treści wynikało po prostu nadanie aktowi mocy wstecznej. Nie miało to jednak wpływu na wynik sprawy, gdyż podstawowa wadliwość uchwały polegała na jej nieogłoszeniu w trybie właściwym dla aktów prawa miejscowego, co ostatecznie przesądziło o oddaleniu skargi kasacyjnej.

Znaczenie omawianego wyroku wykracza poza sam spór dotyczący diet radnych, ponieważ NSA jednoznacznie potwierdził, że uchwały określające zasady i wysokość diet mają charakter aktów prawa miejscowego, a więc nie mogą być traktowane przez gminy jako akty o wyłącznie wewnętrznym znaczeniu. W praktyce oznacza to, że tego rodzaju uchwały muszą być ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdyż dopiero prawidłowa promulgacja otwiera drogę do ich wejścia w życie. Sąd podkreślił zarazem, że brak takiego ogłoszenia stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości, niezależnie od jej treści materialnej. Wyrok ma więc wyraźny walor porządkujący dla praktyki stanowienia prawa w gminach, a dodatkowo przypomina, że nawet brak wcześniejszej reakcji nadzorczej wojewody nie zamyka drogi do późniejszej sądowej kontroli legalności uchwały.

Omówienie wyroku NSA z dnia 7 stycznia 2026 r., III OSK 1536/24, LEX nr 4022073.

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 d85954fb4e

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 3 (581)
MARZEC 2026

Poradnik Samorządowca

GOSPODARKA FINANSOWA I PODATKOWA JEDNOSTKI BUDŻETOWEJ

www.inforlex.pl

eprasa.pl d85954fb4e

SPIS TREŚCI

Część I. Egzekucja, przedawnienie i dochodzenie należności

Jakie kroki powinna podjąć jednostka budżetowa, aby uniknąć konsekwencji związanych z przedawnieniem należności objętych tytułami wykonawczymi ... 3
Czy nadpłaty należności cywilnoprawnych się przedawniają ... 4
Na jakiej podstawie jednostka może usunąć nieściągalną należność z ksiąg rachunkowych ... 5

Część II. Gospodarka finansowa i rachunkowość jednostki budżetowej

Jak dokumentować potwierdzenie przeprowadzenia kontroli wstępnej oraz zabezpieczenia środków finansowych przez głównego księgowego ... 6
Na jaki dzień powinny być zabezpieczone środki na zobowiązania ... 7
Czy biblioteka publiczna jest zobowiązana do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków pochodzących z dotacji od miasta ... 8
Kto powinien autoryzować transakcje bankowe dotyczące składek ZUS w jednostce budżetowej ... 8
Czy w samorządowym zakładzie budżetowym fundusz remontowy może być ujmowany w projekcie planu finansowego jako dotacja celowa ... 9
Czy odsetki bankowe naliczone od środków stanowiących dochody Skarbu Państwa mogą zostać uznane za dochód własny powiatu ... 10
Czy ubezpieczenie OC nauczycieli można opłacać ze środków budżetowych szkoły ... 11
Czy jednostka budżetowa może sprzedawać abonamenty za parkowanie obejmujące okresy wykraczające poza rok budżetowy ... 11
Czy w świetle przepisów o finansach publicznych jednostka budżetowa może wykonywać prace remontowe na nie swojej części majątku ... 12

Część III. Podatki w jednostce budżetowej

Czy jednostka budżetowa, przekazując części inwestycji innej jednostce, powinna naliczyć VAT należny ... 13
Czy jednostka budżetowa może rozpocząć wystawianie faktur w KSeF w różnych terminach dla poszczególnych rodzajów działalności ... 14
Czy sprzedaż pracownikom składników majątkowych przez jednostkę budżetową podlega opodatkowaniu VAT ... 14
Czy jednostka budżetowa może wystawić jedną kompleksową refakturę za różne rodzaje mediów ... 15
Czy dokonując zakupu od osoby prywatnej w imieniu i na rzecz miasta jednostka budżetowa może korzystać ze zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych ... 16

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

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

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

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

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

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

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

© – znak zastrzeżenia praw autorskich

Ⓟ – znak odpłatności

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

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

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

eprasa.pl d85954fb4e

Jakie kroki powinna podjąć jednostka budżetowa, aby uniknąć konsekwencji związanych z przedawnieniem należności objętych tytułami wykonawczymi

PROBLEM

Jesteśmy państwową jednostką budżetową. Dnia 22 sierpnia 2019 r. wystawiliśmy dla osoby fizycznej dwa tytuły wykonawcze. Jeden w związku z nałożoną grzywną w celu przymuszenia, drugi w związku z obowiązkiem uiszczenia opłaty za wydanie postanowienia o grzywnie w celu przymuszenia. Następnie wystawiono kolejne dwa tytuły wykonawcze w dniu 10 czerwca 2020 r., które dotyczyły naliczonej zaliczki na poczet kosztów wykonania zastępczego oraz opłaty za wydanie postanowienia. Dnia 3 grudnia 2020 r. wystawiono ostatni (piąty już) tytuł wykonawczy dotyczący kosztów wykonania zastępczego. Przez cały ten okres do dzisiaj urzędowi skarbowemu nie udało się wyegzekwować żadnej kwoty z wystawionych tytułów. Ostatnie zajęcie rachunku wykazane przez urząd skarbowy (w związku z naszą prośbą o okazanie podjętych czynności) miało miejsce w grudniu 2020 r. Urząd skarbowy wystąpił do nas z prośbą o stwierdzenie, czy zaległości objęte tytułami nie uległy przedawnieniu, informując przy tym jednocześnie, że skierował 24 stycznia 2025 r. do wójta gminy zawiadomienie o zajęciu wierzytelności przysługujących osobie, m.in. z tytułu zwrotu podatku akcyzowego. W odpowiedzi wójt poinformował, że „przysługuje zajęta wierzytelność, jeżeli dłużnik zwróci się o zwrot podatku akcyzowego, a na dzień złożenia oświadczenia brak jest złożonego wniosku od dłużnika". Jak prawidłowo postąpić w takiej sytuacji, by należycie rozstrzygnąć sprawę, a w przyszłości uniknąć ewentualnych nieprzyjemności w przypadku kontroli finansowej?

RADA

Z punktu widzenia odpowiedzialności za gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych kluczowe znaczenie ma nie samo „uznanie", że należność się przedawniła, lecz prawidłowe, udokumentowane przeprowadzenie procesu ustalenia tej okoliczności i wyciągnięcie z niej konsekwencji w sferze egzekucyjnej oraz rachunkowej.

UZASADNIENIE

W pierwszej kolejności konieczne jest dokonanie formalnej analizy dat wymagalności każdej z należności objętych wystawionymi tytułami wykonawczymi. W praktyce oznacza to sięgnięcie do postanowień o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia oraz postanowień ustalających wysokość zaliczki i kosztów wykonania zastępczego i ustalenie, kiedy upłynął termin zapłaty każdej z tych należności. Następnie należy ustalić moment wygaśnięcia egzekwowanego obowiązku niepieniężnego, którego wykonanie było zabezpieczane grzywną bądź wykonaniem zastępczym, ponieważ zgodnie z art. 65a § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji trzyletni termin przedawnienia obowiązku zapłaty kosztów egzekucyjnych, w tym kosztów wykonania zastępczego, liczony jest od końca roku kalendarzowego, w którym obowiązek ten wygasł. Analogicznie należy traktować grzywnę w celu przymuszenia jako należność powstałą w toku egzekucji administracyjnej.

Ustalenia te powinny zostać udokumentowane w formie notatki służbowej sporządzonej przez pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za prowadzenie sprawy, zawierającej wskazanie daty wygaśnięcia egzekwowanego obowiązku, daty końca roku kalendarzowego, od którego liczony jest bieg przedawnienia oraz daty jego upływu dla każdej z dochodzonych należności. Notatka ta powinna zostać zaakceptowana przez kierownika komórki organizacyjnej lub osobę upoważnioną do nadzoru nad dochodzeniem należności publicznoprawnych, tak aby stanowiła element

eprasa.pl d85954fb4e

dokumentacji wewnętrznej potwierdzającej dochowanie należytej staranności w zakresie monitorowania przedawnienia należności.

Po stwierdzeniu upływu terminu przedawnienia wierzyciel nie może pozostawić tytułu wykonawczego w obrocie egzekucyjnym. Konieczne jest skierowanie do właściwego organu egzekucyjnego, tj. naczelnika urzędu skarbowego prowadzącego postępowanie, pisma zawierającego wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 9 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jako prowadzonego w stosunku do obowiązku, który uległ przedawnieniu. Do pisma tego należy dołączyć informację o ustalonych datach wygaśnięcia egzekwowanego obowiązku oraz upływie terminu przedawnienia należności pieniężnej, co umożliwi organowi egzekucyjnemu wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania.

Dopiero po uzyskaniu postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego możliwe jest dokonanie odpowiednich czynności w ewidencji księgowej jednostki, polegających na wyksięgowaniu należności jako przedawnionej. Operacja ta powinna zostać udokumentowana zarówno postanowieniem organu egzekucyjnego, jak i wewnętrzną notatką wskazującą podstawę prawną wygaśnięcia obowiązku zapłaty, co ma istotne znaczenie w przypadku ewentualnych czynności kontrolnych prowadzonych przez regionalną izbę obrachunkową bądź Najwyższą Izbę Kontroli. Brak takiej dokumentacji może skutkować zarzutem nienależytego dochodzenia należności publicznoprawnych lub prowadzenia egzekucji po upływie terminu przedawnienia, co w skrajnych przypadkach może rodzić konsekwencje z zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przeprowadzenie powyższej procedury pozwala wykazać, że jednostka na bieżąco monitorowała stan dochodzonych należności, ustaliła moment ich przedawnienia w oparciu o obowiązujące przepisy prawa oraz podjęła niezwłocznie działania zmierzające do zakończenia bezprzedmiotowego postępowania egzekucyjnego i uporządkowania stanu księgowego, eliminując tym samym ryzyko zakwestionowania prawidłowości jej działania w toku kontroli. ©℗

Leszek Jaworski

Podstawa prawna:

- art. 59 § 1 pkt 9, art. 65a § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 268)

Czy nadpłaty należności cywilnoprawnych się przedawniają

PROBLEM

Urząd w swoich księgach posiada nadpłaty należności cywilnoprawnych (np. dzierżawa, użytkowanie wieczyste, przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, bezumowne korzystanie z gruntów). Czy nadpłaty te przedawniają się tak jak należności cywilnoprawne zgodnie z przepisem art. 118 k.c., tj. jeśli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – trzy lata? Czy przedawnione nadpłaty urząd możne rozliczyć w klasyfikacji budżetowej 75095 na paragraf 097 „Wpływy z różnych dochodów”?

RADA

Nadpłaty trzeba zwrócić. Trudno postawić tezę, że nadpłaty w jakiś sposób się przedawniają.

UZASADNIENIE

Wskazany przepis art. 118 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny stanowi, że jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – trzy lata. Jednakże koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata.

Jednak wskazane w pytaniu nadpłaty należności cywilnoprawnych nie stają się w żaden sposób „własnością” jednostki. Ich przyjęcie na dochody może stanowić właściwie bezpodstawne wzbogacenie, a więc należy podjąć wszelkie czynności, aby je zwrócić wpłacającym lub osobom w inny sposób uprawnionym, np. spadkobiercom.

Tak więc odpowiedź na pytanie „Czy przedawnione nadpłaty urząd możne rozliczyć w klasyfikacji budżetowej 75095 na paragraf 097 »Wpływy z różnych dochodów«” brzmi „nie”, ponieważ takie nadpłaty się nie przedawniają. ©℗

Adam Błaszko

Podstawa prawna:

- art. 118 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)

eprasa.pl d85954fb4e

Na jakiej podstawie jednostka może usunąć nieściągalną należność z ksiąg rachunkowych

PROBLEM

Jednostka budżetowa (DPS) rozwiązała umowę o świadczeniu usług z uwagi na niewywiązanie się kontrahenta z umowy. W związku z tym została naliczona bardzo wysoka kara umowna, która częściowo została zaspokojona w ramach kompensaty z płatnością za fakturę. Pozostała część do dziś nie została uregulowana – należność jest bezsporna, ale kontrahent nie płaci, bo nie ma pieniędzy. Sytuacja miała miejsce 5 lat temu. Po nieskutecznych wezwaniach do zapłaty sprawa została skierowana na drogę sądową (mamy sądowy nakaz zapłaty wraz z odsetkami), a potem do egzekucji komorniczej. Niestety komornik sądowy sprawę umorzył, bo egzekucja z tej spółki okazała się bezskuteczna z uwagi na brak majątku i bardzo duże długi, w tym wobec ZUS i US. Po trzech latach ponownie wystąpiliśmy do komornika z prośbą o próbę egzekucji, niestety efekt był taki sam jak wcześniej. W księgach figuruje należność wraz z ciągle rosnącymi odsetkami, na całość zrobiono odpis aktualizujący wartość należności. W jaki sposób lub na jakiej podstawie jednostka może usunąć należność wraz z odsetkami z ksiąg rachunkowych? Kwota jest zbyt duża, by kierownik jednostki mógł ją umorzyć zgodnie z uchwałą Rady Miasta o umarzaniu należności cywilnoprawnych. Natomiast wniosek o umorzenie skierowany do Prezydenta pozostaje bez odpowiedzi od roku. Czy mamy jeszcze jakąkolwiek inną drogę załatwienia tej sprawy? Kontrahent nadal istnieje, nie ogłosił upadłości.

RADA

W świetle obowiązujących przepisów, samo postanowienie komornika o bezskuteczności egzekucji nie stanowi wystarczającej podstawy do trwałego wyksięgowania (usunięcia) należności z ksiąg rachunkowych jednostki budżetowej, jeśli nie nastąpiło jej prawne wygaszenie. W jednostkach sektora finansów publicznych usunięcie należności z ewidencji bilansowej możliwe jest wyłącznie w przypadku jej:

1) zapłaty,
2) umorzenia (zwolnienia z długu) na podstawie decyzji właściwego organu,
3) przedawnienia.

Fakt uznania należności za nieściągalną (potwierdzony przez komornika) obliguje jedynie do utworzenia odpisu aktualizującego w 100% wartości należności (co zostało uczynione). Dopóki właściwy organ (w tym przypadku prezydent miasta, zgodnie z limitem kwotowym określonym w uchwale rady miejskiej) nie wyda decyzji o umorzeniu należności lub dopóki należność nie ulegnie przedawnieniu, musi ona figurować w księgach rachunkowych jednostki (z wartością bilansową zero). Brak odpowiedzi na wniosek o umorzenie nie upoważnia do samodzielnego wyksięgowania należności. Jedyną „inną drogą" byłoby przedawnienie roszczenia, jednak w przypadku należności stwierdzonej prawomocnym orzeczeniem sądu i przerwanej egzekucją, termin ten wynosi 6 lat od zakończenia ostatniego postępowania egzekucyjnego.

UZASADNIENIE

Zgodnie z zapisami art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp) należności cywilnoprawne mogą być z urzędu umarzane w całości, jeżeli „zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne". Przepis ten stanowi podstawę prawną do wydania decyzji o umorzeniu, a nie do automatycznego wyksięgowania należności przez księgowego.

W świetle zapisów art. 59 ust. 1 uofp: *Należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego [...] mogą być umarzane [...] na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.* Skoro kwota przekracza uprawnienia kierownika jednostki wynikające z uchwały rady miejskiej, wyłączną kompetencję do podjęcia decyzji posiada organ wskazany w tej uchwale (prezydent).

Zgodnie z zapisami art. 35b ust. 3 ustawy o rachunkowości (dalej: uor): *Należności umorzone, przedawnione lub nieściągalne zmniejszają dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość.* Choć przepis ten wymienia „należności nieściągalne" jako kategorię podlegającą wyksięgowaniu w ciężar odpisu, w sektorze finansów publicznych uznanie należności za ostatecznie nieściągalną (i jej wyksięgowanie) wymaga spełnienia przesłanek formalnoprawnych (decyzji o umorzeniu), aby nie narazić się na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez nieuprawnioną rezygnację z dochodzenia praw majątkowych.

W kwestii przedawnienia, zgodnie z zapisami art. 125 § 1 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.): *Roszczenie stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu powołanego do rozpoznawania spraw danego rodzaju albo orzeczeniem sądu polubownego, jak również roszczenie stwierdzone ugodą zawartą przed sądem albo sądem polubownym albo ugodą zawartą*

eprasa.pl d85954fb4e

przed mediatorem i zatwierdzoną przez sąd przedawnia się z upływem lat sześciu. Bieg przedawnienia przerywa się przez każdą czynność przed organem egzekucyjnym (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.) i biegnie na nowo po zakończeniu postępowania. ©℗

Jarosław Jurga

Podstawa prawna:

- art. 56 ust. 1 pkt 3, art. 59 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. 35b ust. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)
- art. 123 § 1 pkt 1, art. 125 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)

CZĘŚĆ II. GOSPODARKA FINANSOWA I RACHUNKOWOŚĆ JEDNOSTKI BUDŻETOWEJ

Jak dokumentować potwierdzenie przeprowadzenia kontroli wstępnej oraz zabezpieczenia środków finansowych przez głównego księgowego

PROBLEM

Jesteśmy państwową jednostką budżetową. W jaki sposób dokumentować przeprowadzenie kontroli wstępnej oraz zabezpieczenie środków finansowych przez głównego księgowego dotyczące zlecanych usług w przypadku zawierania umów cywilnoprawnych na usługi szkoleniowe z wykładowcami? Czy podpis głównego księgowego na umowie jest wystarczającym potwierdzeniem zabezpieczenia środków na tę usługę? Czy należy stosować inne pieczątki, zapisy w zakresie potwierdzenia zabezpieczenia środków? Po zawarciu umowy jest sporządzany dokument na zaangażowanie środków, ale jest on podpisywany jedynie przez kierownika jednostki. Czy należy stosować analogię np. w przypadku delegacji pracowniczych, deklaracji na wywóz odpadów?

RADA

Podpis głównego księgowego na umowie cywilnoprawnej nie stanowi sam w sobie wystarczającego potwierdzenia przeprowadzenia kontroli wstępnej oraz zabezpieczenia środków finansowych. Główny księgowy powinien każdorazowo potwierdzić dokonanie kontroli wstępnej w sposób udokumentowany – poprzez adnotację lub pieczęć zawierającą formułę potwierdzającą zarówno dokonanie kontroli wstępnej operacji pod względem zgodności z planem finansowym, jak i zapewnienie posiadania środków na jej realizację. W praktyce jednostek budżetowych stosuje się pieczęć o treści np.: *Sprawdzono pod względem formalno-rachunkowym i stwierdzono zgodność z planem finansowym. Środki zabezpieczone. Główny księgowy … (data, podpis).*

Po zawarciu umowy sporządzenie dokumentu „Zaangażowanie środków" stanowi potwierdzenie blokady środków, jednak jego podpisanie wyłącznie przez kierownika jednostki nie zastępuje obowiązku przeprowadzenia kontroli wstępnej przez głównego księgowego. Dokumentowanie tej kontroli powinno odbywać się każdorazowo na etapie poprzedzającym zaciągnięcie zobowiązania. Analogiczne zasady należy stosować do wszelkich zobowiązań o charakterze finansowym – także przy delegacjach czy umowach cywilnoprawnych – niezależnie od ich rodzaju i wysokości.

eprasa.pl d85954fb4e

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych dokonuje wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym jednostki oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących tych operacji. Z kolei art. 54 ust. 3 uofp stanowi, że główny księgowy odmawia podpisania dokumentu, który powodowałby przekroczenie planu finansowego lub naruszenie zasad gospodarki finansowej, a o odmowie zawiadamia kierownika jednostki.

Artykuł 53 ust. 1 uofp wskazuje, że kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki, natomiast ust. 2 stanowi, iż czynności w zakresie wstępnej kontroli operacji finansowych i ich zgodności z planem finansowym wykonuje główny księgowy. Kontrola ta ma charakter formalny i merytoryczny i powinna być każdorazowo potwierdzona w sposób materialny – poprzez podpis oraz datę i adnotację, że środki na daną operację są zabezpieczone.

W świetle zasad rachunkowości określonych w art. 4 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości zdarzenia gospodarcze ujmuje się zgodnie z ich treścią ekonomiczną, a nie wyłącznie formą prawną. Oznacza to, że dokumentacja księgowa musi jednoznacznie potwierdzać dokonanie kontroli i istnienie środków finansowych w momencie zaciągnięcia zobowiązania.

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej ewidencję zaangażowania środków budżetowych prowadzi się na kontach 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”. ©℗

Jarosław Jurga

Podstawa prawna:

- art. 53 ust. 1–2, art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. 4 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)
- załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U. z 2020 r. poz. 342 ze zm.)

Na jaki dzień powinny być zabezpieczone środki na zobowiązania

PROBLEM

Szkoła podstawowa otrzymała fakturę za dystrybucję ciepła. Data sprzedaży/operacji gospodarczej to 31 października 2025 r., data wystawienia to 1 października 2025 r., termin zapłaty to 25 października 2025 r. Data wpływu na placówkę to 6 października 2025 r. Na jaki dzień powinny być zabezpieczone środki w planie finansowym? Na datę powstania zobowiązania/kosztu, tj. 1 października 2025 r., czy datę wpływu faktury do placówki, tj. 6 października 2025 r.?

RADA

Środki w planie finansowym szkoły powinny być zabezpieczone na dzień powstania zobowiązania, czyli na datę wystawienia faktury – 1 października 2025 r.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w ustalonej w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Moment powstania zobowiązania określa data wystawienia faktury, ponieważ stanowi ona potwierdzenie wykonania usługi i powstania obowiązku zapłaty. Data wpłynięcia faktury do jednostki nie ma wpływu na moment ujęcia zobowiązania ani na obowiązek zabezpieczenia środków w planie finansowym – jest jedynie momentem technicznego obiegu dokumentu w jednostce.

Zatem zabezpieczenie środków powinno nastąpić na dzień 1 października 2025 r., czyli datę powstania zobowiązania z tytułu dostawy ciepła, niezależnie od tego, że faktura wpłynęła do jednostki 6 października 2025 r. ©℗

Jarosław Jurga

Podstawa prawna:

- art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)

eprasa.pl d85954fb4e

Czy biblioteka publiczna jest zobowiązana do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków pochodzących z dotacji od miasta

PROBLEM

Czy w świetle prawa (w myśl zasad wynikających z ustawy o rachunkowości czy przepisów ustawy o finansach publicznych) biblioteka publiczna jako samorządowa instytucja kultury zobowiązana jest do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków pochodzących z dotacji podmiotowej od organizatora (miasto), w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych wydatków finansowanych dotacją podmiotową, w tym czy opis faktur również powinien zawierać wyraźną klauzulę, że wydatek sfinansowano z dotacji podmiotowej?

RADA

Biblioteka publiczna jako samorządowa instytucja kultury zobowiązana jest do prowadzenia ewidencji księgowej zgodnie z ustawą o rachunkowości, ale przepisy nie nakładają obowiązku wyodrębniania w księgach rachunkowych wydatków finansowanych dotacją podmiotową w taki sposób, aby każda operacja była jednoznacznie oznaczona jako sfinansowana z tej dotacji. Ustawa o finansach publicznych nakłada obowiązek prawidłowego wykorzystania dotacji zgodnie z jej przeznaczeniem i rozliczenia jej wobec organizatora, ale nie wymaga, aby opis każdej faktury zawierał adnotację, że została opłacona ze środków dotacji podmiotowej.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 131 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) *dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej.* W przypadku instytucji kultury taką podstawą jest ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, która w art. 28 ust. 3 wskazuje, że organizator przekazuje instytucji kultury środki w formie dotacji podmiotowej na działalność bieżącą.

Obowiązek wyodrębnionej ewidencji księgowej przewidziany jest w art. 152 ust. 1 uofp, zgodnie z którym *jednostki, którym została udzielona dotacja, o której mowa w art. 150 i art. 151 ust. 1, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków.* Dotyczy to dotacji celowych, a nie podmiotowych.

Oznacza to, że w przypadku biblioteki publicznej, jako instytucji kultury, dotacja podmiotowa ewidencjonowana jest w księgach rachunkowych zgodnie z zasadami ogólnymi określonymi w ustawie o rachunkowości, a jej wykorzystanie ujawnia się w sprawozdaniach. Przepisy nie nakładają obowiązku oznaczania faktur ani prowadzenia odrębnej ewidencji wydatków finansowanych z dotacji podmiotowej. ©℗

Jarosław Jurga

Podstawa prawna:

- art. 131, art. 152 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. 4 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)
- art. 28 ust. 3 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 87 ze zm.)

Kto powinien autoryzować transakcje bankowe dotyczące składek ZUS w jednostce budżetowej

PROBLEM

Mam pytanie dotyczące autoryzacji przelewów bankowych w jednostce budżetowej. Autoryzacja każdego przelewu odbywa się dwuetapowo. Pierwszy etap to wprowadzenie przelewu i autoryzacja (stanowiska: starsza księgowa lub główna księgowa), a drugi etap to autoryzacja dyrektora lub zastępcy dyrektora. Czy przelewy dotyczące opłacenia składek ZUS musi wprowadzać główna księgowa, czy ta pierwsza autoryzacja może być dokonana przez osobę wyznaczoną do liczenia płac, czyli m.in. również składek ZUS, a następnie drugiej autoryzacji powinien dokonać dyrektor? Zaznaczę, że jesteśmy jednostką budżetową, a dokładnie Centrum Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych podlegających pod urząd miasta.

eprasa.pl d85954fb4e

RADA

Główna księgowa nie musi wprowadzać przelewów dotyczących opłacania składek ZUS. Dokonanie przelewu nie wyklucza tego, że pierwszej autoryzacji dokonać może osoba wyznaczona do liczenia płac, czyli m.in. też składek ZUS, a następnie drugiej autoryzacji – dyrektor.

UZASADNIENIE

Wskazany sposób, jak to nazwał pytający, autoryzacji nie jest wadliwy czy niezgodny z prawem. Powinien on zostać uregulowany w przepisach wewnętrznych jednostki, np. regulaminie czy innej procedurze. Problem dotyczy przelewów bankowych.

Autoryzacja każdego przelewu odbywa się dwuetapowo. Pojęcie „autoryzacja" nie jest dokładnie zdefiniowane w przepisach dotyczących finansów jednostek sektora finansów publicznych.

Pierwszy etap to wprowadzenie przelewu i autoryzacja (stanowiska: starsza księgowa lub główna księgowa), a drugi etap to autoryzacja dyrektora lub zastępcy dyrektora.

Główna księgowa nie musi wprowadzać przelewów dotyczących opłacania składek ZUS. Dokonanie przelewu nie wyklucza tego, że pierwszej autoryzacji dokonać może osoba wyznaczona do liczenia płac, czyli m.in. też składek ZUS, a następnie drugiej autoryzacji może dokonać dyrektor. Wszystko jednak musi odbywać się zgodnie z przepisami.

Zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, zwanym dalej „głównym księgowym", jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

1) prowadzenia rachunkowości jednostki;
2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi;
3) dokonywania wstępnej kontroli:
   a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
   b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo oznacza, że:

- nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem,
- nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji,
- zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Niedokonanie ww. czynności przez głównego księgowego jest naruszeniem prawa. ©℗

Adam Błaszko

Podstawa prawna:

- art. 54 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)

Czy w samorządowym zakładzie budżetowym fundusz remontowy może być ujmowany w projekcie planu finansowego jako dotacja celowa

PROBLEM

Jesteśmy samorządowym zakładem budżetowym. Czy w projekcie planu finansowego fundusz remontowy może być ujmowany jako odrębna dotacja celowa wpłacana przez gminę?

RADA

Fundusz remontowy w samorządowym zakładzie budżetowym nie może być ujmowany w projekcie planu finansowego jako odrębna dotacja celowa z budżetu gminy. Gmina może natomiast udzielić zakładowi dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (w tym remontów o charakterze inwestycyjnym) lub dotacji celowej na zadania bieżące, jeżeli spełnione są przesłanki ustawowe.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący

eprasa.pl d85954fb4e

przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty, obciążenia oraz rozliczenia z budżetem.

Z kolei art. 15 ust. 3 uofp wskazuje, że **samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:**

1) dotacje przedmiotowe,
2) dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp,
3) dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Przepisy nie przewidują natomiast możliwości przekazywania przez gminę dotacji celowej na tworzenie „funduszu remontowego" w znaczeniu odrębnego funduszu celowego w zakładzie budżetowym. Zakład planuje koszty remontów w ramach planu finansowego, a środki na ich realizację mogą pochodzić z przychodów własnych lub z dotacji celowych z budżetu gminy, o ile mieszczą się one w katalogu przewidzianym w art. 15 ust. 3 uofp.

Dodatkowo rozporządzenie Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych stanowi, że samorządowy zakład budżetowy stosuje w planowaniu i ewidencji przychodów oraz kosztów podziałki klasyfikacji budżetowej. Oznacza to, że ewentualne dotacje na remonty powinny być wykazane w paragrafach dochodów i wydatków zgodnych z klasyfikacją, a nie jako odrębny „fundusz remontowy". ©℗

Jarosław Jurga

Podstawa prawna:

- art. 15 ust. 2–3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- § 40 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 1718)

Czy odsetki bankowe naliczone od środków stanowiących dochody Skarbu Państwa mogą zostać uznane za dochód własny powiatu

PROBLEM

Na rachunek bankowy powiatu wpływają opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, przekształcenia, dzierżawy, karty parkingowej itp. Ww. dochody są odprowadzane w 75% i 95% do urzędu wojewódzkiego w terminie do 10 i 20 dnia każdego miesiąca. Czy należy naliczyć kapitalizację odsetek bankowych za czas pozostawania dochodów na rachunku bankowym, a następnie odprowadzić je do urzędu wojewódzkiego? Czy można uznać kwotę kapitalizacji odsetek bankowych w całości za dochód własny powiatu?

RADA

Odsetki bankowe naliczone od środków stanowiących dochody Skarbu Państwa, pozostających czasowo na rachunku bankowym powiatu, powinny zostać odprowadzone wraz z tymi dochodami do właściwego urzędu wojewódzkiego. Nie mogą one zostać uznane w całości za dochód własny powiatu.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 255 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane przekazywać pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami na rachunek dochodów dysponenta części budżetowej w terminach określonych ustawą. Jak stanowi art. 256 uofp, pobrane i nieprzekazane w terminach dochody budżetowe są przekazywane wraz z należnymi odsetkami, a w przypadku opóźnień – nalicza się odsetki jak dla zaległości podatkowych.

Jednocześnie w świetle art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. b uofp dochodami publicznymi są m.in. odsetki od środków na rachunkach bankowych jednostek sektora finansów publicznych. Oznacza to, że kapitalizacja odsetek od środków stanowiących dochód Skarbu Państwa nie powiększa dochodów powiatu, lecz stanowi dochód budżetu państwa, który powinien zostać przekazany razem z należną częścią wpływów. ©℗

Jarosław Jurga

Podstawa prawna:

- art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. b, art. 255–256 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)

eprasa.pl d85954fb4e

Czy ubezpieczenie OC nauczycieli można opłacać ze środków budżetowych szkoły

PROBLEM

Czy ubezpieczenie OC nauczycieli można opłacać ze środków budżetowych szkoły? Jaka będzie klasyfikacja budżetowa w takim przypadku?

RADA

Ubezpieczenie OC nauczycieli można opłacać ze środków budżetowych szkoły, gdy jego zakres jest związany z wykonywaniem zawodu w szkole.

UZASADNIENIE

OC dotyczy odpowiedzialności cywilnej jednostki oświatowej, czyli w tym wypadku szkoły lub pracowników przy wykonywaniu obowiązków służbowych i tylko to ubezpieczenie może być finansowane z budżetu.

Ubezpieczenie OC nauczycieli można opłacać ze środków budżetowych szkoły, gdy jego zakres jest związany z wykonywaniem zawodu w szkole.

W szerszym zakresie nie jest to dopuszczalne, ponieważ nie jest zgodne z art. 44 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
   a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
   b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Taki wydatek niezwiązany z zatrudnieniem w szkole nie spełnia takich wymogów i jest faktycznie przysporzeniem osobistym.

Preferowana klasyfikacja przy założeniu legalności takiego wydatku zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych to:

- rozdział uzależniony od typu szkoły (np. 80101 – Szkoły podstawowe, 80120 – Licea ogólnokształcące),
- paragraf 4430 – Różne opłaty i składki.

Paragraf ten obejmuje różnego rodzaju płatności oraz składki, m.in.:

- opłaty za ubezpieczenia samochodów i innych pojazdów (łącznie z kierowcą i pasażerami),
- opłaty za patenty krajowe,
- opłaty za patent europejski,
- opłaty za zgłaszane wynalazki,
- składki na rzecz stowarzyszeń krajowych, inne,
- kaucje i wkłady mieszkaniowe,
- koszty ubezpieczeń chorobowych praktykantów,
- różne ubezpieczenia rzeczowe.

Katalog jest więc otwarty i można go tu wykorzystać.

©℗

Adam Błaszko

Podstawa prawna:

- art. 44 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.)

Czy jednostka budżetowa może sprzedawać abonamenty za parkowanie obejmujące okresy wykraczające poza rok budżetowy

PROBLEM

Jesteśmy samorządową jednostką budżetową. W zakresie naszych obowiązków jest również sprzedaż abonamentów za parkowanie w strefie płatnego parkowania. Abonament można zakupić poprzez aplikację mobilną (tylko jeden bieżący miesiąc) lub w kasie naszej jednostki, płacąc kartą płatniczą lub gotówką. Czy możemy sprzedawać abonamenty w kasie naszej jednostki już na 2026 rok? Przykładowo we wrześniu klient prosił o wykupienie abonamentu na 6 miesięcy do przodu (od września 2025 r. do lutego 2026 r.) – płatność następuje od razu. Dodam, że nie mamy konta „Rozliczenia międzyokresowe kosztów”

eprasa.pl d85954fb4e

w naszej jednostce. Czy powinniśmy udostępnić płacenie za abonament np. przelewem, czy wystarczą te trzy formy płatności (jest zachowana możliwość płacenia bezgotówkowego)?

RADA

Jednostka może sprzedawać w kasie abonamenty obejmujące okresy wykraczające poza rok budżetowy, np. od września 2025 r. do lutego 2026 r. Pobraną wpłatę należy zaksięgować w dochodach roku 2025, natomiast część przypadającą na 2026 r. ująć jako przychody przyszłych okresów na koncie 840 i rozliczyć w 2026 roku. Brak konta rozliczeń międzyokresowych kosztów nie ma tu znaczenia. Formy płatności stosowane przez jednostkę (gotówka, karta płatnicza, aplikacja mobilna) są wystarczające – przepisy nie nakładają obowiązku udostępniania płatności przelewem.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości: *Rozliczenia międzyokresowe przychodów, dokonywane z zachowaniem zasady ostrożności, obejmują w szczególności: równowartość otrzymanych lub należnych od kontrahentów środków z tytułu świadczeń, których wykonanie nastąpi w następnych okresach sprawozdawczych.*

Obowiązek ujmowania przychodów przyszłych okresów potwierdza plan kont dla jednostek sektora finansów publicznych stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r., w którym zapisano: *Konto 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów". Konto 840 służy do ewidencji przychodów zaliczanych do przyszłych okresów oraz innych rozliczeń międzyokresowych i rezerw. Na stronie Ma konta 840 ujmuje się powstanie i zwiększenia rozliczeń międzyokresowych przychodów, a na stronie Wn – ich rozliczenie poprzez zaliczenie ich do przychodów roku obrotowego.*

Jednostka może przyjmować należności w kasie, zobowiązana jest jedynie do ich terminowego przekazania na rachunek bieżący dochodów. Nie istnieje obowiązek wprowadzenia płatności przelewem, jeżeli jednostka umożliwia już płatność bezgotówkową. ©℗

Jarosław Jurga

Podstawa prawna:

- art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)
- rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U. z 2020 r. poz. 342 ze zm.)
- § 17 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 1718)

Czy w świetle przepisów o finansach publicznych jednostka budżetowa może wykonywać prace remontowe na nie swojej części majątku

PROBLEM

Czy w świetle przepisów o finansach publicznych, jednostka budżetowa może wykonywać prace remontowe na nie swojej części majątku? Budynek jest wynajmowany.

RADA

Tak, z tym że wydatek taki musi być zgodny z zasadami korzystania z części majątku przez taką jednostkę, wynikającymi zazwyczaj z właściwej umowy cywilnoprawnej lub innej podstawy korzystania z tego majątku.

UZASADNIENIE

Jednostka budżetowa, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jest jednostką organizacyjną sektora finansów publicznych nieposiadającą osobowości prawnej, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków. Projekty planów finansowych są sporządzane w szczegółowości część, dział, rozdział i paragraf.

Ustawa o finansach publicznych nie odnosi się do kwestii tego, czy jednostka budżetowa może wykonywać prace remontowe na nie swojej części majątku.

Zgodnie z art. 44 tej ustawy wydatki publiczne, a więc także te ponoszone w zakresie wskazanym w pytaniu, mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:

- ustawie budżetowej,
- uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego,

eprasa.pl d85954fb4e

- planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
   a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
   b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ponadto wydatek taki musi być zgodny z zasadami korzystania z części majątku przez taką jednostkę, wynikającymi zazwyczaj z właściwej umowy cywilnoprawnej lub innej podstawy korzystania z tego majątku. ©℗

Adam Błaszko

Podstawa prawna:

- art. 44 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)

CZĘŚĆ III. PODATKI W JEDNOSTCE BUDŻETOWEJ

Czy jednostka budżetowa, przekazując części inwestycji innej jednostce, powinna naliczyć VAT należny

PROBLEM

Jednostka budżetowa zakończyła trzyletnią inwestycję w 2025 roku. W kolejnych latach ewidencjonowała wydatki w następujący sposób: faktura nr 080/201: kwota netto + VAT naliczony nie do odliczenia, faktura nr 225/201: kwota netto + VAT naliczony do odliczenia. Ponieważ jednostka budżetowa jest czynnym podatnikiem VAT, stosuje strukturę 98% i prewspółczynnik VAT w wysokości 3%. Całe zadanie miało wartość: 500 000 zł (netto) + 115 000 zł (VAT) = 615 000 zł (brutto). Na koncie 080 zaewidencjonowano kwotę: 500 000 zł + 111 619 zł (VAT naliczony nie do odliczenia) = 611 619 zł. Po oddaniu do użytkowania zaksięgowano: 011-01/080 kwota 525 992,34 zł – budynki (zwiększenie wartości), 011-02/080 kwota 85 626,66 zł – nakłady w obce środki trwałe. Jeden z etapów inwestycji (jego wartość) zostanie nieodpłatnie przekazany do innej jednostki protokołem przekazania. Ten etap kosztował: 70 000 zł + 16 000 zł (VAT) = 86 100 zł (brutto). W całkowitej wartości środka trwałego ten etap stanowił: 70 000 zł + 15 626,66 zł (VAT naliczony nie do odliczenia) = 85 626,66 zł (część wartości środka trwałego). Czy będąc podatnikiem czynnym VAT należy naliczyć VAT należny? Czy od wartości przekazanej całej kwoty (85 626,66 zł), czy od kwoty 70 000 zł?

RADA

W tym przypadku należy naliczyć podatek należny od kwoty 70 000 zł.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 5 ustawy o VAT, czynnościami opodatkowanymi tym podatkiem są m.in. odpłatna dostawa towarów oraz odpłatne świadczenie usług. Aby dana czynność mogła być czynnością opodatkowaną, musi być wykonywana przez podatnika tego podatku. Definicja podatnika zawarta jest w art. 15 ust. 1 oraz ust. 2 wspomnianej ustawy. Znaczenie w kontekście jednostek samorządu terytorialnego ma również ust. 6 powołanego artykułu. Podatnik jest obowiązany

eprasa.pl d85954fb4e

w szczególności wykazać dokonanie czynności opodatkowanych w prowadzonej ewidencji oraz w składanej deklaracji VAT, a także zapłacić podatek wynikający z dokonanych czynności opodatkowanych.

W tym przypadku dochodzi do przekazania części inwestycji do innej jednostki budżetowej. Powyższe przekazanie powinno być opodatkowane podatkiem VAT. Kwotą, od jakiej naliczamy podatek, jest kwota netto. ©℗

Tomasz Burchard

Podstawa prawna:

- art. 5, art. 15 ust. 1–2 i ust. 6 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.)

Czy jednostka budżetowa może rozpocząć wystawianie faktur w KSeF w różnych terminach dla poszczególnych rodzajów działalności

PROBLEM

Jesteśmy jednostką budżetową zajmującą się gospodarką mieszkaniową i obsługą cmentarza komunalnego. Wystawiamy faktury w dwóch programach, osobno dla działalności mieszkaniowej (program Probit) i osobno dla cmentarza (program Enova). Od marca chcemy wystawiać faktury w KSeF z działalności mieszkaniowej, a od 1 kwietnia z działalności cmentarnej. Czy możemy w różnych terminach rozpocząć wystawianie faktur w KSeF? Tzn. w marcu czynsze w KSeF, działalność cmentarna poza KSeF, a od kwietnia wszystko w KSeF? Wynika to z dostosowania systemów komputerowych.

RADA

Tak, jako jednostka budżetowa mogą Państwo rozpocząć wystawianie faktur w Krajowym Systemie e-Faktur w różnych terminach dla poszczególnych rodzajów działalności. Przy czym zakładam, że od 1 kwietnia 2026 r. będą Państwo korzystać z KSeF.

UZASADNIENIE

W myśl art. 145l ustawy o VAT w okresie od 1 lutego 2026 r. do 31 marca 2026 r. podatnicy obowiązani do wystawiania faktur ustrukturyzowanych mogą wystawiać faktury elektroniczne lub faktury w postaci papierowej, jeżeli łączna wartość sprzedaży wraz z kwotą podatku u tych podatników nie przekroczyła w 2024 roku kwoty 200 000 000 zł. ©℗

Monika Brzostowska

Podstawa prawna:

- art. 145l ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.)

Czy sprzedaż pracownikom składników majątkowych przez jednostkę budżetową podlega opodatkowaniu VAT

PROBLEM

Czy państwowa jednostka budżetowa będąca czynnym podatnikiem VAT, która nie dokonuje odliczenia podatku naliczonego, a jedynie płaci VAT należny przy sprzedaży środka trwałego (np. samochodu), ma prawo do zwolnienia tej sprzedaży z VAT? Czy sprzedaż np. telefonów komórkowych lub laptopów pracownikom (które wcześniej znajdowały się na stanie tych pracowników) powinna być opodatkowana VAT, czy może być zwolniona z VAT? Jednostka budżetowa wykonuje w 3/4 działalność zwolnioną z VAT, a w 1/4 działalność opodatkowaną VAT, jednak nie stosuje proporcjonalnego współczynnika (prewspółczynnika) w VAT.

RADA

Najprawdopodobniej sprzedaż wskazanych składników majątkowych (np. środków trwałych, telefonów komórkowych czy laptopów) pracownikom podlega opodatkowaniu VAT.

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 15 ust. 6 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: ustawa o VAT) nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych.

eprasa.pl d85954fb4e

W zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie, czynności nie podlegają opodatkowaniu VAT, w tym nie stanowią podlegającego opodatkowaniu VAT świadczenia usług.

Wyłączenie to może mieć zastosowanie również do czynności dokonywanych przez państwowe jednostki budżetowe. Jednocześnie w świetle art. 15 ust. 6 ustawy o VAT w związku ze sprzedażą niektórych składników majątku państwowe jednostki budżetowe nie działają w charakterze podatników VAT, a w konsekwencji sprzedaż ta nie podlega opodatkowaniu tym podatkiem. Dotyczy to sprzedaży tych składników majątku, które wykorzystywane były wyłącznie do celów działalności publicznoprawnej (zob. przykładowo interpretację indywidualną Dyrektora KIS z 16 maja 2025 r., sygn. 0113-KDIPT1-3.4012.415.2025.1.ALN).

Jednak z treści pytania nie wynika, aby sytuacja dotyczyła składników majątku, które wykorzystywane były przez państwową jednostkę budżetową wyłącznie do celów działalności publicznoprawnej. Najprawdopodobniej zatem sprzedaż wskazanych składników majątkowych (np. środków trwałych, telefonów komórkowych czy laptopów, w tym pracownikom) podlega opodatkowaniu VAT.

Jednocześnie należy wskazać, że na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT zwalnia się od VAT dostawę towarów wykorzystywanych wyłącznie na cele działalności zwolnionej od podatku, jeżeli z tytułu nabycia, importu lub wytworzenia tych towarów nie przysługiwało dokonującemu ich dostawy prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. Jednak z treści pytania nie wynika, aby dotyczyło ono składników majątkowych wykorzystywanych przez państwową jednostkę budżetową wyłącznie na cele działalności zwolnionej od VAT.

Najprawdopodobniej zatem dostawy (sprzedaż) wskazanych składników majątkowych (np. środków trwałych, telefonów komórkowych czy laptopów) tym pracownikom nie są zwolnione od VAT na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT. Oznaczałoby to, że dostawy te państwowa jednostka budżetowa jest obowiązana opodatkowywać VAT z zastosowaniem stawki podstawowej 23%. ©℗

Tomasz Krywan

Podstawa prawna:

- art. 15 ust. 6, art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.)

Powołane piśmiennictwo:

- interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 16 maja 2025 r. (sygn. 0113-KDIPT1-3.4012.415.2025.1.ALN)

Czy jednostka budżetowa może wystawić jedną kompleksową refakturę za różne rodzaje mediów

PROBLEM

Jesteśmy jednostką budżetową, która od stycznia br. wynajmuje część obiektu. Na podstawie podpisanej umowy z najemcą oprócz czynszu będziemy obciążać tę firmę również opłatami za media (prąd, woda, ścieki) – tzw. refaktury. Czy możemy wystawić jedną refakturę za te wszystkie miesiące (od stycznia do czerwca) i wtedy jako datę sprzedaży wskazać czerwiec? Opis sytuacji: Opóźnienie to wynika z faktu, iż dopiero teraz otrzymaliśmy faktury za zużytą energię elektryczną od początku roku (data wystawienia faktur to 9 czerwca 2025 r.), natomiast za dystrybucję energii, wodę oraz ścieki faktury przychodziły do nas na bieżąco z terminem płatności 14 dni i w fakturach tych nie dokonywaliśmy odliczenia VAT do wysokości, w jakiej najemca zostanie obciążony (podliczniki najemcy były spisywane co miesiąc, więc wiedzieliśmy, jakie kwoty nie podlegają odliczeniu). Przez chęć wystawienia jednej kompleksowej refaktury i przez to, że nie znaliśmy stawki za zakup energii elektrycznej (ponieważ jest ona zmienna) najemca nie był przez nas obciążany na bieżąco (nie dostał jeszcze ani jednej refaktury za media). W związku z powyższym, czy jednostka może wystawić jedną kompleksową refakturę za wszystkie media w czerwcu, z datą wykonania też czerwcową i ująć tę refakturę w JPK_VAT za czerwiec? Czy będziemy musieli dokonać korekty JPK_VAT za poszczególne miesiące, w których kontrahent nie był obciążony (czego wolelibyśmy uniknąć w związku z centralizacją VAT)?

RADA

Nie ma przeszkód, aby jedną fakturą (refakturą) była dokumentowana odsprzedaż dwóch lub więcej rodzajów mediów.

UZASADNIENIE

Refakturowanie jest to – jak się przyjmuje – fakturowanie odsprzedaży usług bez doliczania marży. Do odsprzedaży usług dochodzi zaś w przypadkach, o których mowa w art. 8 ust. 2a ustawy o VAT, a więc gdy podatnik, działając we własnym imieniu, ale na rzecz osoby trzeciej, bierze udział w świadczeniu usług. Przyjmuje się, że ten podatnik sam otrzymał i wyświadczył te usługi. Na podobnej zasadzie odsprzedawane mogą być (a w konsekwencji refakturowane) tzw. media.

Mając to na uwadze, wyjaśnić należy, że odsprzedaż mediów nie musi być dokonywana zgodnie z okresami

eprasa.pl d85954fb4e

rozliczeniowymi stosowanymi przy nabywaniu odsprzedawanych mediów. Jednocześnie przepisy nie określają szczególnych terminów wystawiania faktur (refaktur) dokumentujących odsprzedaż usługi oraz mediów. W konsekwencji obowiązują w tym zakresie przepisy dotyczące „zwykłych" faktur.

Jednocześnie należy wskazać, że faktury dokumentujące dostawy energii elektrycznej, świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, świadczenie usług dostarczania wody oraz świadczenie usług odprowadzania ścieków powinny być wystawiane nie później niż z chwilą upływu terminu płatności (art. 106i ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 19a ust. 5 pkt 4 ustawy o VAT). W konsekwencji refaktury powinny być w przedstawionej sytuacji wystawione nie później niż z chwilą upływu terminu płatności.

Przy czym – jak wynika z treści pytania – termin płatności zostanie określony dopiero na refakturze. Wystawienie faktur (refaktur) dokumentujących odsprzedaż wskazanych w treści pytania mediów nastąpi zatem w terminie ich wystawienia.

Nie ma przy tym przeszkód, aby jedną fakturą (refakturą) dokumentowana była odsprzedaż dwóch lub więcej rodzajów mediów. Dlatego też według autora w przedstawionej sytuacji:

1) jednostka może wystawić jedną kompleksową refakturę za wszystkie media w czerwcu (przy czym należy pamiętać, że taka refaktura powinna zawierać odrębne pozycje dotyczące poszczególnych odsprzedawanych towarów i usług),
2) jako datę dokonania dostaw towarów oraz daty świadczenia usług (przy czym według autora dopuszczalne jest łączne nazwanie tych dat datą sprzedaży) na takiej refakturze należy wskazać ostatni dzień półrocznego okresu rozliczeniowego, którego dotyczy ta refaktura, a więc najprawdopodobniej 30 czerwca 2025 r.,
3) obowiązek podatkowy z tytułu odsprzedaży dokumentowanych przedmiotową refakturą mediów powstanie w dniu 30 czerwca 2025 r. (na podstawie art. 19a ust. 5 pkt 4 ustawy o VAT), a więc przedmiotowa refaktura powinna zostać wykazana w pliku JPK_VAT za czerwiec 2025 r.,
4) nie wystąpi konieczność korygowania plików JPK_VAT przesłanych za poprzednie miesiące. ©℗

Tomasz Krywan

Podstawa prawna:

- art. 8 ust. 2a, art. 106i ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 19a ust. 5 pkt 4 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.)

Czy dokonując zakupu od osoby prywatnej w imieniu i na rzecz miasta jednostka budżetowa może korzystać ze zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych

PROBLEM

Nasza jednostka „Zarząd Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej" jest samorządową jednostką budżetową. Nie posiadamy osobowości prawnej. Dyrektor działa jednoosobowo na podstawie udzielonego pełnomocnictwa od burmistrza miasta. Wszelkie zakupy i transakcje zawieramy w imieniu i na rzecz miasta. Faktury wystawiane są na nabywcę: miasto z NIP miasta oraz odbiorcę: z danymi naszej jednostki. W naszych umowach mamy stosowany zapis „… umowa zawarta pomiędzy Miastem, w imieniu którego występuje Zarząd Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej reprezentowany przez Dyrektora …". Nasza jednostka planuje kupić samochód od osoby prywatnej na podstawie umowy cywilnoprawnej. Czy dokonując zakupu od osoby prywatnej w imieniu i na rzecz miasta nasza jednostka korzysta ze zwolnienia PCC na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych?

RADA

Samorządowa jednostka budżetowa nie może skorzystać ze zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych ze względu na art. 8 ust. 4 ustawy z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, zwalnia się od podatku następujące strony czynności cywilnoprawnych jednostki samorządu terytorialnego. Samorządowa jednostka budżetowa nie jest jednostką samorządu terytorialnego, a zatem nie może korzystać z tego zwolnienia. ©℗

Patrycja Kubiesa

Podstawa prawna:

- art. 8 ust. 4 ustawy z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 191)

eprasa.pl d85954fb4e