

# GAZETA **Samorządu i administracji**

[www.gsia.infor.pl](http://www.gsia.infor.pl)

**PRAWO • FINANSE • GOSPODARKA**

**Naliczanie i pobieranie  
podatków lokalnych za 2017 r.**

**Skutki podniesienia  
płacy minimalnej**



## **Konsekwencje centralizacji VAT**

INDEKS 353469, ISSN 1428-8257



CENA 63 ZŁ (W TYM 5% VAT)

## JUŻ W SPRZEDAŻY

## NOWOŚCI DLA SEKTORA PUBLICZNEGO



### Centralizacja VAT

Wdrożenie,  
rozliczanie, ewidencja

Cena: **89 zł** (w tym VAT)  
zamiast ~~99 zł~~

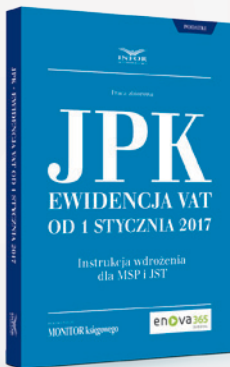
Format: B5  
Oprawa miękka  
s. 240



### Klasyfikacja budżetowa 2017

Cena: **119 zł** (w tym VAT)  
zamiast ~~129 zł~~

Format: B5  
Oprawa miękka  
s. 450



### Jednolity Plik Kontrolny

Ewidencja VAT  
od 1 stycznia 2017 r.

Cena: **79 zł** (w tym VAT)

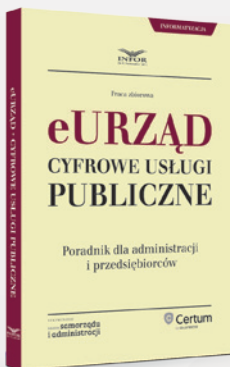
Format: B5  
Oprawa miękka  
s. 320



### Inwentaryzacja w jednostkach sektora finansów publicznych

Cena: **99 zł** (w tym VAT)  
zamiast ~~129 zł~~

Format: B5  
Oprawa miękka  
s. 482

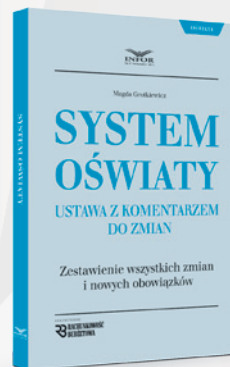


### eUrząd

Cyfrowe usługi  
publiczne

Cena: **79 zł** (w tym VAT)

Format: B5  
Oprawa miękka  
s. 266



### System oświaty

Ustawa z komentarzem  
do zmian

Cena: **99 zł** (w tym VAT)  
zamiast ~~129 zł~~

Format: B5  
Oprawa miękka  
s. 380

## Drodzy Czytelnicy,

**T**rzymając Państwo w ręku Gazetę Samorządu i Administracji w nowej odsłonie!

Od stycznia Gazeta Samorządu i Administracji to najbardziej aktualne informacje publikowane w cotygodniowym newsletterze oraz czasopismo o charakterze prawnodoradczym. Miesięcznik w bezpieczny sposób pomoże przejść przez procedury i zawiłości prawne zmieniających się przepisów. Nowa szata graficzna i przejrzysty układ działów ułatwią Państwu znalezienie odpowiedzi na ważne dla samorządów pytania.

W dziale Prawo w samorządzie będziemy koncentrować się na rozwiązaniach prawnych z zakresu prawa administracyjnego, prawa pracy, zarządzania nieruchomościami czy informacji publicznej.

W bieżącym numerze polecamy Państwu rozwiązanie problemu naliczania trzynastek za 2016 rok w spółkach komunalnych. Natomiast materiałem o zasadach udzielania zamówień in-house rozpoczynamy cykl związany z nową formułą Prawa zamówień publicznych obowiązującą od 1 stycznia 2017 r.

Z następnymi wydań GSiA dowiedzą się Państwo m.in.:

- jak realizować zadania JST w ramach zamówienia in-house (ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki odpadami komunalnymi),
- na czym polegają koncesje in-house,
- jak unikać błędów w procedurze zamówienia in-house.

Zmiany przepisów zawsze nakładają na jednostki samorządu terytorialnego nowe obowiązki i zadania. Tak jest w wyniku centralizacji VAT. Od nowego roku trzeba pamiętać m.in. o dodatkowych elementach na fakturach VAT, o tym piszemy w artykule pt. „Jak zorganizować scentralizowany system rozliczania VAT w samorządzie” na str. 10.

Jesteśmy przekonani, że nowa formuła Gazety Samorządu i Administracji spełni Państwa oczekiwania. Będziemy wdzięczni za wszelkie opinie i sugestie.

Zachęcamy do pozostania z nami w 2017 roku!

*Renata Małycewicz*  
redaktor prowadzący



## AKTUALNOŚCI

## WYDARZENIA

- Odbyło się wystąpienie publiczne o Prawie oświatowym 6
- Apel polskich regionów o przyszłość polityki spójności 6

## NOWOŚCI PRAWNE

- Projekt nowego rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont 7
- Planowane zmiany w wynagrodzeniach samorządowców 7
- Od 1 czerwca 2017 r. nowe instytucje w prawie administracyjnym 7

## ŚRODKI UNIJNE I DOTACJE

- Środki na poprawę jakości opieki nad osobami starszymi 8
- Nabór wniosków o dofinansowanie dróg samorządowych w 2017 roku 8
- Rozwój edukacji transgranicznej Polska-Saksonia 8
- Konkurs o środki na zagospodarowanie wód opadowych w miastach 9
- Dotacje na rozwój kolei miejskich 9
- Pożyczki na realizację inwestycji na rzecz ochrony przyrody 9

## PRAWO W SAMORZĄDZIE

dr Rafał Cieślak

### Jakie problemy czekają samorządy stosujące zamówienia in-house

1 stycznia 2017 r. weszły w życie przepisy dotyczące tzw. zamówień in-house. Zagadnienie to od dłuższego czasu budzi zarówno wielkie emocje, jak i kontrowersje, związane z praktycznym stosowaniem regulacji, która dotyczy zlecania zadań podmiotom wewnętrznym bez konieczności stosowania zasad konkurencyjnego wyboru wykonawców.

14

## PODATKI

- Lukasz Szczygieł  
Jak zorganizować scentralizowany system rozliczania VAT w samorządzie 10

## NIERUCHOMOŚCI

- Piotr Wancke  
Jakie będą konsekwencje przekształceń użytkownika wieczystego we własność 17

## ADMINISTRACJA

Kamilla Grobicka-Madej

### Jaki jest zakres kompetencji nadzorczych wojewody, a jaki RIO

Zagadnienie właściwości organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego stanowi od dawna przedmiot debaty – zarówno nauki prawa, organów nadzoru, jak i sądów administracyjnych, przy czym stanowiska w tej kwestii często różnią się od siebie zasadniczo, co może negatywnie wpływać na efektywność realizacji jednej z funkcji nadzoru – strzeżenia prawa.

36

## USTRÓJ SAMORZĄDU

- Agata Sobolewska  
Jak prawidłowo uzasadnić uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi na organ wykonawczy gminy 20
- Robert Gawłowski  
Jakie są prawne aspekty likwidacji jednostki budżetowej 22
- Beata Potemska  
Czy dopuszczalne jest powtarzanie przepisów ustaw i rozporządzeń w aktach normatywnych regulujących wewnętrzną organizację urzędu 24

## POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

- Kazimierz Pawlik  
Na czym polega czasowe ograniczenie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa 27

## SAMORZĄDOWE PRAWO PRACY

- Małgorzata Brzóska  
Jakie skutki dla samorządów mają zmiany w przepisach o wynagrodzeniach 30
- Paweł Michalski  
Czy naliczać trzynastki za 2016 rok w spółkach komunalnych 33

## KODEKS WYBORCZY

- Tomasz Gąsior  
W jakim zakresie komisarz wyborczy może badać sprawozdanie finansowe z referendum lokalnego 38

## NADZÓR BUDOWLANY

- Kazimierz Pawlik  
Kto jest stroną postępowania dotyczącego samowoli budowlanej 43
- Dagmara Kafar  
Nowe zasady użytkowania inwestycji 45



## FINANSE PUBLICZNE

Marcin Binaś

**Ordynacja podatkowa – komentarz do zmian**

2016 roku i na początku 2017 weszły w życie istotne zmiany w zakresie Ordynacji podatkowej.

58

## DOCHODY

Wioletta Kępka

Ile wyniesie subwencja oświatowa na sześciolatka w 2017 roku 48

## PROCEDURA BUDŻETOWA

Longin Mażewski

Kiedy sporządzić sprawozdanie finansowe samorządowych jednostek organizacyjnych za 2016 rok 50

## GOSPODARKA

Mariusz Gadomski

**Raport: Jakie są najnowsze narzędzia dotyczące promocji miast**

Wydatki samorządów miast na działania promocyjne zależą od kilku czynników. Oczywiście im większe miasto, tym więcej wydaje się na promocję, czego przykładem są: Warszawa, Poznań, Wrocław, Gdańsk czy Kraków. Drugim ważnym elementem, jest zdolność finansowa miasta.

62

## SAMORZĄD I PRAKTYKA

Magdalena Pokrzycka-Walczak

**Media społecznościowe, czyli najlepszy sposób na promocję regionu**

– rozmowa ze Sławomirem Sosnowskim, marszałkiem województwa lubelskiego

76

## NOWOŚĆ

## WYNAGRODZENIA

Anna Ryl

Jak wzrost minimalnego wynagrodzenia wpłynie na świadczenia pracownicze i składki na ubezpieczenie społeczne 52

## PODATKI

Janina Fornalik

Jakie dane powinny znajdować się na fakturach po centralizacji rozliczeń VAT 54

## PODATKI LOKALNE

Marcin Binaś

Zasady naliczania i pobierania podatków lokalnych od osób prawnych w 2017 roku 56

## PROMOCJA

Renata Maciejczak

Czy polskie gminy potrafią się promować 65

Wioletta Kępka

Najważniejsze imprezy targowe dla samorządów w 2017 roku 67

## REWITALIZACJA

Beata Potemska

Jakie skutki dla gminy ma ustanowienie obszarów rewitalizowanych 72

## TRANSPORT

Joanna Proniewicz

Czy gminy dostaną rekompensatę za mniejsze wpływy z podatków 74

## ZARZĄDZANIE

Beata Sadowska

Jak budować wizerunek menedżera w sektorze samorządowym 79

## GIEŁDA POMYSŁÓW

Mariusz Gadomski

Jakie są niestandardowe sposoby na zwiedzanie stolicy 81

## Wydarzenia

## Odbłyło się wysłuchanie publiczne o Prawie oświatowym

Ogólnopolskie organizacje gmin i powiatów – Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP i Związek Powiatów Polskich – we współpracy z organizacjami społecznymi, działającymi w sferze oświaty, zorganizowały 12 grudnia 2016 r. społeczne wysłuchanie publiczne ustawy – Prawo oświatowe wraz z przepisami wprowadzającymi.

Prośba środowiska samorządowego i nauczycieli o zorganizowanie wysłuchania publicznego w Sejmie została odrzucona na posiedzeniu dwóch komisji sejmowych. Dlatego organizacje samorządowe same zorganizowały spotkanie w formie wysłuchania publicznego, zapraszając do uczestnictwa wszystkie strony zaangażowane w proces legislacyjny. Niestety, nikt z Ministerstwa Edukacji Narodowej się nie pojawił.

Większość wystąpień podczas społecznego wysłuchania publicznego krytycznie odnosiła się do idei likwidacji gimnazjów, a także do tempa i sposobu przeprowadzania tak ważnych dla polskiej oświaty zmian. Z jednej strony podnoszono fakt, iż nie istnieją żadne badania, które uzasadniałyby konieczność powrotu do ośmioletniej szkoły podstawowej, a z drugiej – mówiono o dorobku gimnazjów, ich kadry pedagogicznej i młodzieży. Podczas wystąpień wielokrotnie padły słowa, że gimnazja to projekt, który zakończył się sukcesem.

Krytyka dotyczyła tempa prac nad zmianami w oświacie. Przedstawiciele organizacji samorządowych oraz stowarzyszeń oświatowych wyrazili obawy o jakość wprowadzanych naprędce zmian oraz pisanych na kolanie podstaw programowych. Zwracano uwagę na grożący wszystkim chaos i niepewność. Wysłuchanie było transmitowane on-line.

## Apel polskich regionów o przyszłość polityki spójności

Polityka spójności jako narzędzie niwelowania dysproporcji rozwojowych między regionami jest gwarantem pełnej realizacji idei wspólnego rynku oraz fundamentem konkurencyjności UE. Kontynuacji tak rozumianej polityki spójności, obejmującej wszystkie europejskie regiony, oczekują polskie województwa, które przyjęły stanowisko w tej istotnej dla przyszłości całej UE sprawie.

Prezentacja „Stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw RP w sprawie Polityki Spójności po roku 2020” odbyła się 7 grudnia ubr. w Brukseli podczas 120. sesji plenarnej Komitetu Regionów. Reprezentujący polskie regiony **Olgierd Geblewicz** – marszałek województwa zachodniopomorskiego oraz prezes zarządu Związku Województw RP i **Marek Woźniak** – marszałek województwa wielkopolskiego, wiceprzewodniczący Komitetu Regionów oraz przewodniczący polskiej delegacji w Komitecie Regionów, przekazali Stanowisko **Michaelowi Schneiderowi**, który odpowiada za przygotowanie projektu opinii Komitetu Regionów w tej sprawie. W spotkaniu uczestniczyli członkowie polskiej delegacji reprezentujący ZWRP.

Polskie regiony – formując swój pogląd na temat roli polityki spójności – chcą w aktywny sposób kreować kierunki debaty europejskiej na temat przyszłości tej polityki. Debata, która nabiera tempa. – *Głos polskich regionów na temat przyszłości polityki spójności jest tym bardziej uzasadniony, że dysponują one znaczącym doświadczeniem oraz sukcesami w zarządzaniu środkami polityki spójności o dużej skali, wnosząc niepodważalny i wymierny wkład w realizację celów tej polityki* – mówił w Komitecie Regionów marszałek Geblewicz. – *Od 2007 roku nasze regiony samodzielnie zarządzają środkami w wysokości blisko 50 mld euro w ramach regionalnych programów operacyjnych. I w polityce spójności widzą kluczową politykę rozwojową Unii Europejskiej, którą należy utrzymać.*

– *W polityce spójności należy dopatrywać się także narzędzia utrwalania tożsamości europejskiej* – wskazywał marszałek Woźniak, otwierając spotkanie. – *Dziś, jako jedyna polityka unijna, dostarcza ona wymiernych korzyści wszystkim mieszkańcom Unii. Korzyści, które są odczuwalne na poziomie lokalnych wspólnot.*

Stanowisko kompleksowo traktuje wątki związane z rolą i celami polityki spójności. Wskazuje na potrzebę jej gotowości na nowe wyzwania, związane choćby z migracjami i trendami demograficznymi. Jednocześnie podkreśla ono konieczność powiązania polityki spójności ze strategicznymi kierunkami rozwoju UE, przy zachowaniu jej ukierunkowania terytorialnego. Polskie regiony opowiadają się co najmniej za utrzymaniem dotychczasowego budżetu polityki spójności, a także za zwiększeniem jego elastyczności. Koncentracji tematycznej polityki spójności musi towarzyszyć jej zdecydowanie skuteczniejsza koordynacja z innymi politykami UE, a także wykorzystanie zróżnicowanych form wsparcia dostosowanych do specyfiki regionów. Polityka spójności musi być także jeszcze bliżej obywatela.

Polskie regiony swoje stanowisko ws. polityki spójności – poza Komitetem Regionów – skierowały do innych instytucji europejskich: Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, a także do stowarzyszeń regionów z innych krajów UE oraz polskiego rządu.

## Nowości prawne

### Projekt nowego rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont

Minister Rozwoju i Finansów planuje wydanie nowego rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jed-

nostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP. Planowane zmiany przepisów mają charakter dostosowujący i porządkujący. Planuje się, że przepisy nowego rozporządzenia wejdą w życie już 1 stycznia 2017 r.

1 stycznia  
2017 r.

1 marca  
2017 r.

### Planowane zmiany w wynagrodzeniach samorządowców

Możliwe są zmiany w tabelach wynagrodzeń w samorządach. Projekt nowelizacji rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych trafił do konsultacji społecznych.

Projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowni-

ków samorządowych przygotowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jest obecnie opiniowany. Nowelizacja przepisów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych miałyby polegać przede wszystkim na podwyższeniu minimalnych kwot wynagrodzenia zasadniczego w dotychczasowych dwóch tabelach (określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia). Ponadto stawki dodatku funkcyjnego przysługującego pracownikom zatrudnionym na podstawie wyboru i powołania (załącznik nr 2) miałyby zostać określone w formie kwotowej, i będzie odpowiadał dotychczasowej wysokości ustalonej procentowo

w odniesieniu do najniższego wynagrodzenia zasadniczego w 1. kategorii zaszerogowania. Dodatkowo nowelizacja rozporządzenia ma ponadto uzupełnić wykaz stanowisk o zawody informatyczne funkcjonujące w urzędach i jednostkach organizacyjnych (załącznik nr 3). Obecnie w tabelach wymienione są tylko dwa stanowiska – informatyk i starszy informatyk. Wykaz stanowisk ma się poszerzyć ponadto o stanowisko dziennego opiekuna wprowadzonego ustawą z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw.

Rozporządzenie na wejść w życie 1 marca 2017 r.

### Od 1 czerwca 2017 r. nowe instytucje w prawie administracyjnym

Szybsze procedury, zminimalizowanie przewlekłości procedur oraz promowanie partnerskiego podejścia administracji do obywateli i współpracy między organami mają być efektami zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Rząd przyjął projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz nie-

których innych ustaw w ramach pakietu ułatwień dla przedsiębiorców „100 zmian dla firm”. W nowych przepisach szczególnie nacisk położono na przyspieszenie procedur administracyjnych, ograniczenie nadmiernego formalizmu oraz upowszechnianie partnerskich relacji między administracją a obywatelami. W rezultacie wprowadzono kilka nowych zasad postępowania administracyjnego, takich jak: zasada przyjaznej interpretacji przepisów (*in dubio pro libertate*), reguła roz-

1 czerwca  
2017 r.

strzygania niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony, zasada pewności prawa, zasada bezstronności i równego traktowania oraz zasada proporcjonalności działań administracji.

## Środki unijne i dotacje

### Środki na poprawę jakości opieki nad osobami starszymi

Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadzi nabór wniosków o środki z działania 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Celem konkursu jest profesjonalizacja opieki nad osobami starszymi o różnym stopniu niesamodzielności poprzez opracowanie w ramach projektu standardów kształcenia w zakresie usług asystenckich i opiekuńczych, w tym teleopieki. O środki mogą ubiegać się m.in.: administracja rządowa i jej jednostki podległe

oraz nadzorowane, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, stowarzyszenia i związki JST, organizacje pozarządowe oraz podmioty ekonomii społecznej. Wnioski należy składać do 11 stycznia 2017 r. Więcej informacji można znaleźć na stronie <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/nabory/28-rozwoj-uslug-spoecznych-swiadczonej-w-srodowisku-lokalnym-2/>.

do **11 stycznia**  
**2017 r.**

oraz nadzorowane, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, stowarzyszenia i związki JST, organizacje pozarządowe oraz podmioty ekonomii społecznej.

Wnioski należy składać do 11 stycznia 2017 r. Więcej informacji można znaleźć na stronie <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/nabory/28-rozwoj-uslug-spoecznych-swiadczonej-w-srodowisku-lokalnym-2/>.

### Nabór wniosków o dofinansowanie dróg samorządowych w 2017 roku

Prezydenci miast na prawach powiatu, powiaty i województwa mogą składać wnioski o dofinansowanie inwestycji na drogach samorządowych w 2017 roku z rezerwy ogólnej. Finansowane są:

1) inwestycje na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu,

2) utrzymanie rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2 tys. pojazdów na dobę, wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu,

3) remont, utrzymanie, ochrona i zarządzanie drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu.

Przedmiotem dofinansowania ze środków rezerwy subwencji ogólnej może być tylko jedno zadanie realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Szczegółowych informacji i wyjaśnień udziela Wydział Sieci Drogowej w Departamencie Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa tel. 22 630 12 91.

do **10 lutego**  
**2017 r.**

do **23 stycznia**  
**2017 r.**

### Rozwój edukacji transgranicznej Polska-Saksonia

Trwa nabór projektów w konkursie o środki z III osi priorytetowej (Edukacja transgraniczna) Programu Interreg Polska-Saksonia. Zgłaszać można projekty dotyczące: edukacji językowej, rozbudowy oferty kształcenia na każdym etapie ukierunkowanej na wzmocnienie potencjału innowacyjnego oraz potrzeby transgranicznego rynku pracy, organizacji dwujęzycznych systemów informacyjnych, programów edukacyjnych, targów pracy i innych inicjatyw na przygranicznym rynku pracy w celu wzmocnienia mobilności transgranicznej, organizacji wymian, staży i praktyk zawodowych, tworzenia wspólnych programów nauczania zawodowego we współpracy z pracodawcami, realizacji projektów edukacyjnych i wychowawczych dla dzieci i młodzieży, edukacji ekologicznej oraz rozwoju sieci innowacyjnych w zakresie badawczo-rozwojowym w ramach programów kształcenia ustawicznego przy udziale szkół wyższych i przedsiębiorców. Każdy projekt musi być projektem partnerskim. W skład partnerstwa powinien wchodzić przynajmniej jeden partner z Polski i przynajmniej jeden z Saksonii. O dofinansowanie mogą ubiegać się m.in. jednostki administracji państwowej, regionalnej i lokalnej, stowarzyszenia tych jednostek i instytucje im podległe. Wniosek należy składać do 23 stycznia 2017 r. Więcej informacji można znaleźć na stronie <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/nabory/3-edukacja-transgraniczna/>.



## Konkurs o środki na zagospodarowanie wód opadowych w miastach

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ogłosił konkurs o środki z działania 2.1 Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska typ projektu 2.1.5 Systemy gospodarowania wodami opadowymi na terenach miejskich Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. O dotacje mogą ubiegać się:

- jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz działające w ich imieniu jednostki organizacyjne,
- podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych JST.

Wnioski należy składać od 9 stycznia do 15 marca 2017 r. w Generatorze Wniosków o Dofinansowanie albo w Kancelarii Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Więcej informacji na stronie <http://pois.nfosigw.gov.pl/skorzystaj-z-programu/zobacz-ogloszenia-i-wyniki-naborow-wnioskow/systemy-gospodarowania-wodami-opadowymi-na-terenach-miejskich/art,5,ii-nabor-dla-typu-projektow-2-1-5-systemy-gospodarowania-wodami-opadowymi-na-terenach-miejskich.html>.

od **9 stycznia**  
do **15 marca**  
**2017 r.**

do **28 lipca**  
**2017 r.**

## Dotacje na rozwój kolei miejskich

Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) prowadzi nabór wniosków o dofinansowanie ze środków działania 5.2 Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T (kolej miejska) Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Dotacje są przeznaczone na projekty dotyczące kolei miejskiej polegające na budowie, modernizacji i rehabilitacji linii kolejowych, w tym z możliwością:

- 1) instalacji ERTMS,
- 2) budowy i modernizacji przystanków kolejowych oraz zintegrowanych węzłów przesiadkowych – możliwej tylko jako element projektu infrastrukturalnego (liniowego) kolei miejskiej,
- 3) budowy i modernizacji systemów zasilania trakcyjnego i sieci trakcyjnej, systemów sterowania ruchem kolejowym, systemów usprawniających zarządzanie przewozami pasażerskimi oraz obiektów inżynierskich.

O środki mogą ubiegać się jednostki samorządu terytorialnego, ich związki, stowarzyszenia i porozumienia lub działające w imieniu JST jednostki i spółki specjalnego przeznaczenia.

Wnioski należy składać do 28 lipca 2017 r. Więcej informacji można znaleźć na stronie <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/nabory/52-rozwoj-transportu-kolejowego-pozza-ten-t-1/>.

do **15 grudnia 2017 r.**

## Pożyczki na realizację inwestycji na rzecz ochrony przyrody

Trwa nabór wniosków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o dofinansowanie z programu priorytetowego „Ochrona przyrody i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej Część 1) Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo”. Nabór wniosków dotyczy:

- 1) zachowania płynności finansowej projektów przyrodniczych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi innych niż Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) lub Program LIFE,
- 2) uzupełnienia wkładu własnego do 100% kosztów kwalifikowanych projektów przyrodniczych współfinansowanych ze środków UE niepodlegających zwrotowi innych niż POIiŚ i LIFE lub pozyskiwanych w ramach współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz współpracy dwustronnej.

O pożyczki mogą ubiegać się m.in.: parki narodowe, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, parki krajobrazowe i ich zespoły, uczelnie wyższe, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia JST. Wnioski należy składać do 15 grudnia 2017 r. lub do wyczerpania środków osobiście, za pośrednictwem poczty lub kuriera na adres: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ul. Konstruktorska 3A, 02-673 Warszawa. Więcej informacji można znaleźć na stronie <http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/ochrona-i-przywracanie-roznorodnosci/pozyczki/>.

oprac. **gren, Wiol**

## Podatki

# Jak zorganizować scentralizowany system rozliczania VAT w samorządzie

*1 stycznia 2017 r. nastąpiła centralizacja rozliczeń VAT w samorządach. Ma ona konsekwencje zarówno dla obiegu dokumentów zakupowych i sprzedażowych, określania prewspółczynnika i współczynnika na potrzeby rozliczania VAT naliczonego oraz prowadzenia rejestrów VAT.*

Rödl &amp; Partner



**ŁUKASZ  
SZCZYGIEŁ**

*doradca podatkowy  
w Rödl & Partner  
w Krakowie*

**W**szystkie jednostki od 1 stycznia br. samorządu terytorialnego (JST) mają obowiązek podjęcia scentralizowanego rozliczania podatku od towarów i usług (VAT; art. 3 ustawy z 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego; Dz.U. z 2016 r. poz. 1454, dalej: ustawa o centralizacji VAT). W znaczącej liczbie JST pierwsza scentralizowana deklaracja podatkowa VAT będzie składana w terminie do 27 lutego 2017 r. (25 luty przypada w sobotę). Warto w związku z tym przyjrzeć się praktycznym aspektom dokonywania rozliczeń i wskazać na najważniejsze rozwiązania praktyczne stosowane w tym zakresie.

## Obieg dokumentów zakupowych i sprzedażowych

Pierwszym krokiem w ramach scentralizowanych rozliczeń VAT jest zapewnienie prawidłowego obiegu dokumentów źródłowych, zarówno sprzedażowych, jak i zakupowych. Pomimo bowiem przeniesienia procesu rozliczenia VAT na poziom JST z poziomu jej poszczególnych jednostek organizacyjnych, osoby wykazujące się największym zrozumieniem przeprowadzanych transakcji pozostają zatrudnione w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, np. domach kultury, jadłodajniach czy centrach usług wspólnych (dawniej: zespoły ekonomiki oświaty). Z tego względu **kwalifikacją doku-**

**mentów na potrzeby rozliczeń VAT powinny zajmować się te osoby.**

Pracownik jednostki organizacyjnej JST będzie w stanie lepiej ustalić, czy dany zakup jest związany z działalnością gospodarczą prowadzoną przez JST (np. najem lokali gminy na potrzeby ośrodka zdrowia), działalnością niepodlegającą VAT (np. przekazywanie leków osobom korzystającym z pomocy społecznej) albo z czynnościami zwolnionymi z VAT (np. usługi użyczenia, w tym za częściową odpłatnością, busa bezpośrednio na rzecz beneficjentów korzystających z Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie).

W związku z tym dokumenty zakupowe, najczęściej w postaci faktur VAT, nadal powinny wpływać bezpośrednio do poszczególnych jednostek organizacyjnych JST, gdzie wyznaczone osoby będą zobowiązane do odpowiedniego zakwalifikowania tych dokumentów. Kwalifikacja do VAT może się odbywać w ten sposób, że wyznaczona osoba przystawi na fakturze VAT zakupowej pieczętkę i opisze kwoty VAT naliczonego przypadające na poszczególne rodzaje aktywności jednostki samorządu terytorialnego, tzn. działalność gospodarczą, działalność poza VAT i zwolnioną z VAT. Tak opisana faktura VAT zakupowa jest następnie ujmowana w cząstkowym rejestrze VAT prowadzonym dla danej jednostki organizacyjnej i zasadniczo nie jest przekazywana do osób odpowiedzialnych za ostateczne rozliczenie VAT na poziomie gminy. Podobnie można podejść do obiegu dokumentów sprzedażowych w postaci faktur VAT i pozostawić wystawienie faktur VAT sprzedażowych na poziomie poszczególnych jednostek organizacyjnych JST.

## Dodatkowe elementy na fakturach VAT

W przypadku zaproponowanego sposobu obiegu dokumentów źródłowych konieczne będzie uzupełnienie ich treści o dodatkowe elementy. W przypadku **faktur VAT dokumentujących zakup** będzie to wskazanie jako:

- nabywcę – określonej JST,
- odbiorcę faktury VAT – konkretnej jednostki organizacyjnej JST

– z podaniem ich adresów. W ten sposób dany dokument trafi do jednostki, której dotyczy, i będzie mógł być w odpowiedni sposób zakwalifikowany na potrzeby VAT.

Z kolei w przypadku **faktur VAT sprzedażowych** powinny one zawierać dodatkowe oznaczenia dotyczące:

- sprzedawcy – określającej daną JST oraz
- wystawcy – określającej konkretną jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za faktyczne przygotowanie dokumentu i przekazanie go kontrahentowi.

## Określenie prewspółczynnika i współczynnika

Oprócz zapewnienia prawidłowego obiegu dokumentów konieczne jest również zapewnienie w JST, aby określenie wysokości VAT naliczonego przebiegało w sposób zgodny z przepisami. Ponieważ w przypadku większości JST występować będą zarówno czynności niepodlegające VAT, jak i korzystające ze zwolnienia przedmiotowego w VAT konieczne będzie każdoroczne określenie dwóch wielkości:

- 1) tzw. prewspółczynnika odliczenia VAT, o którym mowa w art. 86 ust. 2a–2h ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: ustawa o VAT) oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z 17 grudnia 2015 r. w sprawie określenia zakresu wykorzystywania nabywanych towarów i usług do celów działalności gospodarczej w przypadku niektórych podatników (dalej: rozporządzenie o prewspółczynniku),
- 2) tzw. współczynnika odliczenia VAT, o którym mowa w art. 90–91 ustawy o VAT.

W przypadku konieczności zastosowania dwóch wskazanych ograniczeń w odliczeniu VAT naliczonego w pierwszej kolejności należy stosować prewspółczynnik, a w drugiej kolejności współczynnik odliczenia VAT. Należy także pamiętać, że konieczność stosowania wskazanych ograniczeń prawa do odliczenia VAT naliczonego będzie mieć miejsce tylko

wtedy, gdy nie uda się jednoznacznie przyporządkować danego zakupu do określonej sfery działalności JST.

## PRZYKŁAD .....

*Jednostka samorządu terytorialnego dokonuje zakupu energii elektrycznej dostarczanej do urzędu gminy, co jest dokumentowane fakturą VAT. W budynku urzędu gminy przebywają zarówno pracownicy zajmujący się działalnością gospodarczą (np. redakcją umów najmu, ich obsługą i windykacją), działalnością niepodlegającą VAT (np. wydawaniem decyzji administracyjnych w zakresie przewidzianym w prawie budowlanym) oraz działalnością gospodarczą zwolnioną przedmiotowo z VAT, (np. usługi zakwaterowania w internacie świadczone na rzecz uczniów szkoły prowadzonej przez tę gminę). Kwota VAT naliczonego za luty 2017 r. wynosi 154 zł i nie może być jednoznacznie przyporządkowana do określonych rodzajów działalności na podstawie jakichkolwiek obiektywnych kryteriów (np. szczegółowej ewidencji czasu pracy). W tej sytuacji, w pierwszej kolejności, na podstawie wyliczonego na rok 2017 prewspółczynnika odliczenia określa się ilość VAT naliczonego związanego z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz związanego z działalnością pozostającą poza regulacją VAT np. 50%. Następnie w stosunku do 50% VAT naliczonego związanego z prowadzoną działalnością gospodarczą w wysokości 77 zł ustala się kwotę VAT naliczonego do odliczenia na podstawie wyliczonego dla całej JST współczynnika odliczenia VAT. Jeżeli proporcja odliczenia w tym wypadku wyniosłaby 40%, wówczas ostatecznie odliczeniu od VAT należnego podlegałaby kwota podatku w wysokości 30,80 zł.*





W praktyce narzucony przez ustawodawcę sposób rozliczenia VAT naliczonego w JST może okazać się problematyczny z co najmniej dwóch powodów. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami **każda jednostka organizacyjna ma obowiązek określenia wysokości prewspółczynnika odliczenia VAT osobno**. Jednak możliwe jest uznanie, że przewidziany dla niej w rozporządzeniu o prewspółczynniku sposób określenia prewspółczynnika nie odpowiada specyfice wykonywanej działalności oraz dokonywanych nabyć i zastosowanie własnego sposobu wyliczenia prewspółczynnika (art. 86 ust. 2h ustawy o VAT). W tej sytuacji to na JST jako na podatniku VAT będzie spoczywać ciężar obronienia zajętego stanowiska w razie ewentualnego sporu z organami podatkowymi.

Nieco inaczej przedstawia się sprawa z określeniem wysokości współczynnika odliczenia VAT stosowanego przez JST. Zgodnie z obowiązującymi przepisami jest on bowiem wyliczany dla całej JST, a nie dla jej poszczególnych jednostek organizacyjnych. W związku z tym wyznaczony **pracownik powinien mieć obowiązek wyliczenia współczynnika i przekazania osobom odpowiedzialnym za rozliczenia VAT w każdej jednostce organizacyjnej**.

W praktyce, w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu rozliczeń VAT możliwe będzie wprowadzenie odpowiednich danych do programów księgowych w szczególności w ten sposób, że wyznaczony pracownik:

- 1) urzędu obsługującego JST wylicza i wprowadza do programu księgowego wartość

wyliczonego współczynnika określoną w procentach, która to wartość jest „narzucana” programom księgowym stosowanym w jej poszczególnych jednostkach organizacyjnych (w przypadku stosowania różnych programów najprawdopodobniej konieczne będzie manualne wprowadzenie tej wartości do programu w każdej jednostce organizacyjnej),

- 2) jednostki organizacyjnej gminy wylicza i wprowadza do programu wysokość prewspółczynnika dla danej jednostki,
- 3) urzędu obsługującego JST wylicza i wprowadza do programu wysokość prewspółczynnika określoną w procentach, która będzie stosowana w przypadku urzędu.

Na marginesie można dodać, że zaproponowane w rozporządzeniu o prewspółczynniku sposoby wyliczenia prewspółczynnika mogą powodować określenie jego w wysokości wyższej niż 100%. W tej sytuacji należy przyjąć, że prewspółczynnik będzie wynosić 100%, ponieważ przepisy rozporządzenia nie mogą modyfikować ogólnych zasad odliczenia VAT naliczonego.

### Rejestry VAT cząstkowe oraz rejestr VAT JST

Obecnie obowiązujący art. 109 ust. 3 ustawy o VAT nie stawia zbyt daleko idących wymagań, jeżeli chodzi o zawartość rejestrów VAT i ich rodzaje. Przepis ten stwierdza jedynie, że mają one zawierać elementy niezbędne do prawidłowego sporządzenia deklaracji podatkowej oraz informacji podsumowującej, a w szczególności dane niezbędne do określenia przedmiotu i podstawy opodatkowania, wysokości kwoty podatku należnego, korekt podatku należnego, kwoty podatku naliczonego obniżającej kwotę podatku należnego, korekt podatku naliczonego oraz kwoty podatku podlegającej wpłacie do urzędu.

Z uwagi na zaproponowany sposób obiegu dokumentów konieczne będzie zapewnienie ujmowania poszczególnych dokumentów na poziomie jednostki organizacyjnej JST w cząstkowych rejestrach VAT oraz przekazywanie informacji o sposobie ich ujęcia osobom zajmującym się ustaleniem wysokości zobowiązania podatkowego dla całej JST. Na gruncie art. 109 ust. 3 ustawy o VAT **możliwe będzie założenie podrejestrów VAT sprzedaży oraz zakupu w każdej jednostce organizacyjnej JST**, a następnie ujmowanie w nich poszczególnych transakcji sprzedaży oraz zakupu. W tym wypadku wyznaczony pracownik w programie księgowym dokonuje odpowiedniej kwalifika-



cji poszczególnych operacji gospodarczych, pod kątem ich związku z czynnościami wykonywanymi w ramach działalności gospodarczej oraz poza tą działalnością i zwolnionymi przedmiotowo z VAT. Zasadniczo stosowane programy księgowe powinny dawać możliwość „narzucenia” z góry wartości zarówno prewspółczynnika, jak i współczynnika odliczenia VAT, tak aby nie było konieczności ich każdorazowego wyliczenia.

W celu przygotowania rejestrów VAT dla JST, treść rejestrów częściowych powinna zostać przekazana osobie odpowiedzialnej za prowadzenie właściwych rejestrów VAT. Przekazanie tych informacji powinno nastąpić w terminie umożliwiającym poprawne przygotowanie rejestru VAT i deklaracji podatkowej, np. w ciągu od 10. do 13. dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który następuje rozliczenie VAT. **Przekazanie informacji może nastąpić zasadniczo na dwa sposoby:**

- 1) poprzez przesłanie przygotowanych rejestrów częściowych, w szczególności w formie skanów podpisanych dokumentów albo
- 2) poprzez przesłanie deklaracji częściowej VAT (np. w formie skanu podpisanej deklaracji bazującej na deklaracjach VAT) zawierającej pozycje wprost do przeniesienia do deklaracji VAT, wraz z częściowymi rejestrami VAT.

Jednocześnie w związku z nieprzesyłaniem dokumentów źródłowych z jednostki organizacyjnej do osoby przygotowującej deklarację podatkową dla JST, osoba ta powinna mieć prawo uzyskania wyjaśnień oraz otrzymania kopii lub skanów dokumentów źródłowych bez zbędnej zwłoki. W przypadku zidentyfikowania nieprawidłowości konieczne będzie dokonanie korekt zarówno rejestrów częściowych VAT, jak i przesłanej deklaracji częściowej.

W przypadku braku zastrzeżeń lub wątpliwości wyznaczona osoba przygotowuje deklarację podatkową VAT oraz określa wysokość podatku należnego do zapłaty.

### Przekazanie kwot podatku na wydzielony rachunek gminy

Aby umożliwić JST dokonanie zapłaty należnego VAT, konieczne będzie przekazanie środków pieniężnych w wysokości wynikającej z przesłanej deklaracji częściowej. W przypadku wzorowania się na obowiązujących obecnie wzorach deklaracji VAT, kwota ta może wynikać z pozycji opisanej przykładowo jako „podatek podlegający wpłacie do urzędu gminy”. Kwota ta po-

winna być niezwłocznie, jednakże nie później niż do 20. dnia miesiąca za miesiąc poprzedni, przekazania w formie przelewu na wydzielony rachunek bankowy.

Na ostatnim etapie wyznaczony pracownik przesyła deklarację podatkową oraz dokonuje zapłaty VAT należnego.

#### Podstawy prawne

► art. 3 ustawy z 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1454)

► art. 86 ust. 2a–2h, art. 90, art. 90a, art. 90b, art. 90c, art. 91, art. 109 ust. 3 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 710; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1579)

► rozporządzenie Ministra Finansów z 17 grudnia 2015 r. w sprawie określenia zakresu wykorzystywania nabywanych towarów i usług do celów działalności gospodarczej w przypadku niektórych podatników (Dz.U. z 2015 r. poz. 2193)





# Jakie problemy czekają samorządy stosujące zamówienia in-house

*1 stycznia 2017 r. weszły w życie przepisy dotyczące tzw. zamówień in-house.*

*Zagadnienie to od dłuższego czasu budzi emocje i kontrowersje, związane*

*z praktycznym stosowaniem regulacji, która dotyczy zlecania zadań podmiotom*

*wewnętrznym bez konieczności stosowania zasad konkurencyjnego wyboru wykonawców.*

  
CIEŚLAK & KORDASIEWICZ  
kancelaria doradztwa gospodarczego



**RAFAŁ CIEŚLAK**

*dr, radca prawny,  
Uniwersytet Warszawski,  
rcieslak@uw.edu.pl*

**P**rzez wiele lat koncepcja in-house była rozwijana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), a także w doktrynie prawniczej. Unijny prawodawca postanowił wreszcie skodyfikować tę instytucję, nadając jej ramy prawne w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (dalej: dyrektywa klasyczna). Dyrektywa była potrzebna, ponieważ:

- brakowało pewności prawa co do tego, w jakim stopniu współpraca pomiędzy instytucjami publicznymi powinna podlegać przepisom dotyczącym zamówień publicznych,
- różna była interpretacja orzecznictwa TSUE przez poszczególne państwa członkowskie, a nawet przez poszczególne instytucje zamawiające,
- istniała konieczność doprecyzowania, w jakich przypadkach umowy zawierane pomiędzy instytucjami zamawiającymi nie podlegają obowiązki stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych,
- potrzebowano gwarancji, że **współpraca publiczno-publiczna** podlegająca wyłączeniu nie powoduje zakłócenia konkurencji w odniesieniu do prywatnych wykonawców.

Sam fakt, że obie strony umowy są instytucjami zamawiającymi, nie wyklucza bowiem zastosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych. **Dyrektywa klasyczna przewidziała pięć rodzajów zamówień in-house** i – co istotne – w ogóle wyłączyła je z konieczności stosowania przepisów dyrektywy.

Dokonując transpozycji dyrektywy klasycznej polski ustawodawca nie przewidział jednak możliwości wyłączenia zamówień in-house z systemu zamówień publicznych. Zamówienia takie mogą

być natomiast udzielane w niekonkurencyjnym trybie „z wolnej ręki”, o ile zostaną spełnione przesłanki zastosowania określonego typu in-house, określone w art. 67 ust. 1 pkt 12–15 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). W porównaniu do rozwiązań przewidzianych w dyrektywie klasycznej, polskie przepisy zaostriżyły również warunki zlecania takich zadań i wprowadziły dodatkowe uprawnienia organów nadzoru nad zamówieniami in-house.

## Rodzaje zamówień in-house

W ślad za dyrektywą klasyczną również Pzp przewidziało pięć możliwości współpracy publiczno-publicznej:

- 1) **in-house klasyczny** – polegający na udzieleniu zamówienia osobie prawnej kontrolowanej przez zamawiającego. Będzie to najczęstszy przypadek umów in-house, zawieranych zwykle między jednostkami samorządu terytorialnego (JST) i spółkami tworzonymi przez JST. Warunkiem udzielenia takiego zamówienia jest sprawowanie przez zamawiającego nad tą osobą prawną kontroli odpowiadającej kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami organizacyjnymi, przez co rozumie się dominujący wpływ na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej (warunek ten może być również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w analogiczny sposób). Co istotne, ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczyć musi wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę (lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawia-

jący sprawuje kontrolę). Wreszcie, w kontrolowanej osobie prawnej nie może być bezpośredniego udziału kapitału prywatnego;

- 2) **in-house odwrócony** – polegający na udzieleniu zamówienia przez osobę prawną (będącą zamawiającym) zamawiającemu, który sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę, pod warunkiem że w osobie prawnej, której udziela się zamówienia, nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego – tego rodzaju umowy będą z pewnością rzadsze niż klasyczny in-house, choć nietrudno wyobrazić sobie zamawianie niektórych usług przez osoby prawne w jednostkach organizacyjnych zamawiającego;
- 3) **in-house pomiędzy osobami prawnymi kontrolowanymi przez tego samego zamawiającego** – pod warunkiem, że w osobie prawnej, której udziela się zamówienia, nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego. Nie ulega wątpliwości, że spółki komunalne, ewentualnie spółki Skarbu Państwa lub inne państwowe albo samorządowe osoby prawne będą analizowały możliwości prowadzenia tego typu współpracy, zwłaszcza że każda z nich może mieć do zaoferowania usługi konieczne do funkcjonowania innej osoby prawnej (np. zaopatrzenie w ciepło), a nawet usługi poza sferą użyteczności publicznej;
- 4) **in-house wynikający ze wspólnej kontroli** – w przypadku, gdy zamawiający sprawuje kontrolę nad daną osobą prawną wspólnie z innymi zamawiającymi, która odpowiada kontroli sprawowanej przez nich nad własnymi jednostkami, przy czym wspólne sprawowanie kontroli ma miejsce, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:
  - w skład organów decyzyjnych kontrolowanej osoby prawnej wchodzi przedstawiciele wszystkich uczestniczących zamawiających, z zastrzeżeniem, że poszczególny przedstawiciel może reprezentować więcej niż jednego zamawiającego,
  - uczestniczący zamawiający mogą wspólnie wywierać dominujący wpływ na cele strategiczne oraz istotne decyzje kontrolowanej osoby prawnej,
  - kontrolowana osoba prawna nie działa w interesie sprzecznym z interesami zamawiających sprawujących nad nią kontrolę.
 Ponadto, podobnie jak w przypadku in-house klasycznego, ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej musi dotyczyć wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiających sprawujących nad nią kontrolę (lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez

tych zamawiających), zaś w kontrolowanej osobie prawnej nie może być bezpośredniego udziału kapitału prywatnego. Najczęstszym przypadkiem tego rodzaju umów będzie udzielanie zamówień spółkom komunalnym przez zamawiających, będących ich udziałowcami lub akcjonariuszami;

- 5) **in-house horyzontalny** – ustanawiający lub wdrażający współpracę pomiędzy co najmniej dwoma zamawiającymi, w celu zapewnienia wykonania usług publicznych (z myślą o realizacji ich wspólnych celów). Wdrożeniem tej współpracy kierują jedynie względy związane z interesem publicznym, a zamawiający realizujący tę współpracę wykonują na otwartym rynku mniej niż 10% działalności będącej przedmiotem współpracy. Jest to niewątpliwie najbardziej skomplikowany i enigmatyczny ze wszystkich rodzajów in-house, którego zastosowanie każdorazowo wymagało będzie pogłębionych analiz prawnych.

Warto dodać, że zgodnie z metodyką obliczania procentu działalności osoby prawnej związanej z wykonywaniem zadań powierzonych przez

#### Wyjątki od zakazu udziału kapitału prywatnego

Wyrażony przez ustawodawcę zakaz udziału kapitału prywatnego w osobach prawnych, którym mogą być zlecane zamówienia in-house, nie obejmuje osób prawnych z udziałem partnera prywatnego wytionionego zgodnie z ustawą z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym ani też udziału pracowników reprezentujących w sumie do 15% kapitału zakładowego spółki, posiadających łącznie do 15% głosów na zgromadzeniu wspólników albo walnym zgromadzeniu.

zamawiających należy uwzględnić średni przychód osiągnięty przez taką osobę prawną lub zamawiającego w odniesieniu do usług, dostaw lub robót budowlanych za trzy lata poprzedzające udzielenie zamówienia. W przypadku gdy – ze względu na dzień utworzenia lub rozpoczęcia działalności przez osobę prawną lub zamawiającego lub reorganizację ich działalności – dane dotyczące średniego przychodu za trzy lata poprzedzające udzielenie zamówienia są niedostępne lub nieadekwatne, procent działalności musi być ustalany za pomocą „wiarygodnych prognoz handlowych”, co oznacza konieczność sporządzenia realistycznych prognoz finansowych.

Można więc stwierdzić, że nasz ustawodawca w dużej części skopiował przepisy dyrektywy klasycznej, w niewielkim tylko zakresie przystosowując treść Pzp do polskiej rzeczywistości prawnej. Zabieg ten, choć pozornie wygodny,



z pewnością będzie źródłem licznych nieporozumień i niewłaściwych interpretacji przepisów. Uwagę zwraca także zwiększenie, w stosunku do wymaganego dyrektywą klasyczną, poziomu działalności kontrolowanej osoby prawnej, która dotyczyć musi wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego.

### Nadzór nad in-house

Jako zamówienie w trybie z wolnej ręki, **in-house podlegał będzie wszystkim rygorom związanym z zastosowaniem tego trybu udzielenia zamówienia publicznego**. Ponadto, stosownie do regulacji Pzp, przed udzieleniem zamówienia in-house zamawiający obowiązkowo zamieszcza na stronie podmiotowej **Biuletynu Informacji Publicznej** (a jeżeli nie ma takiej strony, na swojej stronie internetowej), informację o zamiarze zawarcia umowy, zawierającą m.in.:

- 1) określenie przedmiotu zamówienia i wielkości lub zakresu zamówienia,
- 2) jego szacunkową wartość,
- 3) nazwę i adres wykonawcy, któremu zamierza udzielić zamówienia,
- 4) podstawę prawną i uzasadnienie wyboru trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki,
- 5) planowany termin realizacji zamówienia i czas trwania umowy.

**Zamawiający może zawrzeć umowę w sprawie zamówienia in-house nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia zamieszczenia tych informacji**. Następnie, w terminie nie dłuższym niż 14 dni od zawarcia umowy, zamawiający zamieszcza w ten sam sposób analogiczne informacje, uwzględniające udzielone zamówienie in-house (lub informację o jego nieudzieleniu).

Co do zasady, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza tzw. progi unijne, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszeń o zamówieniach na dostawy lub usługi, zamawiający w terminie trzech dni od wszczęcia postępowania zawiadamia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) o jego wszczęciu, podając uzasadnienie faktyczne i prawne zastosowania trybu udzielenia zamówienia in-house. Poza kontrolą zamówień in-house sprawowaną przez Prezesa UZP (oraz potencjalnych wykonawców zamówień publicznych i inne uprawnione podmioty, w tym w szczególności instytucje zarządzające programami operacyjnymi

w odniesieniu do zamówień finansowanych ze środków europejskich), **wprowadzono również dodatkowe, bardzo silne uprawnienia organów sprawujących nadzór nad zamawiającymi**. Zgodnie z art. 144b Pzp, w razie powzięcia wątpliwości co do prawidłowości zastosowania in-house, organ nadzoru ma obowiązek „zakazania zawarcia umowy na czas wyjaśnienia sprawy” (nie dłużej jednak niż na 21 dni). W przypadku stwierdzenia, że nie zostały spełnione przesłanki umożliwiające udzielenie takiego zamówienia, organ nadzorczy zakazuje zawarcia umowy, a jeżeli umowa została zawarta (co rodzi pytanie o możliwość stwierdzenia przez organ braku przesłanek do in-house również w terminie późniejszym), zwraca się do zamawiającego o wypowiedzenie umowy lub odstąpienie od umowy, w wyznaczonym przez ten organ terminie. Jeżeli i to okaże się nieskuteczne, organ nadzoru występuje do sądu o unieważnienie umowy w całości lub w części. **W przypadku jednostek samorządu terytorialnego wymienione uprawnienia nadzorcze przysługują wojewodom**.

### Najważniejsza będzie praktyka

Nie ulega wątpliwości, że najważniejsze dla powodzenia nowej formuły zlecenia zadań będą miały konkretne przykłady stosowania poszczególnych rodzajów zamówień in-house w zakresie zadań, w ramach których te zamówienia mogą być realizowane (rzecz jasna, na czele z gospodarką odpadami). Praktyka zweryfikuje także kwestię koncesji in-house i wskaże problemy, z którymi zapewne spotkają się zamawiający rozważający tego typu współpracę. Nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że **pomimo pierwszego zachwytu podmiotów publicznych nad tak szerokim otwarciem możliwości zlecenia zadań w trybie zamówienia z wolnej ręki, w praktyce nie będzie to takie proste, jak się wydaje**. Odrębną kwestią pozostaje też pytanie o efektywność tego rodzaju współpracy. Pamiętajmy także, że in-house stanowi wyjątek od ogólnej reguły stosowania otwartych i konkurencyjnych zasad dostępu do zamówień publicznych, zaś współpraca publiczno-publiczna nie powinna zakłócać konkurencji w odniesieniu do prywatnych wykonawców.

#### Podstawa prawna

► art. 67 ust. 1 pkt 12–15, art. 144b ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 2164; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1920)



## Nieruchomości

# Jakie będą konsekwencje przekształceń użytkowania wieczystego we własność

*Kontrowersje wokół pierwszej propozycji przekształcenia z urzędu prawa użytkowania wieczystego w budynkach wielorodzinnych we własność spowodowały, że znacznie ją zmodyfikowano. Nadal jednak wiele proponowanych zapisów jest niejasnych i niekorzystnych dla samorządów.*

**PIOTR WANCKE**

specjalista  
w zakresie prawa  
administracyjnego  
i cywilnego

9 listopada 2016 r. opublikowano nowy projekt ustawy o przekształceniu udziałów w użytkowaniu wieczystym gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w udziały we własność gruntów (<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12288711/12373386/12373387/dokument254331.pdf>).

Zmiany zaproponowane w nowym projekcie ustawy w zdecydowany sposób poprawiają sytuację samorządów terytorialnych. Najistotniejsze zmiany w porównaniu do poprzedniego projektu ustawy zawiera **tabela**. Jednak wiele proponowanych pierwotnie, niekorzystnych dla samorządów przepisów pozostało w nowym projekcie.

### Kontrowersyjne wywłaszczenie

W dalszym ciągu podstawowym skutkiem, jaki przyniesie ustawa, jest uwłaszczenie współużytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe związane z prawem odrębnej własności lokalu albo z udziałem we własności budynku z jednoczesnym wywłaszczeniem dotychczasowych właścicieli tych gruntów, tj. Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że z uwagi na konstrukcję prawną użytkowania wieczystego (nie jest możliwa sytuacja, w której część nieruchomości stanowi własność prywatną, a część tej samej nieruchomości pozostaje w użytkowaniu wieczystym) **przedmiotem uwłaszczenia będą nie tylko właściciele lokali mieszkalnych, z którymi związany jest współudział w prawie użytkowania wieczystego, ale także lokali innych niż mieszkalne.**

Z perspektywy dotychczasowego użytkownika wieczystego (nabywcy udziału w prawie własności) takie uwłaszczenie niewiele zmieni w jego sytuacji prawnej. Jeśli bowiem do tej pory był on

współużytkownikiem wieczystym nieruchomości gruntowej i właścicielem lokalu, to po wejściu w życie ustawy zostanie współwłaścicielem nieruchomości gruntowej i właścicielem lokalu. **Zasady wykonywania współwłasności czy współużytkowania wieczystego się nie różnią.** Zarówno współwłaściciel, jak i współużytkownik wieczysty mogą przysługujące im prawo zbywać, obciążać, oba prawa mogą stanowić przedmiot postępowania wywłaszczeniowego, oba stanowią przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości, mogą być także np. przedmiotem dziedziczenia. Nie zmieni się także, w okresie 20 lub 33 lat liczonych od wejścia w życie ustawy, obowiązek ponoszenia rocznych opłat, z tym że teraz opłata będzie opłatą przekształceniową.

Na podmiocie uwłaszczonym lub podmiocie, który nabędzie prawo własności lokalu, z którym związany jest udział we własności gruntu powstały na skutek uwłaszczenia, ciążyć będzie obowiązek jej ponoszenia (art. 3 i art. 7 projektu ustawy).

Autorzy projektu ustawy zrezygnowali z zapisu, którego konsekwencją byłby zakaz ustanawiania prawa użytkowania wieczystego związanego z prawem odrębnej własności lokalu do nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe.

Nadal także nie jest jednak do końca jasna konstrukcja procedury przekazania zaświadczenia przez właściwy organ do sądu wieczystoksięgowego. Skoro bowiem, na co wskazuje zapis art. 3 ust. 7 i ust. 8 nowego projektu, przekazanie zaświadczenia do sądu wieczystoksięgowego ma mieć jednak formę czynności technicznej, a sąd zyskuje uprawnienie do działania z urzędu w zakresie wpisu współwłasności gruntu powstałej w wyniku przekształcenia oraz wpisów dotyczących roszczenia

Porównanie projektu o przekształceniu udziałów w użytkowaniu wieczystym gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w udziały we własności gruntów z 7 listopada 2016 r. do wersji z 11 sierpnia 2016 r.

	Projekt z 11 sierpnia 2016 r.	Projekt z 7 listopada 2016 r.
<b>Zmiana definicji gruntu zabudowanego na cel mieszkaniowy</b>	Za grunty zabudowane na cele mieszkaniowe uznaje się grunty, na których położone są budynki z ustanowioną odrębną własnością co najmniej jednego lokalu mieszkalnego i w odniesieniu do których w dniu 31 grudnia 2016 r. obowiązywała stawka opłaty rocznej określona w art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; dalej: u.g.n. (art. 1 ust. 2 projektu)	Przez grunt zabudowany na cel mieszkaniowy należy rozumieć grunt zabudowany budynkiem lub budynkami, w których 1 stycznia 2017 r. co najmniej połowę liczby lokali wyodrębnionych i niewyodrębnionych stanowią lokale mieszkalne, przy czym co najmniej jeden z tych lokali jest przedmiotem odrębnej własności. (art. 1 ust. 2 projektu)
<b>Termin wydania zaświadczenia</b>	Organ, o którym mowa w ust. 1, zwany dalej „właściwym organem”, wydaje zaświadczenie z urzędu nie później niż w terminie <b>6 miesięcy</b> od dnia wejścia w życie ustawy lub na wniosek uprawnionego w terminie 14 dni od dnia jego wpływu. (art. 2 ust. 2 projektu)	Organ, o którym mowa w ust. 1, zwany dalej „właściwym organem”, wydaje zaświadczenie z urzędu nie później niż w terminie <b>9 miesięcy</b> od dnia wejścia w życie ustawy albo na wniosek współwłaściciela w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania wniosku. Od wydania zaświadczenia na wniosek właściwy organ pobiera opłatę skarbową w wysokości 50 złotych. (art. 2 ust. 2 projektu)
<b>Przyznanie kompetencji sądowi, który działa z urzędu</b>	brak	Sąd dokonuje z urzędu w księgach wieczystych wpisu współwłasności gruntu powstałej w wyniku przekształcenia oraz wpisów dotyczących rozszereżenia określonego w ust. 5 i obciążeń, o których mowa w art. 1 ust. 4, ujawnionych w księdze wieczystej. (art. 2 ust. 8 projektu)
<b>Zmiana okresu ponoszenia opłaty przekształceniowej</b>	Z tytułu przekształcenia prawa współużytkowania wieczystego gruntu w prawo współwłasności tego gruntu, o którym mowa w art. 1, współwłaściciel przez okres 20 lat, liczony od dnia 1 stycznia 2017 r., ponosi roczną opłatę przekształceniową zwaną dalej „opłatą”. (art. 3 ust. 1 projektu) W przypadku udziałów w użytkowaniu wieczystym, w odniesieniu do których w dniu 31 grudnia 2016 r. obowiązywała stawka opłaty rocznej inna niż 1%, roczną opłatę przekształceniową wnosi się do końca okresu, na który ustanowione było użytkowanie wieczyste. (art. 3 ust. 3 projektu)	W przypadku przekształcenia udziału w użytkowaniu wieczystym związanego z lokalem mieszkalnym, miejscem postojowym lub garażem, opłatę wnosi się przez okres 20 lat, liczony od dnia wejścia w życie ustawy. (art. 3 ust. 5 projektu) W przypadku przekształcenia udziału w użytkowaniu wieczystym, związanego z odrębną własnością lokalu innego niż określony w ust. 5 opłatę wnosi się przez okres 33 lat, liczony od dnia wejścia w życie ustawy. (art. 3 ust. 6 projektu)
<b>Kompetencje do wydania dokumentu o spłacie opłat przekształceniowych</b>	brak	Po wniesieniu opłat, o których mowa w ust. 5–8, właściwy organ wydaje zaświadczenie o uiszczeniu opłat. Zaświadczenie stanowi podstawę wykreślenia wpisu, o którym mowa w art. 2 ust. 5. (art. 3 ust. 8 projektu)
<b>Zakaz ustanawiania użytkowania wieczystego</b>	Od dnia 1 stycznia 2017 r. nie ustanawia się odrębnej własności lokalu z udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe. (art. 17 projektu)	brak
<b>Wysokość opłaty</b>	Wysokość opłaty jest równa opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego obowiązującej w dniu 31 grudnia 2016 r. (art. 3 ust. 4 projektu)	Wysokość opłaty jest równa opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jaka obowiązywałaby w dniu 1 stycznia 2017 r.
<b>Waloryzacja opłaty</b>	Waloryzacji opłaty właściwy organ może dokonać z urzędu albo na wniosek osoby zobowiązanej do jej ponoszenia, nie częściej niż raz na 5 lat. (art. 4 ust. 2 projektu)	Waloryzacji opłaty właściwy organ może dokonać z urzędu albo na wniosek współwłaściciela nie częściej niż raz na 3 lata. (art. 5 ust. 2 projektu)

określonego w ust. 5 i obciążeń, o których mowa art. 1 ust. 4, ujawnionych w księdze wieczystej, to po co projektodawca w art. 3 ust. 7 nadal stwierdza, że za dokonanie wpisu w księdze wieczystej na podstawie niniejszego zaświadczenia w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 5, nie uiszcza się opłaty sądowej? W myśl art. 3 ust. 8 projektodawcy przyznali wprost właściwemu organowi uprawnienie do wydania dokumentu potwierdzającego dokonanie spłaty opłat przekształceniowych.

## Roczne opłaty za użytkowanie wieczyste zostaną zastąpione opłatami przekształceniowymi.

Zaświadczenie stanowi podstawę wykreślenia wpisu, o którym mowa w art. 2 ust. 5 (roszczenie o opłaty roczne przekształceniowe). Nie określili natomiast, kto ma złożyć wniosek o wykreślenie wpisu, ani nie odnieśli się w tym zakresie do kwestii opłat za dokonanie wykreślenia wpisu.

**Projektodawca w zakresie obowiązku organu w zakresie ujawniania w księdze wieczystej faktu uwłaszczenia i jego skutków nie jest konsekwentny.** Raz bowiem posługuje się zwrotem „właściwy organ przekazuje zaświadczenie do właściwego miejscowo sądu” (art. 2 ust. 7), by w innym przepisie (art. 2 ust. 5) posłużyć się zwrotem „zaświadczenie stanowi podstawę wpisu w dziale III księgi wieczystej”.

### Nierówne traktowanie użytkowników wieczystych

Zapisy projektu ustawy, w kontekście pozostałych przepisów regulujących problematykę użytkowania wieczystego, powodują faktyczny podział grupy użytkowników wieczystych na użytkowników wieczystych nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe i współużytkowników wieczystych nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe, w znaczący sposób różnicując ich sytuację prawną. Takie twierdzenie uzasadnia analiza art. 1 ust. 1 oraz art. 13 pkt 1 projektu ustawy. Z dniem wejścia w życie ustawy, współużytkownicy wieczystości gruntów (osoby fizyczne i osoby prawne) zabudowanych na cele mieszkaniowe związane z prawem odrębnej własności lokalu albo z udziałem we własności budynku, zostaną uwłaszczeni z mocy prawa.

Natomiast użytkownicy wieczystości (osoby fizyczne), będący 13 października 2005 r. użytkownika-

mi wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych, z wyłączeniem tych użytkowników wieczystych objętych przepisami projektu ustawy, będą mogli wystąpić o przekształcenie w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. **Zróznicowanie sytuacji prawnej użytkowników wieczystych nastąpi tylko z tego faktu, że dany podmiot może być użytkownikiem wieczystym lub współużytkownikiem wieczystym.** Co więcej, bycie użytkownikiem wieczystym lub współużytkownikiem wieczystym wpływa na procedurę przekształcenia (z mocy prawa lub w drodze decyzji administracyjnej) tego prawa w prawo własności. Takie niejednolite traktowanie odnosi się także do czasu, w jakim uwłaszczony będzie miał obowiązek ponoszenia opłaty przekształceniowej.

Kolejnym przykładem różnicowania sytuacji dotychczasowych użytkowników wieczystych jest zagadnienie długości okresu ponoszenia opłaty przekształceniowej. Ogólną zasadą, jaką wprowadza projektodawca jest, że obowiązek ponoszenia opłaty przekształceniowej trwa przez okres 20 lat, liczony od 1 stycznia 2017 r. (art. 3 ust. 5 projektu ustawy). Jednakże art. 3 ust. 6 projektu ustawy zakłada, że w przypadku przekształcenia udziału w użytkowaniu wieczystym związanego z odrębną własnością lokalu innego niż określony w ust. 5 opłatę wnosi się przez okres 33 lat, liczony od dnia wejścia w życie ustawy.

Nie ulega wątpliwości, że projektowane przepisy wpłyną w znaczący sposób na dochody Skarbu Państwa, a zwłaszcza samorządów terytorialnych, osiągnęte z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. Zapisy ustawy spowodują spadek tych dochodów. Co warto podkreślić, spadek dochodów został w pewnym sensie złagodzony poprzez wprowadzenie możliwości częstszej waloryzacji opłaty przekształceniowej.

Pomimo więc poprawienia projektu, co należy uznać za pozytywne, nadal zawiera on wiele niejasności, które spowodują niejednorodną pragmatykę stosowania nowych przepisów.

#### Podstawy prawne

- ▶ art. 1, art. 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (j.t. Dz.U. z 2012 r. poz. 83; ost. zm. Dz.U. z 2015 r. poz. 524)
- ▶ art. 73 ust. 3 pkt 4 i pkt 5 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 1774; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1579)



## Ustrój samorządu

# Jak prawidłowo uzasadnić uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi na organ wykonawczy gminy

*Zdaniem sądów administracyjnych, niewłaściwie uzasadniona uchwała rady gminy w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność organu wykonawczego gminy podlega unieważnieniu. Mechanizm kontroli uchwał w tym zakresie powinien być maksymalnie wzmocniony z uwagi na odformalizowanie skargi jako środka obrony i ochrony interesów jednostki.*



**AGATA SOBOLEWSKA**

specjalistka w zakresie administracji publicznej

**R**ozdział 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) w całości dotyczy skarg. W art. 227 k.p.a. wskazuje na przykłady przedmiotu skargi, wymieniając przy tym zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. **Skarga powinna być składana do organów właściwych do jej rozpatrzenia.** Artykuł 238 § 1 k.p.a. wyraźnie wskazuje, że organ rozpatrujący skargę ma obowiązek sformułowania **zawiadomienia o sposobie jej załatwienia** i przekazania go stronie wnoszącej skargę.

## Orzecznictwo i praktyka

Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi wymaga uzasadnienia **faktycznego i prawnego**. W ocenie sądów administracyjnych odgrywa ono ogromną rolę, gdyż warunkuje kontrolę legalności sprawowaną przez organy nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądownictwo administracyjne (wyrok WSA w Łodzi z 31 marca 2009 r., sygn. akt

II SA/Łd 166/09; wyrok USA w Gorzowie Wlkp. z 29 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Go 221/16; wyrok WSA w Białymstoku z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 83/06). W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podlaskiego z 21 stycznia 2008 r. (zn. NK.II.BG.0911-7/08) dotyczącym kontroli uchwały nr XVI/110/07 podjętej 21 grudnia 2007 r. na posiedzeniu Rady Gminy Juchnowiec Kościelny dotyczącej rozpatrzenia skargi wskazano, że „przedmiotowa uchwała Rady Gminy Juchnowiec Kościelny jako organu właściwego do oceny kwestionowanego postępowania organu wykonawczego gminy nie zawiera uzasadnienia stanowiącego **niezbędny element aktu woli** organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, który zmierza do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym”. Wojewoda Podlaski wywiódł, biorąc pod uwagę art. 7 Konstytucji RP, że każde rozstrzygnięcie organu publicznego wymaga uzasadnienia, które warunkuje kontrolę legalności.

Podobne zdanie w **wyroku z 29 czerwca 2016 r. wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.** Rada Miejska w uchwale

### Elementy, jakie powinno zawierać zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi:

- oznaczenie organu, od którego pochodzi,
- wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona,
- podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny, a ponadto
- zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz

pouczenie o treści art. 239, tj. w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.



z 17 września 2015 r., nr X/57/2015 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność burmistrza postanowiła zadecydować o niezasadności skargi. W uzasadnieniu wskazała, że 3 lipca 2015 r. za pośrednictwem Urzędu Wojewódzkiego wpłynęła skarga S.K. na działalność Burmistrza w sprawie rozgraniczeniowej, wszczętej na wniosek skarżącej. Przewodniczący Rady Miejskiej przekazał ją Komisji Rewizyjnej, która po zapoznaniu się z wyjaśnieniami w sprawie oraz analizie dokumentów zaopiniowała negatywnie rozpatrzenie skargi. W sprawie tej bowiem wydano prawomocne rozstrzygnięcie sądu, a zarzuty przedstawiane przez skarżącą były wielokrotnie podnoszone we wcześniejszych postępowaniach, które kończyły się oddaleniem zarzutów. Wobec czego Rada Miejska postanowiła uznać skargę za niezasadną. Wojewoda w lutym 2016 r. postanowił złożyć skargę na wskazaną uchwałę, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 238 § 1 k.p.a., tj. nie zawierała ona niezbędnych elementów wskazanych przez k.p.a., a także nie zawierała uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz pouczenia o treści art. 239 k.p.a.

### Prawne i faktyczne uzasadnienie

We wskazanym orzeczeniu WSA w Gorzowie Wlkp. wskazał, jakie elementy i czynności powinny zostać przeprowadzone, by uzasadnienie uchwały o niezasadności skargi na Burmistrza uznać za wystarczające i zgodne z prawem. W ocenie sądu **uzasadnienie faktyczne „powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej”**. Z kolei uzasadnienie prawne musi zawierać **wyjaśnienie podstawy prawnej wraz z przytoczeniem odpowiednich przepisów prawa**. Rada Miejska powinna także w uzasadnieniu zawrzeć **ocenę zebranego materiału dowodowego i wyczerpujące wyjaśnienie przesłanek** dokonanego rozstrzygnięcia w taki sposób, aby organ nadzoru czy sąd administracyjny nie miały wątpliwości, że przeprowadzone postępowanie wyjaśniające w związku z wniesioną skargą pozwala jednoznacznie stwierdzić, że zarzuty podniesione w skardze są nieuzasadnione. Organ decydując o sposobie załatwienia sprawy nie może, w ocenie WSA w Gorzowie Wlkp., opierać się na stwierdzeniu, że w sprawie wydano prawomocne orzeczenie i tym, że w poprzednich postępowaniach skarżąca podnosiła podobne zarzuty.

### Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały

Artykuł 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że **uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne**, a o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Z kolei

ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż wydano je z naruszeniem prawa. W przypadku upływu terminu 30 dni, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru **może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego**, co w przypadku, w którym orzekał WSA w Gorzowie Wlkp. miało miejsce. Warto podkreślić, że **dla stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia wystarczające pozostaje stwierdzenie istotnego naruszenia prawa**. Nie jest konieczne zaistnienie rażącego naruszenia prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a., jednocześnie niewystarczające jest naruszenie nieistotne, takie jak na przykład nieodpowiednie oznaczenie uchwały, powołanie wadliwej podstawy prawnej, oczywista omyłka pisarska lub rachunkowa.

Po analizie orzeczeń i rozstrzygnięć nadzorczych dotychczas wydanych przez organy nadzorcze i sądy administracyjne można stwierdzić, że **rola uzasadnienia uchwały o sposobie załatwienia skargi, zwłaszcza w sytuacji uznania jej za bezasadną lub negatywnym jej rozpatrzeniu, odgrywa bardzo ważną rolę**. Uzasadnienie musi być wyczerpujące, zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym, musi ono zawierać okoliczności, jakimi kierował się organ przy rozpatrywaniu skargi, wskazywać na motywy danego rozstrzygnięcia oraz wskazywać, które przepisy prawa organ brał pod uwagę rozstrzygając skargę. Argumentacja musi być wystarczająca zarówno dla organów nadzorczych, jak i sądowniczych.

#### Podstawy prawne

- ▶ art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 446; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1579)
- ▶ art. 138 § 2, art. 227, art. 156, art. 238 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 23; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 996)



# Jakie są prawne aspekty likwidacji jednostki budżetowej

*Jednostki budżetowe są jedną z form organizacyjno-prawnych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Jednostki te, działające na terenie gminy, powiatu lub województwa tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały, określając jednocześnie mienie przekazywane tej jednostce w zarząd.*



**ROBERT  
GAWŁOWSKI**

specjalista z zakresu administracji publicznej i zarządzania publicznego, adiunkt w Wyższej Szkole Bankowej w Toruniu

Ustawodawca określając katalog jednostek sektora finansów publicznych w art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. (dalej: u.f.p.) wskazał, że **sektor publiczny tworzą organy władzy publicznej, jednostki samorządu terytorialnego**, związki metropolitalne, samorządowe zakłady budżetowe, państwowe fundusze celowe, ZUS, NFZ, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, państwowe i samorządowe instytucje kultury czy inne państwowe lub samorządowe osoby prawne. Co istotne, **jednostki budżetowe nie posiadają osobowości prawnej**, pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek jednostki samorządu terytorialnego. Ujęcie w ramach budżetu wszystkich dochodów i wydatków jednostek budżetowych jest przejawem tzw. budżetowania brutto realizującego zasadę zupełności budżetu. Brak osobowości prawnej często tłumaczony jest realizacją zadań, które nie mają charakteru komercyjnego, czyli z założenia jednostki budżetowe powoływane są do realizacji zadań publicznych, które nie mają charakteru dochodowego.

Z punktu widzenia racjonalnego zarządzania finansami publicznymi nie jest np. uzasadnione tworzenie jednostek budżetowych do wykonywania zadań, które mogłyby być finansowane z uzyskanych wpływów. Podstawą działalności jednostki jest statut, który zawiera nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą gospodarki finansowej jednostki jest plan dochodów i wydatków, którego projekt przygotowuje kierownik jednostki budżetowej. Brak zdolności prawnej jednostek budżetowych ma swoje konsekwencje w sposobie ich powoływania. Zgodnie z art. 12 ust. 2

u.f.p. jednostki budżetowe działające na terenie gminy, powiatu lub województwa tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały określając jednocześnie mienie przekazywane tej jednostce w zarząd.

Ze względu na charakter organizacyjno-prawny samorządowych zakładów budżetowych ustawa o finansach publicznych przewiduje możliwość realizacji przez nie takich własnych zadań publicznych, jak zarządzanie: drogami, ulicami, mostami, placami, gospodarka mieszkaniowa, zaopatrzenie w wodę, usuwania nieczystości, ścieków komunalnych, energię elektryczną, ale także pomoc społeczna, kultury, sport, rozrywka czy cmentarzy komunalnych.

## Likwidacja samorządowych jednostek budżetowych

Ustawa o finansach publicznych w art. 12 określa sposób likwidacji samorządowej jednostki budżetowej. Podobnie, jak w przypadku powołania, likwidacji dokonuje organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której działa jednostka budżetowa.

### WAŻNE

**Uchwała o likwidacji jednostki musi określać przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie jednostki.**

Wszelkie należności i zobowiązania te same przejmują urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego bądź inna jednostka o innej formie organizacyjno-prawnej, jeśli tak zdecyduje organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego. Wskazane uchwały są przejawem swobody organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego, wobec czego nie ma obowiązku publikacji ich w wojewódzkich dziennikach

urzędowych. Jednak praktyka działań nadzorczych służb wojewody wskazuje, że wojewodowie różnie oceniają tego typu uchwały.

**Uchwała określająca likwidację jednostki budżetowej musi określać precyzyjnie termin likwidacji jednostki.** Oznacza to, że od tego dnia jednostka znajduje się w stanie likwidacji i jej likwidator podejmuje czynności z tym związane. Uchwała określa także termin, w jakim stan likwidacji dobiega końca. W zakresie czynności, które należy podjąć w ramach likwidacji można wymienić inwentaryzację, dokonanie bilansu zamknięcia, sporządzenia sprawozdań, zamknięcia ksiąg. **Obowiązki te określone są w ustawie o rachunkowości, która wskazuje na przykład w art. 12 ust. 1, że księgi rachunkowe otwiera się w ciągu 15 dni od dnia rozpoczęcia likwidacji.** Likwidacja jednostki budżetowej może także wiązać się z koniecznością podjęcia działań w zakresie trwałego zarządu mienia, którym władata jednostka budżetowa lub spraw pracowniczych osób przez nią zatrudnianych. Zgodnie z **uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 marca 2013 r.** (sygn. akt III PZP 1/13) duże znaczenie dla pracowników zatrudnionych w likwidowanej jednostce budżetowej ma to, komu zostanie przekazany zakład pracy, tj. ogół składników materialnych i niematerialnych. Przeniesienie to ma znaczenie, jeśli chodzi o przejęcie roli pracodawcy w myśl art. 231 Kodeksu pracy. Jak bowiem zauważyli sędziowie samo zniesienie jednostki organizacyjnej i przekazanie tych zadań innej jednostce, która posiada swoje zasoby kadrowe wystarczające do ich wykonywania, nie stanowi przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę.

### CUW – sposób na organizację

Problematyka likwidacji jednostek budżetowych, a z pewnością ich sposobu funkcjonowania stała się ostatnio ponownie przedmiotem zainteresowań władz samorządowych, które to zyskały nowe narzędzia zarządzania nimi w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw z czerwca 2015 r. Regulacja ta dała możliwość wprowadzenia centrum usług wspólnych i likwidacji popularnych zakładów administracyjno-ekonomicznych obsługujących szkoły. W tym wypadku na podstawie art. 10a i art. 10b jednostki samorządu terytorialnego mogą wprowadzać wspólną obsługę w szczególności w zakresie organizacyjnym, finansowym i administracyjnym dla funkcjonujących na terenie jednostki samorzą-

du terytorialnego jednostek samorządowych. Jak wskazują przykłady funkcjonowania takich jednostek w innych krajach europejskich, możliwość funkcjonowania tzw. centrów usług wspólnych w niedalekiej przyszłości może istotnie zmienić sposób ich funkcjonowania i poprawić efektywność realizacji zadań publicznych.



### Harmonogram likwidacji

Likwidacja jednostek budżetowych poza koniecznością podjęcia czynności wynikających z ustawy o finansach publicznych, a także ustawy o rachunkowości, wymaga również przygotowania organizacyjnego związanego z przejęciem zadań realizowanych do tej pory przez jednostkę. Dlatego w przypadku niektórych jednostek samorządu terytorialnego stosuje się praktykę przyjmowania **harmonogramu likwidacji** takich jednostek, który przyjmowany jest na podstawie zarządzenia organu wykonawczego JST. Czynność ta ma na celu lepsze skoordynowanie działań i przyjęcie plan podejmowania kolejnych kroków organizacyjno-prawnych. Każdy przykład należy jednak rozpatrywać indywidualnie i zależy on od takich czynników, jak wielkość jednostki samorządu terytorialnego i przez to także wielkości jednostki budżetowej. Oba wyżej wskazane czynniki mają bowiem wpływ na zakres posiadanego majątku, a także skalę realizowanych zadań publicznych.

#### Podstawy prawne

- ▶ art. 9, art. 12 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 885; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1454)
- ▶ art. 12 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1047)
- ▶ art. 10a i art. 10b ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 446; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1579)

# Czy dopuszczalne jest powtarzanie przepisów ustaw i rozporządzeń w aktach normatywnych regulujących wewnętrzną organizację urzędu

*Kwestia powtarzania przepisów ustaw i rozporządzeń w aktach normatywnych regulujących wewnętrzną organizację pracy urzędu do dziś budzi wiele kontrowersji. Zarówno regulamin pracy, jak i regulamin wynagradzania przyjmowane są w drodze zarządzenia uprawnionego organu.*



**BEATA  
POTEMSKA**

*główny specjalista  
w Urzędzie Miasta  
Łodzi, doktorant  
na Wydziale  
Zarządzania UE  
Katedra Zarządzania  
Miastem i Regionem*

**W**iększość kwestii dotyczących sposobu zorganizowania pracy urzędów na szczeblu samorządowym regulowały ustawy i rozporządzenia, tak było do czasu wejścia w życie ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (dalej: u.p.s.). Na przykład w jednostkach samorządu terytorialnego nie ustalało się regulaminów wynagradzania – wszystkie kwestie związane z wynagradzaniem systematyzowała ustawa oraz rozporządzenie Rady Ministrów, których postanowienia dopełniane były uchwałami właściwej rady. Dopiero art. 2 u.p.s. wprowadził obowiązkowe tworzenie regulaminu wynagradzania w:

- urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych,
- starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych,
- urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych,
- biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki,
- biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Regulamin pracy i wynagradzania to podstawowe akty normatywne ustalające wewnętrzną porządek, organizację w urzędzie oraz określające prawa i obowiązki zarówno pracownika, jak i pracodawcy związane z procesem pracy, a także warunki wynagradzania za pracę. Są one wydawane

w drodze zarządzeń przez organ wykonawczy, np. wójta, burmistrza czy prezydenta miasta na podstawie dwóch aktów prawnych. Z jednej strony fundament stanowi ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, a z drugiej (w zakresie w niej nieuregulowanym) ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (dalej: k.p.).

## Regulamin wynagradzania

Podstawę prawną do ustalenia regulaminu wynagradzania tworzy art. 39 u.p.s. w ust. 1 pkt 1. Określa on obligatoryjną treść tego dokumentu, na którą składają się:

- wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych, które nie mogą być niższe od tych, które zostały wskazane w rozporządzeniu, oraz
- szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego.

Z kolei punkt 2 tego artykułu wskazuje na fakultatywne elementy regulaminu wynagradzania, tj.:

- warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa,
- warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 4 i 5 (funkcyjnego, specjalnego) oraz innych dodatków.

Poza tym (zgodnie z art. 43 ust. 1 u.p.s.), w zakresie nieuregulowanym w regulaminie mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu pracy. Kwestie dotyczące regulaminu wynagradzania reguluje art. 77<sup>2</sup> k.p. oraz odpowiednio niektóre przepisy dotyczące układów zbiorowych pracy, do których przepis ten odsyła.



Z kolei podstawę prawną do przyjęcia regulaminu pracy stanowi art. 42 u.p.s., który wskazuje, że ma on określić porządek wewnętrzny i rozkład czasu pracy w sposób zapewniający obywatelom załatwianie spraw w dogodnym dla nich czasie. Ponadto, jak wynika z art. 43 u.p.s., do spraw, które nie zostały w niej uregulowane, stosuje się odpowiednio przepisy k.p. Należy zatem wskazać, że niektóre z tych przepisów stosuje się dosłownie, niektóre z modyfikacjami, a niektórych w ogóle się nie stosuje, ponieważ część zagadnień bezpośrednio reguluje ustawa o pracownikach samorządowych.

#### Orzeczenia i wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące powielania przepisów

- orzeczenie z 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86 (oraz potwierdzające jego treść orzeczenie z 5 listopada 1986 r. w pełnym składzie, sygn. akt U 5/86),
- wyrok z 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00,
- wyrok z 14 października 2002 r., sygn. akt U 4/01.

Mając na uwadze powyższe, wydaje się, iż intencją ustawodawcy było wprowadzenie obowiązku przyjmowania regulaminu wynagradzania i pracy jako dokumentów konkretyzujących zapisy zawarte w aktach powszechnie obowiązujących w celu dostosowania ich do lokalnej specyfiki i potrzeb organizacyjnych danego urzędu. Konfrontując takie założenie z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który stanowi, że **w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych**, należy domniemywać, iż przedmiotowe regulaminy nie powinny powielać zapisów aktów prawnych, na podstawie których zostały wydane. Podobne stanowisko przyjmuje doktryna i orzecznictwo, które wprawdzie odnoszą się do aktów prawnych organów stanowiących, ale biorąc pod uwagę fakt, iż § 137 „Zasad techniki prawodawczej” wskazuje zarówno na uchwały, jak i na zarządzenia, należy je zastosować poprzez analogię również do aktów normatywnych wydawanych przez organ wykonawczy JST.

#### Powiać, czy nie powiać

Analiza praktyki w tym zakresie wskazuje, że dokumenty te powinny **dookreślać, doprecyzowywać przepisy ustawowe, jako akty prawa pochodne i komplementarne** wobec ustawy, oraz dostosowywać je do warunków panujących na obszarze obowiązywania i specyfiki lokalnego społeczeństwa. Dominuje stanowisko, że:

- system prawny powinien być budowany od ogółu do szczegółu, co oznacza, że na poziomie bardziej szczegółowym nie powtarza się zasad wyczerpująco wyrażonych na poziomie ogólnym (G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*),
    - nie zasługuje na tolerancję sytuacja, w której największą część dokumentu (np. statutu), zajmują przepisane wprost regulacje ustawowe (W. Kisiel, *Komentarz do art. 3 ustawy o samorządzie gminnym*),
  - powtórzenia są normatywnie zbędne, ponieważ przepis powtarzany ma moc obowiązującą niezależnie od zamieszczenia go w kolejnej ustawie (S. Wronkowska, w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*),
  - stosowanie powtórzeń stanowi zagrożenie dla spójności oraz przejrzystości przepisów prawa i mogłoby doprowadzić do stosowania ustawy w sposób sprzeczny z zamiarem ustawodawcy (M. Dębska, *Komentarz do zał. § 4 rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej*).
- Stanowisko, że przepisy wykonawcze nie powinny powielać przepisów ustaw, reprezentuje również Trybunał Konstytucyjny. Potwierdzają to orzeczenia i wyroki tego organu wydane w odniesieniu do rozporządzeń, z których wynika, że dokumenty te nie mogą wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych ustawą, nie mogą również powtarzać zawartych w niej treści, przekształcać ich, modyfikować czy syntezyzować (patrz: ramka).



## Zdaniem sądów administracyjnych

Ten pogląd po części potwierdza orzecznictwo sądowe. **Brak jest jednak na tym gruncie jednoznacznego stanowiska**, z którego wynika niedopuszczalność powtarzania w jakimkolwiek akcie wydanym przez organy administracji na szczeblu samorządowym zapisów zawartych w ustawach. Sądy administracyjne wprawdzie przyznają, że praktyka ta jest nieprawidłowa, ale są przeciwne formułowaniu bezwzględnego zakazu. Wychodzą one bowiem z założenia, że doprowadziłyby to np. do wykluczenia możliwości wskazania przepisów stanowiących podstawę dla przyjęcia przez radę gminy określonych rozwiązań w przyjmowanych przez nią aktach prawnych. Zdaniem **WSA w Poznaniu (wyrok z 23 marca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr/18/11)** nie narusza prawa fakt odesłania do innych przepisów bez powtarzania ich brzmienia.

Mając na uwadze zapis przytoczonego już wcześniej § 137 Zasad techniki prawodawczej, a także nakaz ustawodawcy dotyczący określenia w regulaminach kwestii związanych ze sposobem zorganizowania pracy w urzędzie, które zostały w sposób ogólny uregulowane w aktach prawnych wyższego szczebla, należy wniesić, iż **pracodawca nie może poprzestać na regulacji ustaw/rozporządzeń i musi te kwestie dookreślić**. Dla przykładu pracodawca ma bezwzględny obowiązek wskazania w regulaminie wynagradzania wymagań kwalifikacyjnych dla pracowników. **Nie ma jednak żadnych przeszkód, aby dokonał on powtórzeń zapisów zawartych już w rozporządzeniu, uznając sformułowane w nim kryteria za wystarczające dla zarządzanej przez niego jednostki samorządu terytorialnego.**

Z kolei w sytuacji, w której określając wymogi kwalifikacyjne dla poszczególnych stanowisk pracy, pracodawca będzie chciał je podnieść czy też doprecyzować, wydaje się, iż w pełni uzasadnione staje się powołanie lub przytoczenie zapisów, które podlegały doprecyzowaniu.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że powtórzenie niektórych zapisów ustaw czy rozporządzeń w aktach regulujących wewnętrzną organizację pracy urzędu ma na celu **wyartykułowanie pracownikom w jednym dokumencie w sposób przejrzysty i wyczerpujący (bez konieczności odsyłania do ustaw/rozporządzeń) zasad, na których opiera się funkcjonowanie danego zakładu pracy, oraz określenie praw i obowiązków** zarówno pracownika, jak i pracodawcy związanych z procesem pracy.

Ponadto pomimo wielu radykalnych stanowisk prezentowanych zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie w przedmiocie zakazu zamieszczania powtórzeń przepisów, brak jest wskazania jednoznacznych **skutków naruszenia** tego zakazu. TK stoi co prawda na stanowisku, że praktyka stosowania powtórzeń może prowadzić do dezorientacji, ale jednocześnie wskazuje, np. w **wyroku z 15 stycznia 1991 r.** (sygn. akt U 8/90), że jest ona wprawdzie uważana za uchybienie w technice legislacyjnej, ale nie może być oceniana jako naruszenie przepisu stanowiącego delegację ustawową.

Zgodnie zatem z treścią § 137 Zasad techniki prawodawczej nie powinny one zawierać powtórzeń zapisów zawartych w innych aktach normatywnych. Tymczasem doktryna, a w szczególności praktyka, wskazują, że repetycja niektórych zapisów ustawowych wydaje się wręcz niezbędna w przypadku, gdy stanowi ona wprowadzenie do jakiegoś unormowania. Pominięcie przepisu, który uzasadniałby dalsze regulacje, spowodowałoby chaos wywołany szumami komunikacyjnymi. W konsekwencji zapisy regulaminów nie tworzyłyby usystematyzowanej całości, co mogłoby stać się przyczyną dezorientacji adresata normy.

Nie zawsze zatem powtarzanie w aktach prawnych o charakterze szczególnym zapisów zawartych w przepisach wyższego szczebla należy zakwalifikować jako nieprawidłowość, która stanowi przesłankę do stwierdzenia ich nieważności. W zależności od zaistniałych okoliczności powtarzalność niektórych zapisów powinna być dopuszczalna, przy zachowaniu właściwych proporcji.

### Podstawy prawne

- ▶ art. 2, art. 39, art. 42 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 902)
- ▶ art. 77<sup>2</sup> ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1666)
- ▶ § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 283)



## Postępowanie administracyjne

# Na czym polega czasowe ograniczenie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa

*Trybunał Konstytucyjny w 2015 roku orzekł niekonstytucyjność przepisów proceduralnych w takim zakresie, w jakim nie wyłączają dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa po upływie znacznego czasu od wydania decyzji. Tym samym wskazano na konieczność czasowego ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej także w przypadku rażącego naruszenia prawa przez taką decyzję.*

Jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; dalej: k.p.a.). W tej jednostce redakcyjnej zawarte zostały w praktyce **dwie odmienne przesłanki** wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej, na co zwrócił uwagę **WSA w Rzeszowie w wyroku z 8 maja 2014 r.** (sygn. akt II SA/Rz 194/19). Obie przesłanki wskazują na tzw. obiektywną bezprawność decyzji.

### Z ORZECZNICTWA

*Wydanie decyzji bez podstawy prawnej oznacza, że albo nie ma przepisu prawnego umocowującego administrację do działania, albo przepis taki jest, ale nie stanowi on podstawy prawnej do wydania indywidualnego zewnętrznego aktu administracyjnego (decyzji, postanowienia).*

**Wyrok NSA z 7 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2219/10**

W przypadku przesłanki rażącego naruszenia prawa przepis prawny będący podstawą działania organu administracji publicznej oraz kon-

kretyzacji praw i obowiązków jednostki w rozstrzygnięciu indywidualnym istnieje, ale organ wydający rozstrzygnięcie postępuje wbrew treści tego przepisu. Zgodnie z **wyrokiem WSA w Poznaniu z 16 lutego 2016 r.** (sygn. akt I SA/Po 1583/15) rażące naruszenie prawa będzie miało miejsce w przypadku wydania decyzji, która treścią swego rozstrzygnięcia stanowi negację całości lub części obowiązujących przepisów.

Wyjaśniając pojęcie rażącego naruszenia prawa **WSA w Warszawie w wyroku z 4 marca 2015 r.** (sygn. akt I SA/Wa 2156/14) wskazał na następujące elementy: oczywistość naruszenia prawa, charakter naruszonego przepisu oraz skutki gospodarcze i społeczne. Oczywiście charakter ma naruszenie tylko jasnego, niewymagającego wykładni przepisu. Natomiast skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to takie skutki gospodarcze lub społeczne, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu organu praworządnego państwa.

### Ogólne ograniczenia czasowe

Ze względu na pewność obrotu prawnego ustawodawca zdecydował się na zastosowanie ograniczeń czasowych uniemożliwiających stwierdzenie nieważności decyzji po upływie określonego czasu od momentu wydania



**KAZIMIERZ PAWLIK**

*radca prawny,  
specjalizuje się  
w prawie  
administracyjnym*

decyzji. Zostały one wskazane w art. 156 § 2 k.p.a., ale odnoszą się wyłącznie do części przestanków uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji, tj. do przypadku wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, decyzji dotyczącej sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie oraz zaistnienia wady powodującej nieważność decyzji z mocy prawa. W tych przypadkach nie można stwierdzić nieważności, jeśli **od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło 10 lat**, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Oznacza to, że w przypadku wystąpienia innych niż wskazane przestanków upływ czasu nie ma wpływu na dopuszczalność stwierdzenia nieważności. Dotyczy to również stwierdzenia nieważności z uwagi na rażące naruszenie prawa.

### Z ORZECZNICTWA

*Nic nie stoi na przeszkodzie, żeby stwierdzić nieważność decyzji po upływie 35 lat od dnia jej wydania. Stwierdzenie nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa zgodnie z art. 156 § 2 k.p.a. nie jest ograniczone żadnym terminem, może zatem nastąpić w każdym czasie.*

**Wyrok WSA w Lublinie z 14 lutego 2013 r., sygn. akt III SA/Lu 826/12**

Na brak przedawnienia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa zwrócił również uwagę **NSA w wyroku z 1 marca 2011 r. (sygn. akt I OSK 610/10)**.

### Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Kwestia braku czasowych ograniczeń możliwości stwierdzenia nieważności podlegała ocenie **Trybunału Konstytucyjnego zawartej w wyroku z 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13)**. Stwierdzono w nim, że działanie organów państwa nie oznacza obowiązku bezwzględnego eliminowania nawet wadliwej decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub jego ekspektatywę, a ponadto nastąpił znaczny upływ czasu od jej wydania. W tym sensie zasada praworządności, która nakazuje eliminować decyzje sprzeczne z prawem, powinna



ustąpić potrzebie stabilizacji stanów społeczno-gospodarczych ukształtowanych mocą wadliwego aktu prawnego. Dlatego Trybunał wskazał, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od jej wydania nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

### Skutki wyroku Trybunału

Po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność art. 156 § 2 k.p.a. z Konstytucją RP, powstał istotny problem dla organów administracji i sądów administracyjnych rozpatrujących sprawy stwierdzenia nieważności decyzji wydanych wiele lat wcześniej. Już w samym uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że sam wyrok nie powoduje jeszcze zmiany normatywnej, w szczególności nie usuwa przepisu. Skutkiem wyroku jest natomiast obowiązek ustawodawcy takiego rozszerzenia art. 156 § 2 k.p.a., które wprowadzi ograniczenie stwierdzenia nieważności decyzji, od wydania której nastąpił znaczny upływ czasu. Co do zasady, należy zatem stosować ten przepis w dotychczasowym brzmieniu.



## Z ORZECZNICTWA

Zgodnie z wyrokiem art. 156 § 2 k.p.a. nie został usunięty w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, natomiast wymaga on każdorazowej wykładni na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Oznacza to obowiązek dokonania wykładni powyższego przepisu z uwzględnieniem zasad konstytucyjnych: zasady pewności prawa oraz zasady zaufania obywatela do Państwa.

**Wyrok NSA z 26 sierpnia 2016 r., sygn. kt I OSK 1801/15**

Na konieczność dalszego stosowania art. 156 § 2 k.p.a. w obecnym brzmieniu aż do czasu wprowadzenia zmian normatywnych wskazał z kolei WSA w Warszawie w wyroku z 10 czerwca 2016 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 78/16), co wynika z charakteru orzeczenia Trybunału (wyrok zakresowy o pominięciu prawodawczym). Charakter orzeczenia nie zmienia jednak faktu, że konieczne jest uwzględnienie wyroku Trybunału w prowadzonych sprawach aż do czasu wprowadzenia zmian legislacyjnych. Uwzględnienie to powinno polegać na interpretacji przepisów procesowych z uwzględnieniem wskazanych wyżej zasad konstytucyjnych. Należy przy tym zgodnie z **wyrokiem NSA z 14 czerwca 2016 r.** (sygn. akt I OSK 2138/14) pamiętać, że wykładnia ta ma służyć ochronie praw nabytych przez obywatela, ale już nie ochronie rażąco sprzecznych z prawem decyzji ingerujących w prawo własności obywateli w interesie państwowych osób prawnych.

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego podjęto w Senacie inicjatywę legislacyjną wprowadzenia stosownych zmian do k.p.a. (druk senacki nr 154), jednak w toku prac pojawiły się istotne rozbieżności co do kształtu regulacji, a projekt ostatecznie został 19 października 2016 r. wycofany. Należy przypuszczać, że złożony zostanie kolejny wniosek ustawodawczy zawierający inny sposób rozszerzenia zakresu art. 156 § 2 k.p.a.

### Podstawy prawne

- ▶ art. 2 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483; ost. zm. Dz.U. z 2009 r. nr 114, poz. 946)
- ▶ art. 156 § 1 pkt 2, art. 156 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 23; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 996)

# Komplet informacji dla samorządowców

miesięcznik



newsletter cotygodniowy



newsletter w każdy **WTOREK**

Aktualności dotyczące zmian w prawie



Omówienie wydarzeń środowiskowych



Fragmenty najciekawszych materiałów publikowanych w GSIA

**BIURO OPIEKUNÓW KLIENTA**  
tel. 22 761 30 30, 801 626 666, bok@infor.pl

## Samorządowe prawo pracy

# Jakie skutki dla samorządów mają zmiany w przepisach o wynagrodzeniach

*1 stycznia 2017 r. weszły w życie zmiany w systemie wynagrodzeń. Dotyczą one wynagrodzeń miesięcznych i godzinowych. Wdrożenie nowych przepisów w praktyce może być dużym problemem dla pracodawców, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego.*



BBP Legal



**MAŁGORZATA  
BRZÓSKA**

radca prawny,  
partner w kancelarii  
BBP Legal

**N**owe zasady wynagradzania wprowadziła od 1 stycznia 2017 r. ustawa z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (dalej: nowelizacja). Warto jednak przypomnieć, że **strona samorządowa, w ramach prowadzonych konsultacji, sprzeciwiała się nowym przepisom**. Zdaniem samorządów nie wzięto pod uwagę kosztów, które będą musiały samodzielnie ponieść samorządy w związku z podwyżką. W ocenie samorządowców nie sposób określić skutków finansowych wdrożenia nowelizacji dla jednostek samorządu terytorialnego, co może wpłynąć na podniesienie kosztów usług publicznych.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy wskazano, że nowelizacja ma na celu uzyskanie pozytywnej zmiany na rynku pracy przez przeciwdziałanie nadużywaniu umów cywilnoprawnych oraz wprowadzenie ochrony osób otrzymujących wynagrodzenie na najniższym poziomie. Co więcej, nowelizacja ma ukrócić patologię polegającą na zawieraniu umów cywilnoprawnych, przy spełnianiu wszelkich warunków zawarcia umowy o pracę, tylko po to, by obniżyć koszty zatrudnienia. Zagwarantowanie minimalnego wynagrodzenia osobom świadczącym pracę/usługi na podstawie umów cywilnoprawnych (głównie umów-zleceń) jest kolejnym krokiem do uszczelnienia systemu prawa pracy i wyrównywania poziomów zarobków niezależnie od podstawy prawnej zatrudnienia.

Przed nowelizacją przepisy określały zasady ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę wyłącznie w odniesieniu do pracowników, czyli osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub

spółdzielczej umowy o pracę. Także w ramach dotychczasowego porządku prawnego możliwe było ustalanie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w stawce miesięcznej lub w stawce godzinowej poprzez ustalenie stawki godzinowej dla pracownika na podstawie wymiaru czasu pracy obowiązującego pracownika. Rozwiązanie to i gwarancje najniższego wynagrodzenia nie obejmowały pracowników zatrudnionych na podstawie innych niż umowa o pracę stosunków prawnych, a to z uwagi na nieobjęcie ich definicją legalną minimalnego wynagrodzenia za pracę.

### Stawka godzinowa

Od nowego roku, określona w przepisach gwarancja minimalnego wynagrodzenia wyznacza dolną granicę wynagrodzenia, jakie przysługuje pracownikowi zatrudnionemu w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy, niezależnie od posiadanych kwalifikacji, składników wynagrodzenia, jak i szczególnych właściwości i warunków pracy.

Kluczowe zmiany nowelizacji dotyczą wprowadzenia w art. 1 po pkt 1 pkt 1a i 1b, które definiują „minimalną stawkę godzinową” oraz „przyjmującego zlecenie lub świadczącego usługi”. W świetle nowych przepisów **minimalna stawka godzinowa oznacza minimalną wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usługi, przysługującą przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi**.

Natomiast przez przyjmującego zlecenie lub świadczącego usługi rozumie się osobę fizyczną:

- 1) wykonującą działalność gospodarczą zarejestrowaną w Rzeczypospolitej Polskiej albo państwie niebędącym państwem członkowskim Unii Europejskiej lub państwem Europejskiego Obszaru Gospodarczego niezależną

trudniącą pracowników lub niezawierającą umów ze zleceniobiorcami albo

2) niewykonującą działalności gospodarczej, która przyjmuje zlecenie lub świadczy usługi na podstawie umów, o których mowa w art. 734 i art. 750 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: k.c.) na rzecz przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej albo na rzecz innej jednostki organizacyjnej, w ramach prowadzonej przez te podmioty działalności. Wprowadzenie nowych definicji legalnych prowadzi do znacznego zrównania sytuacji osób wykonujących pracę (świadczących usługi) na podstawie ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, jak i na podstawie przepisów k.c. Oznacza to, że przepisy nowelizacji stosuje się zarów-

## **Nowe przepisy o wynagrodzeniach stosuje się do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, jak również do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.**

no do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, jak i do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Na gruncie nowelizacji następuje zatem zrównanie sytuacji prawnej takich osób, a zmiany prawne nie ominą jednostek samorządu terytorialnego. Warto również nadmienić, że **wysokość minimalnej stawki godzinowej będzie corocznie waloryzowana o wskaźnik wynikający z podzielenia wysokości minimalnego wynagrodzenia ustalonej na rok następny przez wysokość minimalnego wynagrodzenia obowiązującą w roku, w którym odbywają się negocjacje.**

Kluczową zmianą jest wprowadzenie do ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (dalej: u.m.w.p.) nowych artykułów od 8a do 8f. Przewidują one wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług. Oznacza to, że wysokość wynagrodzenia powinna być ustalona w umowie tak, aby wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług nie była niższa niż wysokość minimalnej stawki godzinowej. W konsekwencji ustalony w samej umowie sposób wynagradzania – według



stawki godzinowej, dziennej, tygodniowej czy miesięcznej – będzie w praktyce bez znaczenia, bowiem chodzi o to, by każda godzina świadczenia usług była wynagradzana na poziomie nie niższym niż minimalna stawka godzinowa.

Nowe rozwiązania wprowadzają także automatyzm prawny w sytuacji, w której wysokość wynagrodzenia ustalonego w umowie nie zapewnia przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usłu-

gi otrzymania za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług wynagrodzenia w wysokości co najmniej minimalnej stawki godzinowej. **W takim przypadku zleceniobiorca ma roszczenie o wynagrodzenie w wysokości obliczonej z uwzględnieniem minimalnej stawki godzinowej.** Co więcej, przyjmujący zlecenie nie może zrzec się prawa do wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej

albo przenieść prawa do tego wynagrodzenia na inną osobę.

### **Termin i forma wypłaty wynagrodzenia**

Dodatkowa gwarancja dotyczy formy wypłaty wynagrodzenia. **Od 1 stycznia 2017 r. jedyną dopuszczalną formą wypłaty wynagrodzenia w części odpowiadającej godzinowej stawce minimalnej jest forma pieniężna.** Nie wyklucza to możliwości wprowadzenia innej formy wynagrodzenia, np. w postaci rzeczowej, niemniej tylko w zakresie wysokości przewyższającej kwotę minimalną za każdą godzinę świadczenia usług. Nowelizacja nie dopuszcza także wypłaty wynagrodzenia w okresach dłuższych niż jeden miesiąc w sytuacji, w której umowa zawarta jest na czas dłuższy niż jeden miesiąc. W takim przypadku wypłaty wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej dokonuje się co najmniej raz w miesiącu.

### **Wyliczenie godzin pracy**

Kolejnym obligatoryjnym *novum* jest wprowadzenie w treści samej umowy sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia



lub świadczenia usług. Jest to *quasi*-lista obecności, gdyby przyrównywać to rozwiązanie do postanowień przepisów z zakresu prawa pracy. Należy jednak pamiętać o tym, że w przypadku, gdy strony w umowie nie określą sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia, to zleceniobiorca przedkłada w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej informację o liczbie godzin wykonania zlecenia, w terminie poprzedzającym termin wypłaty wynagrodzenia. Tym samym **to w interesie zleceniodawcy jest takie sformułowanie umowy, by zapewnić sobie kontrolę nad sposobem (a w konsekwencji liczbą) godzin świadczenia usług.**

W przypadku umowy zawartej w formie ustnej zleceniodawca, przed rozpoczęciem wykonania zlecenia lub świadczenia usług, potwierdza zleceniobiorcy, w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej, ustalenia co do sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia lub usługi. W sytuacji braku takiego potwierdzenia podstawą ustalenia liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług będzie stosowna informacja przedłożona przez zleceniobiorcę w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej.

**W sytuacji, w której kilka osób przyjmuje zlecenie wspólnie, minimalną gwarancją wynagrodzenia objęta jest każda z tych osób.**

W takim przypadku potwierdzanie liczby godzin wykonania zlecenia następuje odrębnie w stosunku do każdej z tych osób.

Zleceniodawcy muszą pamiętać także o **nowym obowiązku archiwizacyjnym** wprowadzonym nowelizacją. Mianowicie przedsiębiorcy albo inne jednostki organizacyjne, na rzecz których są wykonywane zlecenia, mają obowiązek przechowywać dokumenty określające sposób potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia oraz dokumenty potwierdzające liczbę godzin wykonania zlecenia przez trzy lata od dnia, w którym wynagrodzenie stało się wymagalne.

### Wyłączenia ze stawki godzinowej

Spod stosowania minimalnej stawki godzinowej wyłączone są umowy, w których o miejscu i czasie wykonania zlecenia lub świadczenia usług decyduje przyjmujący zlecenie, a przysługujące mu wynagrodzenie jest uzależnione wyłącznie

od rezultatu wykonania zlecenia lub świadczenia usług, a samo wynagrodzenie ma charakter prowizyjny.

Przepisy przewidują także wyłączenia umów cywilnoprawnych zawieranych w zakresie umów:

- 1) dotyczących usług opiekuńczych i bytowych realizowanych poprzez prowadzenie rodzinnego domu pomocy na podstawie art. 52 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,
- 2) o pełnieniu funkcji rodziny zastępczej zawodowej, o utworzeniu rodziny zastępczej zawodowej lub rodzinnego domu dziecka, w przedmiocie prowadzenia rodzinnego domu dziecka, w przedmiocie pełnienia funkcji rodziny pomocowej, w przedmiocie pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, w przedmiocie pełnienia funkcji wychowawcy wyznaczonego do pomocy w kierowaniu placówką opiekuńczo-wychowawczą typu rodzinnego, w przypadku gdy w tej placówce nie ma zatrudnionego dyrektora – jeżeli ze względu na charakter sprawowanej opieki usługi są świadczone nieprzerwanie przez okres dłuższy niż jedna doba,
- 3) dotyczących usług polegających na sprawowaniu opieki nad grupą osób lub osobami podczas wycieczek lub wycieczek – jeżeli ze względu na charakter sprawowanej opieki usługi są świadczone nieprzerwanie przez okres dłuższy niż jedna doba,
- 4) dotyczących usług opieki domowej nad osobą niepełnosprawną, przewlekle chorą lub w podeszłym wieku, gdy w związku z ich wykonywaniem osoba świadcząca usługi zamieszkuje wspólnie z podopiecznym w jego mieszkaniu lub domu, a ze względu na charakter sprawowanej opieki usługi są świadczone jednej osobie lub wspólnie zamieszkującej rodzinie nieprzerwanie przez okres dłuższy niż jedna doba, z wyjątkiem przypadku świadczenia usług we wszelkich placówkach świadczących całodobowe usługi dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub w podeszłym wieku.

### Wysokość stawki godzinowej

Wysokość minimalnego wynagrodzenia, a także wysokość minimalnej stawki godzinowej, podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów, w terminie do 15 września każdego roku. Jeżeli jednak Rada Dialogu Społecznego nie uzgodni w terminie wysokości minimalnego wynagrodzenia





w roku następnym oraz nie ustali wysokości minimalnej stawki godzinowej w roku następnym, Rada Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia, w terminie do 15 września każdego roku, wysokość minimalnego wynagrodzenia w roku następnym, a także wysokość minimalnej stawki godzinowej w roku następnym wraz z terminem zmiany tych wysokości.

Wysokość minimalnej stawki godzinowej w 2017 roku ustalono w kwocie wynikającej ze zwaloryzowania kwoty 12 zł o wskaźnik wynikający z podzielenia wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonej na rok 2017 przez wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującą w 2016 roku (art. 7 nowelizacji).

## Stawka godzinowa w 2017 roku wynosi 13 zł.

Z punktu widzenia zarówno zleceniobiorców, jak i kosztów ponoszonych przez zleceniodawców, istotne jest, że do umów cywilnoprawnych, zawartych przed dniem wejścia w życie nowych przepisów, czyli przed 1 stycznia 2017 r., i trwających w tym dniu stosuje się nowe zasady ustalania wynagrodzeń. Tym samym przepisy zostały ustanowione korzystnie dla zleceniobiorców. Ma to także istotne znaczenie z punktu widzenia odpowiedzialności potencjalnych zleceniodawców, bowiem nowy art. 8e u.m.w.p. penalizuje sytuację, w której przedsiębiorca albo osoba działająca w imieniu przedsiębiorcy albo innej jednostki organizacyjnej, wypłaca przyjmującemu zlecenie wynagrodzenie za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług w wysokości niższej niż obowiązująca wysokość minimalnej stawki godzinowej. W takiej sytuacji **podlega on karze grzywny od 1 tys. zł do 30 tys. zł**. Orzekanie w tych sprawach następuje w trybie przepisów ustawy z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

### Podstawy prawne

- ▶ art. 7 ustawy z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1265)
- ▶ art. 8a–8f ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 2008; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1265)
- ▶ art. 734, art. 750 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 380; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1579)

# Czy naliczać trzynastki za 2016 rok w spółkach komunalnych

*Popularne trzynastki, co do zasady, nie obejmują pracowników spółek komunalnych, gdyż nie są oni zaliczani do pracowników samorządowych. Niemniej nie jest wykluczone ich wprowadzenie na podstawie wewnętrznych regulacji obowiązujących w danej spółce. Należy jednak pamiętać, że w przypadku niektórych spółek, z uwagi na sposób ich utworzenia, może się okazać, iż dodatkowe wynagrodzenie roczne stanowi treść indywidualnego stosunku pracy danej osoby i z tego tytułu, pomimo statusu spółki prawa handlowego, trzynastka powinna być wypłacona.*

**R**egulacje dotyczące dodatkowego wynagrodzenia rocznego, czyli tzw. trzynastek, zawarte są w ustawie z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (dalej: u.d.w.r.). Zgodnie z u.d.w.r. bezpośrednią podstawą do otrzymania trzynastek mają pracownicy:

- 1) państwowych jednostek sfery budżetowej, dla których środki na wynagrodzenia są kształtowane na podstawie odrębnej ustawy,
- 2) zatrudnieni w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach,
- 3) samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych prowadzących gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: u.f.p.),
- 4) biur poselskich, senatorskich lub poselsko-senatorskich oraz klubów, kół albo zespołów parlamentarnych.

**Dodatkowe roczne wynagrodzenie na zasadach określonych w u.d.w.r. przysługuje również pracownikom samorządowym, czyli osobom zatrudnionym w:**



**PAWEŁ  
MICHALSKI**

*radca prawny,  
specjalista  
z zakresu gospodarki  
komunalnej, prowadzi  
obsługę prawną spółek  
komunalnych*

- urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych,
- starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych,
- urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych,
- biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki,
- biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Przedstawione podstawy prawne przyznawania trzynastek wyraźnie dowodzą, że osoby zatrudnione w spółkach komunalnych, rozumianych jako spółki prawa handlowego z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, nie są ustawowo objęte prawem do otrzymania dodatkowego rocznego wynagrodzenia.

### Status spółek komunalnych

Z pewnością spółki komunalne nie są zaliczane do państwowych jednostek sfery budżetowej. Wyraźnie spółki wyłącza z sektora finansów publicznych treść art. 9 pkt 14 u.f.p., gdzie wskazuje się, że sektor finansów publicznych tworzą m.in. inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Na gruncie ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych przeważa również pogląd, że w jej rozumieniu wojewódzkimi i powiatowymi jednostkami organizacyjnymi nie są spółki prawa handlowego. Należy jednak zaznaczyć, że jest to zagadnienie wywołujące wątpliwości, gdyż ustawy ustrojowe dla powiatu i województwa wprowadzają szerokie rozumienie jednostek organizacyjnych tworzonych przez tego rodzaju samorządy, w tym również o odrębnej osobowości prawnej.

W przypadku szczepła gminnego spółka komunalna zaliczana jest do gminnych osób prawnych. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z 28 lutego 2006 r. (sygn. akt II PK 189/05), w systematyce ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym odróżnia się gminną jednostkę organizacyjną od gminnej osoby prawnej, a podział ten jest rozłączny. **Osoby zatrudnione w gminnych osobach prawnych innych niż gmina nie są objęte ustawą o pracownikach samorządowych.** Oznacza to, że pracownicy spółek komunalnych nie są objęci ustawowymi regulacjami dotyczącymi dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pracodawca nie ma obowiązku wypłacania im tzw. trzynastek.

### Dokumenty wewnętrzne spółki

Oczywiście poza regulacjami ustawowymi możliwe jest, aby prawo od takiego dodatkowego wynagrodzenia wynikało z wewnątrzzakładowych aktów prawa pracy. Przykładowo postanowienia dotyczące trzynastki może zawierać obowiązujący w spółce **układ zbiorowy**. W takim przypadku to on stanowi podstawę do wy-



płatności nadprogramowego wynagrodzenia, określając zasady i warunki jego przyznania, które mogą się różnić od tych wynikających z przepisów powszechnych, zwłaszcza u.d.w.r. Tytułem przykładu można wskazać rozwiązania dotyczące okresu zatrudnienia uprawniającego do nabycia prawa do trzynastki. Uchwalona w 1997 roku u.d.w.r. stanowi, że prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości nabywa się po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego. Pracownik, który nie przepracował u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, pod warunkiem że okres ten wynosi co najmniej 6 miesięcy. Nie ma przeszkód, aby w układzie zbiorowym te warunki ukształtować odmiennie, np. przyznając prawo do trzynastki po przepracowaniu krótszego okresu.

Innym rozwiązaniem, które z reguły podlega zmianom w przypadku wprowadzania trzynastek do układów zbiorowych lub regulaminów wynagradzania, jest ustalanie podstaw do odmowy jej wypłaty. Wspomniana u.d.w.r. przewiduje w tym względzie, że pracownik nie nabywa prawa do wynagrodzenia rocznego w przypadkach:

- 1) nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy trwającej dłużej niż dwa dni,
- 2) stawienia się do pracy lub przebywania w pracy w stanie nietrzeźwości,
- 3) wymierzenia pracownikowi kary dyscyplinarnej wydalenia z pracy lub ze służby,
- 4) rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika.

Z reguły pracodawcy zaostrzają te wymagania, przykładowo wykluczając wszystkich pracowników ukaranych dyscyplinarnie, bez względu na rodzaj kary.

## Przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego

Szczególną uwagę należy zwrócić na pracowników spółki komunalnej powstałej w wyniku przekształcenia z zakładu budżetowego na podstawie art. 22 i art. 23 ustawy z 20 grudnia r. o gospodarce komunalnej. Ta szczególna forma powołania spółki prawa handlowego przez gminy charakteryzuje się m.in. tym, że **spółka powstała w wyniku przekształcenia wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością samorządowego zakładu budżetowego**. Na gruncie prawa pracy oznacza to, że nowo powstały podmiot wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki wynikające z indywidualne-



go i zbiorowego prawa pracy. Taka zasada wynika m.in. z **wyroku Sądu Najwyższego z 19 października 2010 r.** (sygn. akt II PK 91/10) i oznacza pełną kontynuację pomiędzy zlikwidowanym zakładem budżetowym a powstałą spółką, pod względem praw pracowniczych.

**Wspomniana sukcesja rozciąga się również na prawo do trzynastej pensji.** Otóż pracownicy zakładu budżetowego są, zgodnie z przywoływanymi przepisami, uprawnieni do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Wraz z przekształceniem nie tracą tego uprawnienia, gdyż prawo to stanowi treść ich indywidualnych stosunków pracy, na co zwrócił uwagę **Sąd Najwyższy w wyroku z 23 lutego 2005 r.** (sygn. akt III PK 65/04), wyjaśniając, że uprawnienie pracowników do dodatkowego wynagrodzenia rocznego przysługującego na podstawie przepisów u.d.w.r. dla pracowników jednostek sfery budżetowej stanowi element treści stosunków pracy pracowników zakładu pracy będącego taką jednostką przejętego w trybie art. 23<sup>1</sup> ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy i wiąże nowego pracodawcę do czasu zmiany treści tego stosunku na podstawie porozumienia stron lub wypowiedzenia zmieniającego.

Oznacza to, że dopóki spółka powstała w wyniku przekształcenia zakładu budżetowego nie podejmie odpowiednich kroków na gruncie prawa pracy, mających na celu zmianę indywidualnych umów o pracę w zakresie trzynastki, pracownicy zachowują do niej prawo.

### Podstawy prawne

- ▶ art. 9 pkt 14 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1870; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1948)
- ▶ art. 22, art. 23 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 573; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1920)
- ▶ art. 23<sup>1</sup> ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1666)

Nadzór

# Jaki jest zakres kompetencji nadzorczych wojewody, a jaki RIO

*Zagadnienie właściwości organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego stanowi od dawna przedmiot debaty – zarówno nauki prawa, organów nadzoru, jak i sądów administracyjnych, przy czym stanowiska w tej kwestii często różnią się od siebie zasadniczo, co może negatywnie wpływać na efektywność realizacji jednej z funkcji nadzoru – strzeżenia prawa.*



**KAMILLA  
GROBICKA-  
MADEJ**

radca generalny  
w Zachodniopomorskim  
Urzędzie Wojewódzkim  
w Szczecinie, doktorant  
WPiA US w Katedrze  
Prawa Samorządu  
Terytorialnego

Obserwuje się takie obszary aktywności prawodawczej samorządu terytorialnego, co do których żaden organ nadzoru nie rozpoznaje swojej właściwości nadzorczej. W takiej sytuacji niezgodny z prawem akt funkcjonuje w obrocie prawnym, mimo że powinien zostać z niego **w ramach procedury nadzorczej wyeliminowany**, gdyż zgodnie z brzmieniem samorządowych ustaw ustrojowych „uchwała lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczne z prawem są nieważne zaś o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w ustawie” – tak w art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) art. 79 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej: u.s.p.) i art. 82 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: u.s.w.).

Wypada w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. **organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.**

Zakres właściwości nadzorczej Prezesa Rady Ministrów nie budzi takich kontrowersji, jak domeny przypisane wojewodzie i regionalnej izbie obrachunkowej.

## Rząd i wojewoda

Prezes Rady Ministrów władny jest do wnioskowania do Sejmu o podjęcie uchwały rozwiązującej radę gminy (art. 96 ust. 1 u.s.g.), radę powiatu (art. 83 ust. 1 u.s.p.) czy sejmik samorządowy (art. 84 ust. 1 u.s.w.), wyznaczania osoby pełniącej funkcję rady gminy (art. 96 ust. 1 u.s.g.), organów powiatu (art. 83 ust. 1 u.s.p.), organów samorządu województwa (art. 84 ust. 1 u.s.w.) do czasu wyboru nowych, odwoływania wójta (art. 96 ust. 2 u.s.g.), rozwiązywania zarządu powiatu (art. 83 ust. 2 u.s.p.), rozwiązywania zarządu województwa (art. 84 ust. 2 u.s.w.) na wniosek wojewody, zawieszania organów gminy (art. 97 ust. 1 u.s.g.), zawieszania organów powiatu (art. 84 ust. 1 u.s.p.), zawieszania organów samorządu województwa (art. 85 ust. 1 u.s.w.) na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, czy wreszcie do powoływania komisarza rządowego na wniosek wojewody (art. 97 ust. 3 u.s.g., art. 84 ust. 3 u.s.p., art. 85 ust. 3 u.s.w.).

W doktrynie przyjmuje się, że skoro ustawodawca postanowił, że uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego przedkładane być mają wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym zatem wyłączona jest kompetencja Prezesa Rady Ministrów do badania legalności tychże aktów [por. P. Chmielnicki (w.): P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 879]. Można zatem przyjąć, że kompetencję nadzorczą wojewody w ob-



szarze badania zgodności z prawem uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego ogranicza wyłącznie właściwość regionalnej izby obrachunkowej, gdyż Prezes Rady Ministrów nie jest organem uprawnionym do stwierdzenia nieważności takich aktów.

## RIO i jej władza

W praktyce aktualny jest pogląd, że w zakresie przedmiotowym nadzoru regionalnych izb obrachunkowych powinien mieścić się ogół czynności związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych i majątkowych. Regionalne izby obrachunkowe mogą zatem badać każdą uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli tylko zostały podjęte w sprawach finansowych. Przyjmuje się więc, że nadzorowi izby powinny podlegać wszystkie uchwały lub zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego, mające bezpośredni wpływ na wielkość dochodów bądź wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego (por. J. Storczyński, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Branta, Bydgoszcz–Chorzów 2006, s. 73).

Według odmiennego, również akceptowanego (można nawet uznać, że wiodącego) w nauce prawa i w orzecznictwie zapatrywania, eliminującego wszelkie wątpliwości co do zakresu kompetencji tego organu, sprawami finansowymi, o których mowa w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP i w art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p. i art. 78 ust. 1 u.s.w. są wyłącznie sprawy enumeratywnie wyliczone w art. 11 ust. 1 pkt 1–7 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych – por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 443, Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 91, s. 105, zatem *a contrario*, nadzór izby nie może obejmować aktów prawnych podejmowanych w innych, niż wymienione w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych sprawach, choćby nawet należały *one prima facie* do „spraw finansowych”.

Jak widać, samo już rozgraniczenie „spraw finansowych”, którym posługuje się ustawodawca, może znacznie komplikować działalność organów nadzoru. Co gorsza, wojewoda bywa uznawany dość powszechnie za organ nadzoru ogólnego, który (przy zastosowaniu najbardziej rozszerzającej wykładni przepisów o nadzorze) uprawniony jest nawet do wkraczania w kom-

petencję regionalnej izby obrachunkowej, tj. np. do wniesienia skargi na uchwałę w przedmiocie dotacji z budżetu gminy, jeśli regionalna izba obrachunkowa pozostaje beczynna, tak m.in. w wyroku WSA w Szczecinie z 3 kwietnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Sz 21/14), który zapadł w następującym stanie faktycznym – wojewoda w ramach sygnalizacji poinformował regionalną izbę obrachunkową, że uchwała w przedmiocie dopłaty do taryfowych odbiorców usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków, podjęta na podstawie ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, narusza prawo, gdyż organ stanowiący gminy nie był prawnie umocowany do określenia różnej wysokości dopłat w ramach jednej grupy taryfowej odbiorców usług. Regionalna izba obrachunkowa uznała, że kontrola legalności uchwały nie mieści się w obszarze jej właściwości nadzorczej, albowiem dopłaty (w formie dotacji z budżetu gminy) mają być przekazywane do przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych działających w formie spółek prawa handlowego, nie zaś zakładów budżetowych. W sytuacji gdy wojewoda w dalszym ciągu oponował przeciw przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w stosunku do omawianego aktu wskazując właściwość izby, skorzystała ona z kompetencji wystąpienia do ministra właściwego do spraw administracji publicznej z wnioskiem o rozstrzygnięcie negatywnego sporu o właściwość. Minister zagwarantował prawną możliwość zakwalifikowania sporu między organami nadzoru nad działal-



nością samorządu terytorialnego do sporów o właściwość w rozumieniu przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, zatem wojewoda pozostając w przeświadczeniu, że przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza prawo ostatecznie złożył na nią skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który orzekł jak wyżej.

Opisany w tym artykule, jakże niepożądany w państwie prawa, stan niepewności kompetencyjnej zdaje się nieco porządkować niedawne **orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 września 2015 r.** (sygn. akt II GSK 1676/14), który stanął na stanowisku, że pojęcie „ogólny nadzór nad działalnością uchwałodawczą organów jednostek samorządu terytorialnego” nie występuje w ustawach samorządowych. W obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw do przyjęcia, że wojewoda sprawuje jakiś bliżej nieokreślony nadzór „ogólny”, co upoważnia go do podejmowania działań w zakresie nadzoru sprawowanego przez regionalną izbę obrachunkową. Dla ustalenia legitymacji skargowej istotne znaczenie ma bowiem podział kompetencji między organami nadzoru, który ma charakter rozłączny. Jeżeli więc konkretna uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy do zakresu działalności nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej, to wojewodzie nie przysługują w tym zakresie żadne uprawnienia. Sąd podkreślił również, że legitymacja skargowa jest pochodną kompetencji przysługujących organowi nadzoru.

W obszarze spraw finansowych wojewoda nie jest uprawniony ani do stwierdzania w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego nieważności uchwały czy zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego, ani do składania na taki akt skarg do sądu administracyjnego w oparciu o założenie, że jest organem nadzoru „ogólnego”.

#### Podstawy prawne

- ▶ art. 171 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483; ost. zm. Dz.U. z 2009 r. nr 114, poz. 946)
- ▶ art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 446; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1579)
- ▶ art. 79 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 814; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1579)
- ▶ art. 82 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 486)

## Kodeks wyborczy

# W jakim zakresie komisarz wyborczy może badać sprawozdanie finansowe z referendum lokalnego

*Pełnomocnik inicjatora referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego złożył komisarzowi wyborczemu sprawozdanie finansowe z dochodów i wydatków związanych z tym referendum. Zawiera ono dane, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że nie odzwierciedlają one faktycznych kosztów działań podejmowanych przez inicjatora tego referendum. Czy komisarz ma prawo do zbadania tego sprawozdania pod kątem zgodności gospodarki finansowej prowadzonej przez inicjatora referendum z przepisami prawa?*

### Odpowiedź

Nie. W przypadku uzasadnionego podejrzenia co do niezgodności danych wykazanych przez pełnomocnika inicjatora referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego (JST) w sprawozdaniu finansowym z dochodów i wydatków związanych z tym referendum ze stanem faktycznym, komisarzowi wyborczemu przysługuje jednak prawo wezwania pełnomocnika inicjatora referendum do złożenia stosownych wyjaśnień, udokumentowanych dowodami pozwalającymi potwierdzić zgodność danych zawartych w sprawozdaniu z rzeczywistością.

### TOMASZ GAŚSIOR

*pracownik Krajowego Biura Wyborczego, autor publikacji związanych z tematyką wyborczą*

## Uzasadnienie

Pełnomocnik inicjatora referendum w sprawie odwołania organu JST, ma obowiązek sporządzić sprawozdanie finansowe z dochodów i wydatków, związanych z tym referendum i w terminie trzech miesięcy od dnia referendum przedłożyć je komisarzowi wyborczemu, który zarządził przeprowadzenie tego referendum (art. 44 ust. 1 w związku z art. 45 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym; dalej: u.r.l.). Komisarz wyborczy udostępnia to sprawozdanie do wglądu mieszkańcom, podając do ich wiadomości czas, miejsce i sposób udostępniania.

### Badanie sprawozdania

Komisarz wyborczy ma obowiązek zweryfikowania, czy sprawozdanie finansowe dotyczące referendum zostało złożone w ustawowym terminie, czy jego forma i treść odpowiadają wzorowi, a także czy w poszczególnych jego pozycjach zawarte są wymagane dane. **Z przepisów u.r.l. nie wynika upoważnienie dla komisarza wyborczego do prowadzenia kontroli sprawozdania finansowego złożonego przez pełnomocnika inicjatora referendum pod kątem zgodności gospodarki finansowej inicjatora referendum z przepisami prawa.** Inaczej niż w przypadku sprawozdań finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach samorządowych komisarz nie rozstrzyga o przyjęciu bądź odrzuceniu sprawozdania.

Powstaje jednak pytanie odnośnie do sytuacji, w której – w efekcie analizy udostępnionego przez komisarza wyborczego sprawozdania finansowego dokonanej przez mieszkańców – komisarzowi zostaną przedłożone udokumentowane informacje, że sprawozdanie inicjatora referendum zawiera nieprawdziwe, wyraźnie zaniżone dane na temat dochodów i wydatków inicjatora referendum, w rażący sposób niezgodne z rzeczywistością.

Podobne wątpliwości mogą powstać, gdy z ogólnodostępnych informacji, często upowszechnianych przez samego inicjatora referendum (np. na temat ilości rozestanych materiałów agitacyjnych) wynika, że prowadził on szeroko zakrojone działania związane z referendum, w tym m.in. intensywną i drogą kampanię referendalną, której koszty zostały w sprawozdaniu zaniżone lub też w ogóle nie zostały wykazane. Co więcej, inicjator referendum nie wykazał w sprawozdaniu również żadnych dochodów pozyskanych na pokrycie kosztów

swoich działań referendalnych lub ujawnione dochody są na tyle niskie, że nie mogły pokryć kosztów chociażby powszechnie obserwowanej działalności prowadzonej przez inicjatora referendum.

W takich sytuacjach należy mieć na uwadze zasadę jawności życia publicznego, która jest jednym z fundamentów demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Wynika ona m.in. z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz z art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Jawność informacji o sprawach publicznych i prawo dostępu do nich określają także akty polskiego prawa, jak chociażby ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Jawność finansowania samego referendum określona została natomiast w art. 39 u.r.l.

**Sprawozdanie finansowe** nie może zostać przygotowane w dowolny, korzystny dla inicjatora referendum sposób. Musi ono zawierać dane określone w odpowiednim wzorze ustanowionym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, zgodne ze stanem faktycznym i udokumentowane odpowiednimi dowodami finansowymi.

Ponadto w u.r.l. określono katalog podmiotów, które nie mogą przekazywać środków finansowych inicjatorowi referendum, a inicjator nie może ich przyjmować (art. 43 u.r.l.), a także obowiązek pokrywania wydatków ponoszonych przez inicjatora referendum z jego źródeł własnych (art. 42 u.r.l.). **Oznacza to, że złożone sprawozdanie musi umożliwiać ustalenie i potwierdzenie, że koszty działań referendalnych inicjatora referendum zostały pokryte ze zgromadzonych przez niego środków finansowych oraz, że środki te nie pochodzą z nieuprawnionych źródeł.** Złożenie sprawozdania niezgodnego chociażby z powszechną wiedzą na temat kosztów działań inicjatora referendum związanych z tym referendum uniemożliwia dokonanie takich ustaleń. Nie pozwala zatem na uzyskanie informacji, czy środki inicjatora referendum zostały pozyskane legalnie.

### Działanie komisarza wyborczego

Odnosnie do tego typu sytuacji warto przywołać **postanowienie Sądu Najwyższego z 14 października 2008 r.** (sygn. akt III SW 10/08),



w którym stwierdzono (co prawda odnośnie do sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, ale w sprawie o podobnym charakterze), że brak możliwości analizy i oceny danych ujętych w sprawozdaniu rodzi domniemanie faktyczne dokonania naruszeń przepisów prawa. W związku z tym można przyjąć, że w przypadku, gdy istnieje udokumentowane prawdopodobieństwo, że sprawozdanie nie odpowiada stanowi faktycznemu, uprawnione jest założenie, że inicjator referendum naruszył prawo prowadząc gospodarkę finansową związaną z referendumentem. Podawanie nieprawdy w dokumentach (sprawozdanie finansowe) czy składanie fałszywych oświadczeń przez pełnomocnika inicjatora referendum może rodzić podejrzenie naruszenia nie tylko przepisów u.r.l., ale także podejrzenie popełnienia czynów karalnych, o których jest mowa w regulacjach prawa karnego (art. 233, art. 271 i art. 273 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny).

Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że w sytuacjach, w których komisarz wyborczy dysponuje wiedzą na temat niezgodności danych zawartych w sprawozdaniu finansowym inicjatora referendum ze stanem faktycznym lub na temat ich niekompletności, ma prawo zażądać od pełnomocnika inicjatora referendum złożenia stosownych wyjaśnień oraz ich udokumentowania. **Dokumentację związaną z finansowaniem kampanii referendalnej pełnomocnik inicjatora referendum zobowiązany jest przechowywać przez 12 miesięcy od dnia referendum (art. 48 u.r.l.).**

### Organy ścigania

Działania podejmowane przez podmioty będące inicjatorami referendum muszą być zgodne także z innymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym z przepisami zmierzającymi do możliwie największej jawności, chociażby z regulacjami dotyczącymi zasad prowadzenia rachunkowości, a w szczególności dokumentowania i ewidencji przychodów, wydatków i rozrachunków, czy też z regulacjami określającymi sposób archiwizacji dokumentów. W przypadku działalności partii politycznych, których statutowe struktury terenowe mogą być inicjatorami referendum odwoławczych, szczególne znaczenie odgrywa konstytucyjna zasada jawności finansowania tych organizacji, która zobowiązuje je do ujawniania zarówno ich przychodów, jak i kosztów ich działalności.

Przestrzeganie również tych regulacji sprzyja realizacji zasady jawności finansowania referendum lokalnego, która przekłada się na realizację szerszej zasady – jawności życia publicznego.

Uzyskanie wyjaśnień co do zgodności z prawdą danych wykazanych przez inicjatora referendum w sprawozdaniu finansowym służyć może jednak nie tylko realizacji przywoływanej zasady jawności, ale także – na co zwróciła uwagę **Państwowa Komisja Wyborcza w stanowisku z 20 stycznia 2014 r.** (zn. ZKF-871-1/14) – może być komisarzowi wyborczemu niezbędne dla dokonania oceny, czy zachodzą lub nie przesłanki do powiadomienia organów ścigania o ewentualnym podejrzeniu popełnienia wskazanych czynów karalnych.

#### Podstawy prawne

- ▶ art. 39, art. 42, art. 43, art. 44 ust. 1, art. 47, art. 48 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 400)
- ▶ art. 233, art. 271, art. 273 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1137)

**Wymóg jawności oznacza, że każdy zainteresowany ma prawo do zapoznania się z prawdziwymi danymi finansowymi odzwierciedlającymi koszty działań inicjatora referendum oraz dochody pozyskane na ich pokrycie.**



# Woda – „paliwo” dla aktywizacji i angażowania lokalnych społeczności

**SŁAWOMIR BRZÓZEK**

Fundacja Nasza Ziemia

Zarządzanie wodą i kosztami temu towarzyszącymi, troska o należyte zaopatrzenie w wodę dobrej jakości i zapewnienie bezpieczeństwa przed zalaniem i powodzią to zadania o kluczowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania każdej społeczności. To także wyzwania, w których sprostaniu powinna aktywnie uczestniczyć cała społeczność – od rodziny przez społeczności osiedlowe, miejskie i państwowe po społeczność międzynarodową. Woda jest także wartością, którą należy chronić, co powinno być bezdyskusyjne dla każdego bez wyjątku. Jest także wdzięcznym tematem do edukacji i działań integracyjnych.

Wykorzystanie tych atutów może dobrze wspomagać realizację zadań samorządów, zwiększać partycypację mieszkańców w zarządzanie władz lokalnych, zwiększać zrozumienie dla ich decyzji i dawać wsparcie przy podejmowaniu decyzji. Ponadto integrować lokalne społeczności, zwiększać ich świadomość i wrażliwość na kwestie poszanowania środowiska oraz budować kapitał społeczny. Woda może być znakomitym „paliwem” dla aktywizacji i angażowania mieszkańców w zarządzanie – i to nie tylko wodą.

Podstawą do wszelkich działań musi być lokalna strategia rozwojowa i plany, dzięki którym uporządkowana będzie kwestia np. przeznaczenia gruntów, co pozwoli później skutecznie zarządzać nie tylko inwestycjami, ale i inicjatywami społecznymi, np. w ramach budżetów obywatelskich (partycypacyjnych). Z kolei, jeśli takich planów i strategii nie ma – wartości związane z poszanowaniem, oszczędnością i magazynowaniem wody mogą stać się dobrą podstawą do zaproszenia lokalnych społeczności do dialogowania także w sprawach tworzenia strategii i planowania wieloletniego. Dzięki temu nadając walor konkretny i współudziału w decydowaniu o sprawie zapewnienia wody, czyli kwestii absolutnie podstawowej dla każdego człowieka.

Świadomość społeczna deficytów wody jest w Polsce coraz większa i wciąż rośnie. Nakłada się na to także wątek ekonomiczny: kolejne warianty prawa wodnego i dyskusje o wysokości opłat dają przeciętnemu mieszkańcowi potwierdzenie, że dostęp do wody będzie coraz droższy, a może też trudniejszy. Ideą, którą w tym kontekście proponujemy, jest tworzenie „banków wody”, czyli zatrzymywanie w jak największym stopniu wody w miejscu, w którym funkcjonujemy: domu, osiedlu, firmie, miejscowości, regionie.

Formy działań, dzięki którym woda zostanie w naszym lokalnym „banku”, są różnorodne: rozszczelnianie zwartych powierzchni, odpowiednie dylatacje na chodnikach i nowo tworzonych nawierzchniach, systemy rozprowadzające na trawniki wodę zbieraną na chodnikach, boiskach czy parkingach, zielone dachy, ogrody deszczowe, gromadzenie deszczówki i wykorzystywanie jej do podlewania roślin, wykorzystywanie w gospodarstwach domowych „wody szarej”, nasadzenie roślin o właściwościach retencyjnych (np. dobrych w naszych warunkach klimatycznych turzyc, sit, irysów, lobelii szkarłatnej, miecznicy wąskolistnej czy paproci: dłuższa królewskiego czy wietlicy samczej). Katalog takich działań jest oczywiście otwarty, a tworzenie nowych form przechwytywania i jak najefektywniejszego wykorzystania wody może być także wehikułem do pobudzenia i premiowania myślenia innowacyjnego i wdrożeń takich rozwiązań.

Zaangażowanie mieszkańców i włączanie ich w realizację „wodnych” planów samorządów może być stymulowane konkursami, np. na przydomowy/osiedlowy kącik retencji, budowę miejscowego deszczowego ogrodu, minigranty wspierające finansowo rozwiązania małej retencji czy dostosowania powierzchni na terenach publicznych do lepszej absorpcji wody oraz udostępnienie środków na wybrane zadania w ramach budżetów obywatelskich (partycypacyjnych). Zachęcające mogą być też konkursy na jak najefektywniejszy system używania wody w instytucji (np. szkole czy firmie), celujący w zmniejszenie kosztów poboru wody i odprowadzanie ścieków przez te instytucje.

Działania inwestycyjne muszą być wsparte informacją i edukacją. Tematy wodne wymagają dużej ilości opracowań do przygotowania i przeprowadzenia zajęć edukacyjnych oraz kampanii informacyjnych, tak w zakresie edukacji formalnej, pozaformalnej i pozaszkolnej. Kwerenda w internecie dostarczy wielu informacji o rzetelnych i użytecznych źródłach takich materiałów (choćby zasoby w serwisie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej [www.nfosigw.gov.pl/bazawiedzy/edukacja/aktualnosci-edukacja/](http://www.nfosigw.gov.pl/bazawiedzy/edukacja/aktualnosci-edukacja/) czy serwisach Fundacji Nasza Ziemia: [www.naszaziemia.pl](http://www.naszaziemia.pl) i [www.ekoedukacja.pl](http://www.ekoedukacja.pl)).

Wiele narzędzi i inspirujących, nieodpłatnych materiałów informacyjnych i edukacyjnych zostało stworzonych i udostępnionych w ramach kampanii „Kropla do kropli”: atrakcyjna platforma edukacyjna w formule grywalizacji na [www.kropladokropli.org.pl](http://www.kropladokropli.org.pl), informacje bieżące o wodzie i kampanii dostępne na: [facebook.com/Kropla do kropli](https://facebook.com/Kropla%20do%20kropli), [Instagram.com/kropladokropli](https://instagram.com/kropladokropli), [pinterest.com/kropladokropli](https://pinterest.com/kropladokropli). Ponadto na [youtube.com/kropladokropli](https://youtube.com/kropladokropli) dostępny jest cykl 25 filmów informacyjnych o wszystkich ważnych aspektach używania wody i sposobach jej poszanowania.



Dofinansowano ze środków  
Narodowego Funduszu  
Ochrony Środowiska  
i Gospodarki Wodnej



MASTERMIND

Artykuł powstał w ramach kampanii „Kropla do kropli – kampania na rzecz poszanowania wody” przygotowanej i realizowanej przez Partnerstwo domu mediowego Mastermind Sp. z o.o. i Fundacji Nasza Ziemia. Realizacja Kampanii finansowana jest ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z udziału własnego Partnerstwa.

Niniejszy materiał został sfinansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Za jego treść odpowiada wyłącznie Mastermind Sp. z o.o.

## CERTYFIKOWANE WIDEOSZKOLENIA DLA KSIĘGOWYCH I KADROWYCH Z SEKTORA PUBLICZNEGO

POLECAMY

### WIDEOSZKOLENIE

Zamknięcie roku 2016  
w jednostkach budżetowych  
i samorządowych  
zakładach budżetowych



PROWADZĄCY: *Artur Przyszło*

– *główny księgowy w państwowej jednostce budżetowej*

#### PROGRAM SZKOLENIA:

1. Czynności przygotowawcze poprzedzające zamknięcie ksiąg rachunkowych, w tym harmonogram prac
2. Rozliczenia podlegające wykonaniu na koniec roku
3. Koszty i zobowiązania na przełomie roku
4. Księgowania podlegające wykonaniu na koniec roku
5. Przeksięgowania roczne
6. Ujęcie zdarzeń po dniu bilansowym i korygowanie błędów wykrytych po zakończeniu roku, w którym powstały



**NIE ZWLEKAJ!**

Zamów dostęp i bądź na bieżąco ze zmianami przepisów

Więcej na [www.wideoakademiasp.infor.pl](http://www.wideoakademiasp.infor.pl)



## Nadzór budowlany

# Kto jest stroną postępowania dotyczącego samowoli budowlanej

*Organy nadzoru budowlanego w przypadku zgłoszenia faktu samowolnie wykonanych robót budowlanych muszą rozstrzygnąć, czy zgłaszający powinien być uznany za stronę postępowania nadzorczego, oraz prawidłowo ustalić pozostałe strony tego postępowania.*

**P**ierwszym, najistotniejszym zagadnieniem koniecznym do prawidłowego ustalenia kręgu stron postępowania przed organami nadzoru budowlanego jest ustalenie przepisów, które w tym zakresie należy zastosować. Pomimo że to w ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (dalej: p.b.) znalazły się przepisy regulujące działalność powiatowych i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, to w postępowaniach prowadzonych przez te organy nie znajdzie zastosowania art. 28 ust. 2 p.b. regulujący krąg stron postępowań w sprawie pozwolenia na budowę. **WSA w Warszawie w wyroku z 8 lipca 2010 r.** (sygn. akt VII SA/Wa 606/10) stwierdził, że art. 28 ust. 2 p.b. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 28 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) i może mieć zastosowanie zgodnie z jego brzmieniem wyłącznie w sprawie pozwolenia na budowę. Przepis ten jest bardziej restrykcyjny i nie można w stosunku do niego stosować wykładni celowościowej, a zgodnie z wykładnią gramatyczną stosować go wyłącznie do postępowania zwyczajnego o pozwolenie na budowę prowadzonego przed organami administracji architektoniczno-budowlanej.

### Z ORZECZNICTWA

*W sprawach związanych z samowolą budowlaną o tym, czy danej osobie przysługuje status strony rozstrzygać należy na zasadach ogólnych, to jest w oparciu o art. 28 k.p.a.*

**Wyrok WSA we Wrocławiu z 12 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 84/07**

Dlatego też w świetle wyroku **WSA w Krakowie z 8 stycznia 2015 r.** (sygn. akt II SA/Kr 1584/14) w innych postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów p.b. niż postępowanie o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę za stronę należy zgodnie z art. 28 k.p.a. uznać każdego, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

### Wnioskodawca

Często trudno jest jednoznacznie ustalić status podmiotu, który wystąpił do organu nadzoru budowlanego o wszczęcie postępowania w związku z zauważoną samowolą budowlaną. Osoba zgłaszająca może bowiem zawiadomić organ o zauważonych nielegalnych robotach budowlanych nie celem ochrony własnego interesu prawnego, lecz choćby z poczucia oby-



**KAZIMIERZ PAWLIK**

*radca prawny,  
specjalizuje się w prawie administracyjnym*



watelskiego obowiązku. W takim przypadku zgłaszający nie będzie mógł być uznany za stronę postępowania, choć bez jego zgłoszenia postępowanie nie zostałoby wszczęte. Dopiero bowiem na podstawie takiego zgłoszenia organ nadzoru budowlanego podejmuje wstępne czynności sprawdzające i, jeżeli zgłoszenie okaże się zasadne, wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie samowoli budowlanej.

## Z ORZECZNICTWA

*Jeśli postępowanie przed organem nadzoru budowlanego wszczęte zostało formalnie na wniosek osoby żądającej określonego działania, która jednak nie ma przymiotu strony, to należy w pierwszej kolejności umorzyć wszczęte na jej wniosek postępowanie. Jeżeli istnieje przy tym konieczność ingerencji organu nadzoru budowlanego, to należy postępowanie w tej samej sprawie następnie wszcząć z urzędu.*

**Wyrok WSA w Warszawie z 6 marca 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 1992/07**

## Właściciel nieruchomości samowolnie zabudowanej

Niewątpliwie stroną postępowania prowadzonego w związku ze stwierdzoną samowolą budowlaną jest właściciel nieruchomości, na której samowolnie przeprowadzono roboty budowlane. **WSA w Warszawie w wyroku z 29 listopada 2011 r.** (sygn. akt VII SA/Wa 1599/11) uznał, że jeśli decyzja nakazująca rozbiórkę skierowana jest do inwestora, to stronami tego

postępowania powinni być wszyscy współwłaściciele nieruchomości, na której stoi samowolnie wybudowany obiekt.

Kłopotliwy może okazać się udział w postępowaniu w charakterze strony **inwestora**, który nie jest właścicielem nieruchomości ani który nie legitymuje się już prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. **WSA w Łodzi w wyroku z 6 maja 2014 r.** (sygn.akt II SA/Łd 1069/13) stwierdził, że taki inwestor nie może być adresatem nakazu rozbiórki. Oznacza to, że mająca zapasć decyzja nie będzie dotyczyła jego sfery praw i obowiązków, co wyłączałoby takiego inwestora z kręgu stron postępowania. Dlatego **WSA w Szczecinie w wyroku z 17 listopada 2011 r.** stanął na stanowisku, że w postępowaniu dotyczącym samowoli budowlanej w pierwszej kolejności stroną postępowania powinien być ten, komu przysługuje tytuł prawny do wybudowanego obiektu. Inwestor zaś będzie stroną takiego postępowania, gdy z okoliczności sprawy wynika, iż samowola budowlana powstała wbrew woli właściciela.

## Właściciel nieruchomości sąsiedniej

Krąg stron postępowania dotyczącego samowoli budowlanej, a prowadzonego w oparciu o art. 48 p.b., jest niewątpliwie szerszy niż krąg stron postępowania o zatwierdzenie projektu budowlanego dla takiej samej inwestycji. **WSA w Gdańsku w wyroku z 10 września 2014 r.** (sygn. akt II SA/Gd 382/14) zwrócił uwagę, że w przypadku postępowania o pozwolenie na budowę, oznacza się obszar oddziaływania obejmujący teren, na którym wskutek powstania inwestycji przepisy odrębne (w szczególności techniczno-budowlane) wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu. W postępowaniu tym o posiadaniu przez dany podmiot przymiotu strony decyduje więc zaistnienie ingerencji w sferę jej interesu prawnego. Natomiast w przypadku postępowania dotyczącego samowoli budowlanej związek między wynikiem postępowania a interesem prawnym czy obowiązkiem może polegać wyłącznie na potencjalnej możliwości wpływu. W postępowaniu tym wystarczające dla uznania za stronę jest stwierdzenie możliwego ograniczenia w sposobie zagospodarowania nieruchomości czy innego ograniczenia w wykonywaniu prawa własności. Właściciel nieruchomości sąsiedniej, obojętnie, czy zabudowanej czy niezabudowanej, może powoływać się na potencjalny wpływ wywołany samowolą budowlaną na działce





sąsiedniej. W szczególności zgodnie z wyrokiem NSA z 8 września 2010 r. (sygn. akt II OSK 1373/09) interes prawny sąsiada inwestycji może wynikać z prawa cywilnego oraz z art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b., który nakazuje poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich.

## Z ORZECZNICTWA

*Gdy decyzja dotycząca samowolnie przeprowadzonych robót budowlanych odnosi się do praw i obowiązków małżonków pozostających we wspólności majątkowej, to stronami tego postępowania powinni być oboje małżonkowie.*

**Wyrok WSA w Krakowie z 16 marca 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 1549/02**

## Udział organizacji społecznej

Skoro w postępowaniu przed organami nadzoru budowlanego nie stosuje się art. 28 ust. 2 p.b., to na tej samej zasadzie należy uznać, że nie stosuje się również art. 28 ust. 3 p.b., który wyłącza możliwość udziału w postępowaniu organizacji społecznej. Przepis ten wskazuje bowiem, że w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę nie stosuje się art. 31 k.p.a., który dotyczy właśnie form udziału w postępowaniu organizacji społecznej. Ograniczenie to nie dotyczy jednak innych postępowań niż postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę. NSA w wyroku z 23 października 2015 r. (sygn. akt II OSK 386/14) stwierdził nawet, że wyłącznie wynikające z art. 28 ust. 3 p.b. dotyczy postępowania zwyczajnego zmierzającego do wydania pozwolenia na budowę, ale nie powinno odnosić się już do postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym bardziej więc organizacja społeczna będzie mogła wziąć udział w postępowaniu prowadzonym przed organem nadzoru budowlanego w sprawie samowoli budowlanej na podstawie art. 31 k.p.a.

### Podstawy prawne

- ▶ art. 5 ust. 1 pkt 9, art. 28 ust. 2, art. 28 ust. 3, art. 48 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 290; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1165)
- ▶ art. 28, art. 31 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 23; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 996)

# Nowe zasady użytkowania inwestycji

**Kodeks urbanistyczno-budowlany ma za zadanie zastąpić obecnie obowiązujące przepisy kilkunastu ustaw regulujących fazę poprzedzającą inwestowanie, wykonanie inwestycji oraz utrzymania obiektu, aż do jego rozbiórki. Realizacja zamierzenia budowlanego oraz użytkowanie zrealizowanych inwestycji ma stać się naturalną konsekwencją wcześniejszych etapów: planowania i projektowania przedsięwzięć. Głębokie zmiany obejmą również nadzór budowlany.**

**K**odeks urbanistyczno-budowlany (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463>; dalej: Kodeks), obecnie uzgadniany i opiniowany na stronach Rządowego Centrum Legislacji, określa szereg zasad prawnych dotyczących inwestowania: od zamysłu do śmierci technicznej zrealizowanych obiektów. Po uzyskaniu zgody inwestycyjnej (bez względu na jej formę) inwestor może przystąpić do wykonania robót budowlanych. Nowe zasady warunków przystąpienia do realizacji zgody inwestycyjnej nie odbiegają zbyt od obecnie obowiązujących. Inwestor ma obowiązek ustanowić kierownika budowy, dbać o właściwe dokumentowanie przebiegu robót w dzienniku budowy, zlecać poszczególne zadania osobom posiadającym odpowiednie uprawnienia itd. Nowością



**DAGMARA  
KAFAR**

*specjalistka w zakresie  
prawa budowlanego  
oraz planowania  
i zagospodarowania  
przestrzennego*





będzie dopuszczenie prowadzenia dziennika budowy w formie elektronicznej.

### Rewolucja w nadzorze budowlanym

Po zakończeniu robót inwestor może przystąpić do użytkowania obiektu. Tyko część zrealizowanych inwestycji, tych bardziej skomplikowanych, podobnie jak obecnie, będzie wymagała **zgody na użytkowanie udzielonej w drodze decyzji administracyjnej**. Skróceniu ulegną terminy na uzyskanie tych zgód. Organem właściwym do ich wydania będzie **inspektor nadzoru inwestycyjnego, który zastąpi obecnego inspektora nadzoru budowlanego**. Nowością będzie warunkowa zgoda na użytkowanie udzielana na okres maksymalnie jednego roku, w którym inwestor będzie zobowiązany do wykonania określonych w decyzji działań.

Resort zapowiada **głęboką reformę obecnych organów nadzoru budowlanego** polegającą nie tylko na zmianie nazwy, ale również na **zmniejszeniu ich liczby i wprowadzeniu inspektoratów okręgowych w miejsce powiatowych**. To ryzykowne posunięcie. Nawet przy założeniu, że docelowo nadzór inwestycyjny będzie obsługiwał mniejszą liczbę spraw, to przy skomplikowaniu i konfliktowości prowadzonych postępowań zmniejszenie liczby inspektoratów może negatywnie oddać się na efektywności ich działań. Zapowiedziana reforma powtarza też ogólną zasadę, jaką można odczytać w przepisach Kodeksu – **dążenie do centralizacji niektórych zadań administracji publicznej**.

Niespójne z ogólnymi zadaniami organów ochrony zabytków są zapisy Kodeksu delegujące tym organom kompetencje nadzoru inwestycyjnego (choć w projekcie użyto, najprawdopodobniej omyłkowo, pojęcia „nadzór budowlany”). Tym bardziej, że w fazie uzgadniania projektu budowlanego na etapie wydawania zgody inwestycyjnej nie uwzględniono obiektów wpisanych do gminnych ewidencji zabytków. Te ustalenia Kodeksu wymagają doprecyzowania.

### Odpowiedzialność za naruszenie przepisów

Projekt Kodeksu proponuje **jedną procedurę legalizacyjną dla samowolnie wykonanych robót budowlanych** oraz dla zmiany zagospodarowania terenu lub użytkowania obiektu bez uzyskania odpowiedniej zgody. Jest to pochodną wprowadzenia legalnej definicji pojęcia „inwestycja”, przez którą należy rozumieć m.in. zmianę zagospodarowania terenu polegającą na: wykonaniu robót budowlanych lub zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Nowością będzie również **rezygnacja z opłat legalizacyjnych**, uzależnionych od kategorii obiektu, określonych obecnie w tabeli stanowiącej załącznik do prawa budowlanego. Szczegółowe propozycje działań legalizacyjnych resort zapowiedział w ustawie wprowadzającej, której projektu jeszcze nie przedstawiono.

Projekt Kodeksu powtarza obecnie obowiązujące regulacje dotyczące naruszenia uchwalonych lokalnie miejscowych przepisów urbanistycznych, określających zasady lokalizowania urządzeń i tablic reklamowych. Projekt przewiduje utrzymanie kar w obowiązującej teraz wysokości, tj. 40-krotności opłat reklamowych (uchwalonych przez gminę lub maksymalnych stawek ustawowych, jeśli gmina nie posiada stosownej uchwały). Kodeks adaptuje też, niestety, procedurę administracyjną wymierzania tych kar, która w praktyce jest trudna do skutecznego przeprowadzenia. W pierwszym etapie bowiem skierowana jest do podmiotu umieszczającego reklamę, a w sytuacji niemożności ustalenia tego podmiotu – powtórzona względem posiadającego tytuł prawny do nieruchomości, na której umieszczono reklamę niezgodnie z przepisami urbanistycznymi.

### Utrzymanie obiektów budowlanych

W fazie użytkowania i utrzymania obiektów Kodeks nie wprowadza znaczących zmian w sto-

sunku do obecnie obowiązujących zasad. Nowością będą jedynie **obowiązki właściciela i zarządcy w sprawie kontroli okresowych**. Co do generalnych reguł – obiekty zaliczone do kategorii od 1 do 3 (najmniej skomplikowane) nie będą wymagały corocznych kontroli. Kontrole te będą dotyczyć obiektów kategorii od 4 do 6. W konsekwencji książki obiektu będą prowadzone jedynie dla obiektów wyższych kategorii, wymagających kontroli okresowych. Trudno odnieść się do zasadności tak skonstruowanych reguł bez znajomości poszczególnych kategorii obiektów, które określi dopiero rozporządzenie wykonawcze. **Rozszerzone zostaną kompetencje nadzoru inwestycyjnego w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości podczas kontroli stanu technicznego obiektów.** Kodeks dopuszcza zastosowanie wykonań zastępczych na koszt właściciela w sytuacji stwierdzenia, że nie jest możliwe wypełnienie nałożonych przez nadzór obowiązków. Wykonanie zastępcze zlecane będzie gminom.

Regulacje dotyczące katastrof budowlanych nie różnią się od obecnie obowiązujących.

### Transparentność działań inwestycyjnych na każdym etapie

Publicznie dostępny **rejestr urbanistyczno-budowlany** ma zapewnić ustawiczne monitorowanie działań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz procedurami inwestycyjnymi, a także ciągłą i pełną partycypację społeczną w procesach sporządzania aktów planowania przestrzennego. Rejestr ten zawierać będzie dane i informacje na temat:

- 1) aktów planowania przestrzennego (uchwalonych oraz w trakcie sporządzania),
- 2) decyzji administracyjnych poprzedzających uzyskanie zgody inwestycyjnej (decyzji środowiskowych, pozwoleń wojewódzkich konserwatorów zabytków, decyzji wyłączających tereny z produkcji rolnej lub leśnej, zgód zarządców dróg, pozwoleń wodnoprawnych itd.),
- 3) zgód inwestycyjnych (udzielanych w różnych trybach),
- 4) zezwoleń na użytkowanie obiektów,
- 5) decyzji dokonujących lokalizacji inwestycji celu publicznego (decyzji środowiskowo-lokalizacyjnych i decyzji zintegrowanych),
- 6) rozporządzeń ustanawiających obszary zastrzeżone,
- 7) aktów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego,

8) rozstrzygnięć wydanych w związku z naruszeniem przepisów Kodeksu.

Z tego katalogu danych i informacji wynika, że rejestr będzie uzupełniany na bieżąco przez wiele instytucji i organów. Pozostaje mieć nadzieję, że stworzone zostanie jednolite narzędzie informatyczne wystarczające do sprawnej obsługi tak rozległego zadania. Nie bez znaczenia jest również strona techniczna. Wyposażenie organów administracji publicznej w wydolny sprzęt komputerowy pozostawia nadal wiele do życzenia. W uzasadnieniu Kodeksu wykazano szereg oszczędności płynących m.in. z braku konieczności wydawania zaświadczeń, wypisów i wyrysów z obowiązujących aktów planowania przestrzennego, **nie uwzględniono natomiast wzrostu wydatków na wyposażenie organów administracji w sprzęt umożliwiający sprawną obsługę rejestru, obejmującą zarówno wprowadzanie, jak i pozyskiwanie danych i informacji.**

Na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pojawiły się już pierwsze uzgodnienia i opinie na temat zaproponowanej wersji Kodeksu. Zgłoszono wiele uwag, w większości zasadnych. Pozostaje mieć nadzieję, że autorom Kodeksu wystarczy czasu, aby wprowadzić niezbędne korekty. W przeciwnym razie uchwalenie projektu zawierającego tak wiele nieścisłości, a nawet zwykłych błędów redakcyjnych, odniesie odwrotny od zamierzonego skutek, a uproszczenie zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz inwestowania nie stanie się faktem. ■





## Dochody

# Ile wyniesie subwencja oświatowa na sześciolatka w 2017 roku

*Od początku roku sześciolatki zostały objęte subwencją oświatową. Jednak nie jest ona równa dla wszystkich dzieci, ponieważ jej wysokość zależy od tego, w jakiej placówce sześciolatek się znajdzie. Dodatkowe środki przyznano także dzieciom na terenach wiejskich.*



**WIOLETTA  
KĘPKA**

dziennikarka  
specjalizująca się  
w tematyce  
samorządowej

9 grudnia 2016 r. weszła w życie ustawa z 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (dalej: nowelizacja ustawy o dochodach JST), która obejmuje subwencję oświatową także dzieci w wieku sześciu lat korzystające z wychowania przedszkolnego. Zmiana zasad przyznawania subwencji oświatowej oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego od 2017 roku będą otrzymywać środki z subwencji na sześciolatek bez względu na to, czy pójdą one do szkoły, przedszkola, oddziałów przedszkolnych, czy będą korzystały z innych form wychowania przedszkolnego.

– *Dotrzymałam słowa danego samorządom, że bez względu na to, czy dzieci sześciolatek pójdą do szkoły, czy zostaną w edukacji przedszkolnej, otrzymają subwencję oświatową* – mówiła po przyjęciu nowelizacji ustawy o dochodach JST **Anna Zalewska**, minister edukacji narodowej.

## Wysokość subwencji

Nowelizacja zasad finansowania sześciolatek jest konsekwencją podwyższenia od 1 września 2016 r. obowiązku szkolnego dla tych dzieci, co dla samorządów oznacza konieczność objęcia wychowaniem przedszkolnym czterech, a nie trzech roczników. Jak stwierdzono we **wspólnym stanowisku organizacji samorządowych tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 1 września 2016 r.** w sprawie planowanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej zmian w systemie oświaty „sposób przeprowadzenia tej zmiany

spowodował w wielu miejscach brak miejsc w przedszkolach, a także negatywne skutki finansowe dla gmin w wysokości 222,5 mln zł (różnica między »utraconą« subwencją szkolną na ucznia a dotacją na przedszkolaka)».

Przedstawiciele MEN już od września 2016 r. zapowiadali objęcie wszystkich sześciolatek subwencją oświatową, ale nie będzie ona równa dla wszystkich dzieci. Ostateczna kwota, jaką samorzady dostaną na sześciolatek, będzie zależała od tego, w jakiej placówce dzieci się znajdują, np. czy uczęszczają do przedszkola czy do oddziału przedszkolnego w szkole. Jak poinformowało bowiem Ministerstwo Edukacji Narodowej 8 grudnia 2016 r., zaproponowano, aby „w algorytmie podziału subwencji oświatowej na rok 2017 wprowadzić nowe wagi. Ich wartości dla dzieci w wieku 6 lat w wychowaniu przedszkolnym zostały oszacowane z uwzględnieniem zróżnicowania rodzajów placówek wychowania przedszkolnego oraz rodzaju miejscowości, w której jest zlokalizowana”. W praktyce oznacza to, że szacowana średnia kwota subwencji dla dziecka sześciolatek w:

- 1) przedszkolu wyniesie ok. 4089 zł,
- 2) oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub korzystającego z innej formy wychowania przedszkolnego (np. punkty przedszkolne) wyniesie ok. 3650 zł.

Na dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na terenach wiejskich i w miastach do 5 tys.

**Od 1 stycznia 2017 r. nie można już pobierać opłat za pobyt dziecka w wieku sześciu lat w publicznej placówce wychowania przedszkolnego.**



mieszkańców zostanie także naliczona dodatkowa kwota subwencji w wysokości ok. 861 zł. Ponadto, od 2017 roku będzie przyznawana subwencja dla dzieci sześciolletnich realizujących roczne przygotowanie przedszkolne w edukacji domowej. Ma wynieść średnio ok. 1346 zł.

## Konsekwencje zmian

Niestety, zmiany w zakresie finansowania dzieci sześciolletnich nie oznaczają zawieszenia puli środków na system oświaty. Pieniądze na subwencje dla dzieci sześciolletnich uszczuplą bowiem maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na dofinansowanie zadań gmin w zakresie wychowania przedszkolnego. Planowano, że wyniesie on w tym roku 1,726 mld zł, ale po nowelizacji ustawy o dochodach JST kwota ta zmniejszy się do 1,374 mld zł. Zmniejszeniu ulegną również planowane kwoty dotacji na przedszkola również w kolejnych latach (patrz: **tabela**). Samorządy nie otrzymają także już dotacji na sześciolatków uczęszczających do przedszkoli, a wysokość dotacji na przedszkolaka w wieku do lat pięciu wyniesie 1338 zł.

Warto pamiętać też, że wysokość subwencji oświatowej na 2017 rok na jednego ucznia wyniesie ok. 5331 zł, a przed podwyższeniem wieku szkolnego subwencja w podstawowej wysokości była naliczana na każdego sześciolatkę. Od 2017 roku różnicę w wysokości subwencji na sześciolatkę a realnymi wydatkami będzie musiał sfinansować samorząd.

**Planowany limit wydatków z budżetu państwa na dofinansowanie zadań gmin w zakresie wychowania przedszkolnego w latach 2017–2026 przed zmianą i po zmianie ustawy o dochodach JST**

Rok	Limit pierwotny	Limit uwzględniający projektowane zmiany	Różnica
2017	1726	1374	352
2018	1768	1404	364
2019	1828	1426	402
2020	1852	1483	369
2021	1868	1534	334
2022	1879	1610	269
2023	brak limitu	1671	
2024	brak limitu	1732	
2025	brak limitu	1785	
2026	brak limitu	1832	

*Źródło: Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy z 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw.*

– Kwota 4300 zł to wprawdzie jest więcej niż dotacja, ale jest to dużo mniej w sytuacji, kiedy podstawowa kwota na ucznia to 5300 zł, a kwota z wagami jest dużo, dużo większa – przypominała podczas prac nad nowelizacją ustawy o dochodach JST była minister edukacji narodowej **Krystyna Szumilas**. – Kolejna sprawa – budżet zaoszczędzi na dotacji przedszkolnej. Kiedy zobaczy państwo limity wydatków państwa na rok 2017 i lata kolejne, to przez najbliższych sześć lat te limity są niższe o 350, 360, 400 mln zł. Obniżając limity na edukację przedszkolną, państwo chce na niej zaoszczędzić i albo zakłada, że w wyniku zmian – pozostawienia sześciolatków w przedszkolach – trzylatki i czterolatki, po prostu, nie znajdują miejsca w przedszkolu, albo chce przeznaczyć mniejszą dotację na edukację przedszkolną dla samorządów.

## Pozostałe zmiany

Nowelizacją ustawy o dochodach JST zmieniono także przepisy dotyczące rozliczania przez gminy kosztów dotacji lub kosztów edukacji przedszkolnej dziecka korzystającego z przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego w gminie, której nie jest mieszkańcem. Jak przypomniano, „konieczność rozliczania się między gminami w zakresie uczniów zamieszkałych w innej gminie dotyczyła tylko dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Jest to związane ze sposobem finansowania organizacji wychowania przedszkolnego z dochodów własnych gmin wspomaganych dotacją z budżetu państwa. W przypadku uczniów szkół finansowanych w ramach subwencji oświatowej nie zachodzi potrzeba takiego rozliczania się, gdyż subwencję na ucznia otrzymuje samorząd terytorialny, który prowadzi lub dotuje szkołę, do której uczeń uczęszcza, niezależnie od jego miejsca zamieszkania. W związku z objęciem finansowaniem w ramach subwencji oświatowej dzieci sześciolletnich i starszych w planowanej średniej wysokości 4300 zł, należy wobec tych uczniów zastosować przepisy analogiczne jak w przypadku uczniów szkół”. Dlatego dzieci sześciolletnie wyłączone z przepisów określających zasady rozliczania się gmin.

Przy okazji wprowadzania subwencji oświatowej dla sześciolatków znowelizowano także przepis dotyczący dotacji dla województw na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami. Zmiana ta ma charakter techniczny. ■

# Kiedy sporządzić sprawozdanie finansowe samorządowych jednostek organizacyjnych za 2016 rok

*Termin złożenia sprawozdań finansowych samorządowych jednostek organizacyjnych za 2016 rok jest ściśle określony. Przy czym złożenie jednostkowego sprawozdania poprzedzone jest konkretnymi czynnościami, z których część należy wykonać najpóźniej w styczniu 2017 r.*



**LONGIN  
MAŻEWSKI**

*audytor wewnętrzny,  
ekspert w zakresie  
finansów publicznych*

Sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego (JST) składa się z czterech części (§ 20 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszu celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP; dalej: rozporządzenie w sprawie planu kont). Są to:

- 1) bilans z wykonania budżetu JST,
- 2) łączny bilans obejmujący dane wynikające z bilansów samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- 3) łączny rachunek zysków i strat obejmujący dane wynikające z rachunków i strat samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- 4) łączne zestawienie zmian w funduszu obejmującym dane wynikające z zestawień zmian w funduszu samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

Sporządzając sprawozdanie finansowe należy dokonać odpowiednich wyłączeń wzajemnych rozliczeń między jed-

nostkami. Sprawozdania finansowe sporządza się w złotych i groszach.

Kierownicy jednostek organizacyjnych składają zarządom JST jednostkowe sprawozdanie finansowe w terminie do 31 marca roku następnego. Jednak złożenie jednostkowego sprawozdania poprzedzone jest określonymi czynnościami. Do najważniejszych czynności związanych ze sporządzeniem sprawozdania za rok 2016 należą:

- 1) inwentaryzacja składników aktywów i pasywów, która powinna być przeprowadzona do 15 stycznia 2017 r.,
- 2) wybór biegłego rewidenta do badania jednostek sektora finansów publicznych.

## Inwentaryzacja

Obowiązek dokonania inwentaryzacji wynika z art. 26–27 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Odpowiedzialność za jej przeprowadzenie spoczywa na kierowniku jednostki. Z kolei odpowiedzialność za prawidłowość przeprowadzenia spisu z natury spoczywa na osobie, której powierzono tę czynność.

**W przypadku jednostek, w których rokiem obrotowym jest rok kalendarzowy, inwentaryzację za 2016 rok można było rozpocząć 1 października 2016 r., a należy ją skończyć w nieprzekraczalnym terminie do 15 stycznia 2017 r.**

Inwentaryzacja aktywów i pasywów powinna być przeprowadzona na ostatni dzień roku obrotowego, jednak nie zawsze musi to być ten dzień. Termin ten uznaje się za dotrzymany, jeżeli inwentaryzacja rozpocznie się nie wcześniej niż trzy miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończy do 15 stycznia roku następnego.

### Wybór biegłego rewidenta

Na podstawie art. 268 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: u.f.p.) został wprowadzony obowiązek badania sprawozdania finansowego JST przez biegłego rewidenta, ale tylko w przypadku, gdy liczba mieszkańców na koniec roku poprzedzającego rok, za który sporządzono sprawozdanie, jest wyższa niż 150 tys. Obowiązek ten dotyczy jedynie tych sprawozdań finansowych, do sporządzenia których jest zobowiązany zarząd JST, czyli do sprawozdań łącznych.

Umowę z biegłym rewidentem zawiera kierownik jednostki w terminie umożliwiającym udział biegłego rewidenta w inwentaryzacji. Ważne jest przy tym, że **wyboru biegłego rewidenta dokonuje organ zatwierdzający**, a nie kierownik jednostki.

### Szczególne zasady rachunkowości

Jednostki sektora publicznego prowadzą rachunkowość zgodnie z ustawą o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad szczególnych wymienionych w art. 40 ust. 2 u.f.p. Oznacza to, że plany kont jednostek publicznych powinny uwzględniać, że:

- 1) dochody i wydatki ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą,
- 2) ujmuje się wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów – także zaangażowanie środków,
- 3) odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału,
- 4) wyceny składników aktywów i pasywów wyrażonych w walutach obcych dokonuje się nie później niż na koniec każdego kwartału.

Szczególne zasady rachunkowości dla jednostek publicznych dotyczą:

- ewidencji wykonania budżetu,
- ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym,
- ewidencji aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa lub JST,



- wyceny poszczególnych składników i pasywów,
- sporządzania sprawozdań finansowych oraz odbiorców tych sprawozdań.

Szczególne zasady rachunkowości dotyczą więc także jednostek organizacyjnych JST.

### Terminowość sporządzenia sprawozdania finansowego

Po zamknięciu prowadzonych w 2016 roku ksiąg rachunkowych jednostka ma obowiązek terminowo sporządzić sprawozdanie finansowe, za błędy i opóźnienia w przeprowadzaniu poszczególnych czynności grozi kara grzywny, a nawet – w niektórych przypadkach – pozbawienie wolności do dwóch lat.

Ustawa o rachunkowości nie określa, w jakim dniu należy podpisać sprawozdanie finansowe. Przyjmuje się, że należy podpisać sprawozdanie w dniu jego sporządzenia. Jak już wspomniano, ten dzień w jednostkach, w których rok kalendarzowy jest równocześnie rokiem obrotowym, czyli m.in. w jednostkach organizacyjnych JST, upływa 31 marca.

#### Podstawy prawne

- ▶ art. 40 ust. 2, art. 268 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1870; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1948)
- ▶ art. 26, art. 27 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1047)
- ▶ § 20 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszu celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 289; ost. zm. Dz.U. z 2015 r. poz. 1954)

## Wynagrodzenia

# Jak wzrost minimalnego wynagrodzenia wpłynie na świadczenia pracownicze i składki na ubezpieczenie społeczne

*Od nowego roku minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 2 tys. zł. Wraz z najniższą pensją wzrosły też zależne od niej świadczenia pracownicze, np. dodatek za pracę w porze nocnej, wynagrodzenie za czas gotowości do pracy i przestój, odprawa z tytułu zwolnień grupowych. Wzrost kwoty minimalnego wynagrodzenia powoduje podwyżkę wysokości najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne.*



**ANNA RYL**

*ekspert w dziedzinie  
prawa, w szczególności  
prawa pracy  
i podatków,  
biegły sądowy*

**O**d 1 stycznia 2017 r. kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę wzrosła w porównaniu do 2016 r. o 150 zł i wynosi 2 tys. zł. (w ubiegłym roku było to 1850 zł). Kwota ta jest jednakowa dla wszystkich zatrudnionych bez względu na ich staż pracy, od 1 stycznia 2017 r. zlikwidowano zasadę 80% wysokości najniższej pensji w okresie pierwszego roku pracy pracowników podejmujących pracę po raz pierwszy. Oznacza to, że wszyscy pracownicy, niezależnie od stażu pracy, mają prawo do 100% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

## **Minimalne wynagrodzenie stanowi kwotę brutto i dotyczy pracownika zatrudnionego w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy.**

Do obliczenia wysokości wynagrodzenia pracownika przyjmuje się przysługujące pracownikowi składniki wynagrodzenia i inne świad-

czenia wynikające ze stosunku pracy, zaliczone według zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych. Nie uwzględnia się jednak nagrody jubileuszowej, odprawy pieniężnej przysługującej pracownikowi w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych oraz dodatku za pracę w porze nocnej. Oznacza to, że w 2017 roku najniższe wynagrodzenie netto wynosi 1459,94 zł.

## **Świadczenia pracownicze**

Kwota minimalnego wynagrodzenia jest podstawą do obliczania świadczeń przysługujących m.in. z tytułu stosunku pracy. Świadczenia w wyższej wysokości będą się należeć wówczas, gdy prawo do nich powstanie w 2017 roku (patrz: tabela 1).

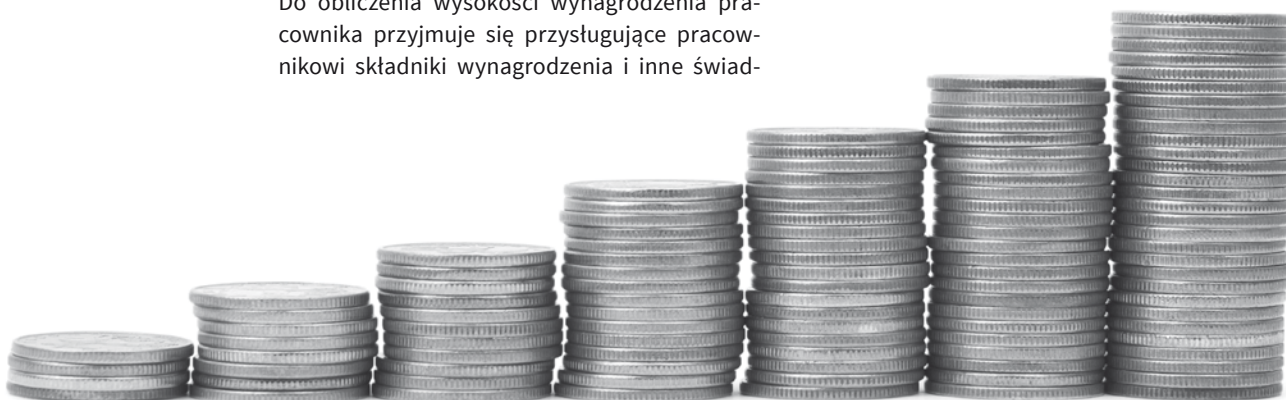




Tabela 1. Wysokość świadczeń pracowniczych w 2017 roku

Lp.	Rodzaj świadczenia	Wysokość
1	2	3
1	Odszkodowanie przysługujące pracownikowi z tytułu naruszenia przez pracodawcę zasady równego traktowania w zatrudnieniu, mobbingu lub dyskryminacji	Nie niższe niż 2 tys. zł
2.	Dodatek za pracę w porze nocnej przysługujący pracownikowi za każdą godzinę w porze nocnej w wysokości 20% stawki godzinowej wynikającej z minimalnego wynagrodzenia za pracę	1) styczeń, maj, czerwiec, lipiec, wrzesień (2000 zł/168 × 20%) – 2,38 zł* 2) luty, listopad (2000 zł/160 × 20%) – 2,50 zł* 3) marzec (2000 zł/184 × 20%) – 2,17 zł* 4) kwiecień, grudzień (2000 zł/152 × 20%) – 2,63 zł* 5) sierpień, październik (2000 zł/176 × 20%) – 2,27 zł*  * za 1 godzinę pracy w porze nocnej
3.	Wynagrodzenie przysługujące pracownikowi za czas gotowości do pracy i przestój	Nie niższe niż 2 tys. zł za pełny miesiąc dla pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy
4.	Wynagrodzenie gwarancyjne przysługujące pracownikowi niewykonującemu pracy ze względu na rozkład czasu pracy	Nie niższe niż 2 tys. zł dla pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy, wynagradzanego w inny sposób niż stałą stawką miesięczną
5.	Kwota wolna od potrąceń	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1459,94 zł (kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę, przysługującego pracownikom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy, po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych) – w przypadku potrącania sum egzekwowanych na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie należności innych niż świadczenia alimentacyjne</li> <li>• 1094,95 zł (75% wynagrodzenia minimalnego) – w przypadku potrącania zaliczek pieniężnych udzielonych pracownikowi</li> <li>• 1313,46 zł (90% wynagrodzenia minimalnego) – w przypadku potrącania kar pieniężnych</li> </ul>
6.	Odprawa pieniężna z tytułu rozwiązania stosunku pracy w ramach zwolnienia grupowego	Nie może przekraczać kwoty 15-krotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu rozwiązania stosunku pracy, a więc kwoty 30 tys. zł
7.	Świadczenie pieniężne dla osoby odbywającej praktykę	Nie może przekraczać dwukrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, a więc kwoty 4 tys. zł
8.	Minimalna podstawa wymiaru zasiłku chorobowego z tytułu pracy w pełnym wymiarze czasu pracy	Nie niższa niż 1725,80 zł (2 tys. zł minus składki na ubezpieczenia społeczne finansowane przez pracownika, wynoszące 13,71% tego wynagrodzenia)

## Ubezpieczenia społeczne

Wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę wpłynie również na zmiany wysokości podstaw wymiaru składek z tytułu ubezpieczeń społecznych (patrz: tabela 2).

Tabela 2. Wysokości podstaw wymiaru składek z tytułu ubezpieczeń społecznych w 2017 roku

Lp.	Podmioty podlegające ubezpieczeniu	Podstawa wymiaru składek
1	2	3
1.	Osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem opłacają składkę na ubezpieczenie emerytalne od podstawy wynoszącej 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia	1500 zł (2000 zł × 75%)
2.	Osoby prowadzące działalność gospodarczą, które w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej korzystają z prawa opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe od kwoty 30% minimalnego wynagrodzenia	600 zł (2000 zł × 30%)

1	2	3
3.	Osoby przebywające na urlopie wychowawczym odprowadzają składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe od podstawy nie niższej niż 75% minimalnego wynagrodzenia	Nie niższa niż 1500 zł (2000 zł × 75%) (podstawa nie może być wyższa niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających urlop wychowawczy i nie może być niższa niż 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia)
4.	Duchowni będący w stosunku pracy, służby lub członkostwa w spółdzielni	Różnica między kwotą minimalnego wynagrodzenia a kwotą podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu stosunku pracy, członkostwa w spółdzielni lub służby

#### Podstawy prawne

- ▶ art. 1 pkt 6 i 7 ustawy z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1265)
- ▶ art. 3 ust. 2 ustawy z 17 lipca 2009 r. o praktykach absolwenckich (Dz.U. z 2009 r. nr 127, poz. 1052)
- ▶ art. 8 ust. 1 i 4 ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1474)
- ▶ art. 6 ust. 1, 4 i 5 ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 2008; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1265)

- ▶ art. 45 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 372; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1579)
- ▶ art. 18 ust. 4c, 5a i 14, art. 18a ust. 1, art. 18b ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 963; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1921)
- ▶ art. 18<sup>3d</sup>, art. 81 § 1 i 2, art. 87<sup>1</sup> § 1, art. 94<sup>3</sup> § 4, art. 129 § 5, art. 151<sup>8</sup> § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1666)
- ▶ § 1, § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1456)

## Podatki

# Jakie dane powinny znajdować się na fakturach po centralizacji rozliczeń VAT



**JANINA FORNALIK**

doradca podatkowy,  
starszy menedżer  
w MDDP Michalik  
Dłuska Dziedzic  
i Partnerzy

*Od 1 stycznia 2017 r. jednostki i zakłady budżetowe nie są już podatnikami odrębnymi od gminy. Dlatego faktury dotyczące dostaw towarów lub usług mogą być wystawiane jedynie na rzecz gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego z uwidocznionym jej numerem NIP i nazwą. Nie ma jednak przeszkód, aby na fakturach wystawianych i otrzymywanych przez gminę umieszczane były dodatkowo dane jednostki (oprócz NIP).*

**D**yrektor Izby Skarbowej w Katowicach w interpretacji indywidualnej z 20 października 2016 r. (zn. 2461-IBPP1.4512.592.2016.1.KJ) rozstrzygnął kwestię danych, które powinny znajdować się na fakturach dokumentujących sprzedaż oraz zakupy gminy w scentralizowanym modelu rozliczeń podatku od towarów i usług (VAT). Organ podatkowy potwierdził prawidłowość faktur wystawianych i otrzymanych na rzecz jedno-

stek i zakładów budżetowych, które wskazują odpowiednio jako sprzedawcę i nabywcę gminę i jej numer identyfikacji podatkowej, ale jednocześnie zawierają nazwę i adres właściwej jednostki.

### Stanowisko gminy

We wniosku o interpretację gmina wskazała, że zamierza przeprowadzić centralizację rozliczeń VAT od 1 stycznia 2017 r. W związku z tym, że

jednostki i zakłady budżetowe nie będą już stanowiły podatników odrębnych od gminy, zmianie ulegnie sposób przepływu dokumentów, w tym faktur VAT. W konsekwencji, **od 1 stycznia 2017 r. sprzedawcą i nabywcą dla gminnych jednostek budżetowych i zakładu budżetowego będzie gmina**. Faktury wystawione przez jednostki budżetowe i zakład budżetowy będą zawierały następujące dane płatnika:

- nazwa gminy,
- nazwa jednostki (np. Szkoła Podstawowa, MOPS itd.),
- adres jednostki,
- NIP gminy.

Gmina zapytała, czy prawidłowo będzie definiowała sprzedawcę i nabywcę dla jednostek budżetowych i zakładu budżetowego gminy i czy prawidłowo będzie, by faktury wystawione i otrzymywane na rzecz tych jednostek i zakładu budżetowego zawierały wymienione dane płatnika.

Zdaniem wnioskodawcy, wymienione dane prezentowane na fakturach wystawianych po centralizacji będą prawidłowe, pomimo braku wskazania adresu gminy. Gmina uzasadniła swoje stanowisko analogią do faktur wystawianych przez oddziały osoby prawnej i powołała interpretacje indywidualne potwierdzające taką praktykę.

### Stanowisko organu podatkowego

Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach zgodził się ze stanowiskiem gminy i potwierdził, że faktury zawierające elementy wymienione przez gminę będą spełniały wszystkie wymogi określone w przepisach. Zgodnie bowiem z przepisami o VAT, faktury dokumentujące sprzedaż oraz nabycie towarów i usług powinny wskazywać m.in.:

- 1) imiona i nazwiska lub nazwy sprzedawcy i nabywcy towarów lub usług,
- 2) ich adresy oraz
- 3) identyfikatory podatkowe.

## Podatnikiem dla celów VAT po centralizacji będzie tylko gmina i to jej dane powinny widnieć na fakturach.

Jednak, jak podkreślił organ, **nie ma przeszkód, aby na fakturach wystawianych i otrzymywa-**

**nym przez gminę umieszczane były dodatkowo dane jednostki**. Z tym zastrzeżeniem, że dane jednostki nie zostały umieszczone na fakturze zamiast danych gminy. Oznacza to, że faktury dotyczące dostaw towarów lub usług na rzecz gminy powinny zostać wystawione tylko na nią jako jednostkę samorządu terytorialnego z uwidocznionym jej numerem NIP i jej nazwą. Przy czym na fakturze będą mogły być zamieszczane dodatkowe informacje w postaci nazwy konkretnej jednostki organizacyjnej (np. szkoły), której będą dotyczyły rozliczenia, tak aby jednoznacznie można było dokonać jej przyporządkowania księgowego. **Analogiczna sytuacja będzie miała miejsce w odniesieniu do faktur wystawianych przez gminę z tytułu świadczonych przez nią usług lub dostarczanych przez nią towarów.**

Stanowisko organu podatkowego przedstawione w interpretacji z 20 października 2016 r. jest słuszne. Podatnikiem dla celów VAT po centralizacji będzie tylko gmina i to jej dane powinny widnieć na fakturach. **Istnieją dwa możliwe sposoby przedstawiania danych na fakturach sprzedaży i zakupu, które dotyczą jednostek organizacyjnych gminy po centralizacji, gdy przestaną one posiadać status odrębnego od gminy podatnika VAT.**

**Pierwszy** polega na wpisaniu odrębnie jako sprzedawcy (nabywcy) wszystkich danych gminy, z jej adresem i numerem NIP, a dodatkowo jako wystawcy (odbiorcy) faktury danych jednostki organizacyjnej – jej nazwy i adresu. Nie zawsze jednak systemy fakturowe umożliwiają wpisanie danych wystawcy i odbiorcy faktury. Dlatego **drugim**, dużo prostszym rozwiązaniem jest umieszczenie na fakturze tylko w polu sprzedawca/nabywca wymaganych danych gminy jako podatnika (nazwa i NIP gminy) oraz danych jednostki budżetowej/zakładu budżetowego jako miejsca prowadzenia działalności gminy – nazwy jednostki i jej adresu, pozwalających na odpowiednie ujęcie faktur dla celów rachunkowych. Taka metoda od wielu lat funkcjonuje w przypadku faktur wystawianych i otrzymywanych przez oddziały osoby prawnej, które od akcesji Polski do Unii Europejskiej nie stanowią odrębnych podatników VAT od spółki macierzystej. ■

## Podatki lokalne

# Zasady naliczania i pobierania podatków lokalnych od osób prawnych w 2017 roku

**W styczniu br. osoby prawne mają obowiązek złożyć deklaracje podatkowe w zakresie podatków lokalnych za 2017 rok i opłacić pierwsze raty podatku od nieruchomości i podatku leśnego. Dla gmin oznacza to konieczność weryfikacji składanych deklaracji i prowadzenia monitoringu płatności.**



**MARCIN BINAŚ**

specjalista w zakresie podatków i opłat stanowiących w całości dochody własne gmin, pracownik Wydziału Kontroli RIO w Szczecinie

**P**rzystępując do naliczania podatków lokalnych od osób prawnych w pierwszej kolejności należy wskazać na sposób powstawania zobowiązań podatkowych u tej kategorii podatników. Obowiązek podatkowy powstaje w tym przypadku „z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania” (art. 21 § 1 pkt 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa; dalej: Ordynacja podatkowa). Wskazanymi w tym przepisie „ustawami podatkowymi” będą ustawy z:

- 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – w zakresie podatków od nieruchomości oraz od środków transportowych,

- 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym,
- 30 października 2002 r. o podatku leśnym.

Każda z wymienionych ustaw określa dla osób prawnych corocznie termin na złożenie deklaracji podatkowej, który wynosi w danym roku podatkowym do:

- 15 stycznia (podatek rolny i leśny),
- 31 stycznia (podatek od nieruchomości),
- 15 lutego (podatek od środków transportowych).

To właśnie te terminy warunkują wprost powstanie danego zobowiązania z mocy prawa bez konieczności czy też obowiązku wykonywania żadnych innych czynności.

## Z ORZECZNICTWA

*Deklaracja złożona na podatek od nieruchomości jest formą oświadczenia wiedzy. W ten sposób podatnik przedstawia w deklaracji stan faktyczny objęty obowiązkiem podatkowym. Deklaracja podatkowa zawiera również oświadczenie woli podatnika przekształcenia, z mocy prawa, obowiązku podatkowego w zobowiązanie podatkowe. Domniemanie prawidłowej wysokości podatku do zapłaty jest domniemaniem wzruszalnym. Jak bowiem wynika z treści art. 21 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (...), jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik mimo ciężącego na nim obowiązku nie zapłacił całości lub części podatku albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazano w deklaracji, organ podatkowy obowiązany jest wydać decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.*

**Wyrok NSA z 18 lutego 2014 r., sygn. akt II FSK 470/12**

*Powstanie zobowiązania podatkowego poprzez samo zaistnienie zdarzenia prawnie relewantnego nie oznacza, że jego konkretyzacja nie może nastąpić w formie decyzji, o ile zajądą przesłanki do wydania takiego aktu. W sytuacji bowiem, gdy podatnik nie zapłacił w całości lub części podatku, zaliczki na podatek lub raty podatku, nie złożył deklaracji albo gdy wysokość zobowiązania lub kwota zwrotu, lub nadwyżki podatku naliczonego nad należnym jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy obowiązany jest do wydania decyzji, w której określi wysokość zobowiązania podatkowego, kwotę zwrotu lub nadwyżki (art. 21 § 3, § 3a i § 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (...)). Wydanie tego rodzaju decyzji nie przekształca jednak zobowiązania podatkowego w taki sposób, że zmianie ulega sposób jego powstania. Nadal jest to zobowiązanie, które zrodziło się wskutek prawem opisanego zdarzenia, a wydana decyzja określa lub koryguje jego prawidłową (zgodną z przepisami prawa) wysokość.*

**Wyrok WSA w Łodzi z 8 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1260/08**



## Terminy płatności

Z uwagi na wskazany sposób powstania zobowiązań podatkowych osób prywatnych, podatnicy są zobowiązani do obliczenia w poszczególnych deklaracjach rocznych kwot zobowiązań podatkowych, a następnie do comiesięcznego wpłacania 1/12 kwot rocznych z deklaracji w ściśle określonych terminach.

Są one częściowo tożsame, a częściowo różne dla poszczególnych podatków i wynoszą w:

- 1) **podatku od nieruchomości** – I rata do 31 stycznia danego roku a pozostałe raty (od II do XII) są płatne do 15. dnia danego miesiąca,
- 2) **podatku leśnym** – wszystkie raty (od I do XII) są płatne do 15. dnia danego miesiąca, począwszy od stycznia,
- 3) **podatku rolnym** – osoby prawne (analogicznie jak osoby fizyczne, którym kwoty zobowiązań ustalają w decyzjach organy podatkowe), opłacają kwoty rocznych zobowiązań w czterech ratach o terminach płatności do 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada,
- 4) **podatku od środków transportowych** (jako jedynym, w którym kwoty zobowiązań powstają w ten sam sposób w przypadku osób fizycznych i prawnych) kwoty rocznych zobowiązań są opłacane w dwóch ratach, płatnych do 15 lutego i 15 września.

## Formy płatności

Z uwagi na przedstawiony sposób powstawania zobowiązań podatkowych, czyli „z mocy prawa” oraz wynikającą z niego zasadę samoopodatkowania, **osób prawnych nie obejmie wprowadzona przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego metoda poboru podatków poprzez inkaso**. Dlatego pozostają *de facto* dwie formy zapłaty:

- 1) bezgotówkowo poprzez przelew bankowy,
- 2) gotówkowo poprzez wpłatę określonej kwoty na rachunek bankowy gminy, np. w kasie danego urzędu lub jakiegokolwiek placówce przyjmującej wpłaty gotówkowe.

Z uwagi na formę organizacyjno-prawną osób prawnych wydaje się, że w grę powinien wchodzić pierwszy ze wskazanych sposobów.

## Obowiązki gmin

Złożona deklaracja jest (co wynika z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego) podstawą do dokonania przypisu w księgach rachunkowych z tytułu danego podatku. Dlatego przed

jej dokonaniem powinna być poddana w ramach tzw. czynności sprawdzających szczegółowej weryfikacji, w ramach której gmina powinna ustalić, czy:

- podatnik złożył deklarację na formularzu, którego wzór określił w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego,
- w złożonej deklaracji podatnik dokonał samoobliczenia kwoty rocznego zobowiązania podatkowego przy zastosowaniu stawek obowiązujących w danym roku oraz w przypadku podatku rolnego, czy obliczył podstawę opodatkowania stanowiącą hektary przeliczeniowe przy zastosowaniu właściwych dla danej klasy użytków przeliczników (różnych w zależności od zaszerogowania danej gminy do jednego z czterech okręgów podatkowych),
- podatnik w pozostałym niż wymieniony zakresie wypełnił deklarację we wszystkich pozycjach niezbędnych do jej przyjęcia i dokonania na jej podstawie przypisu kwoty zobowiązania do zapłaty.

Dokonując comiesięcznych płatności, podatnik działający jako osoba prawna powinien również mieć na uwadze, że w przypadku zwłoki w zapłacie (tj. naruszenia określonego ustawowo terminu zapłaty danej raty) powstaje zgodnie **zaległość podatkowa** (art. 51 § 1 Ordynacji podatkowej). Następnie, co wynika wprost z art. 53 § 1 i § 3 Ordynacji podatkowej, to podatnik ma obowiązek naliczenia i wpłacenia odsetek z tytułu doprowadzenia do powstania zaległości podatkowej. Wpłacając bowiem wyłącznie zaległość podatkową stanowiącą należność główną nie doprowadzi do całkowitego wygaśnięcia zobowiązania podatkowego poprzez jego zapłatę. W takiej sytuacji gmina powinna wydać postanowienie o zarachowaniu wpłaty na należność główną i odsetki, a następnie skutecznie je doręczyć wpłacającemu podatnikowi.

Wpłacając zaległość podatkową, podatnik powinien również uwzględnić treść art. 54 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym odsetek za zwłokę nie nalicza się, jeżeli ich kwota nie przekroczy trzykrotności opłaty dodatkowej za polecenie zwykłej przesyłki listowej, tj. kwoty 8,70 zł.

### Podstawy prawne

- ▶ art. 21 § 1 pkt 1, § 3, § 3a i § 4, art. 53 § 1 i § 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 613; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1948)
- ▶ § 4 ust. 1 pkt 1 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)

## Ordynacja podatkowa

**KOMENTARZ** do ustawy – Ordynacja podatkowa

# Ordynacja podatkowa – komentarz do zmian

*W 2016 roku i na początku 2017 weszły w życie istotne zmiany w zakresie Ordynacji podatkowej. Ułatwiają one m.in. ustalanie zobowiązań podatkowych i prowadzenie postępowań podatkowych w gminach.*



**MARCIN BINAŚ**

*specjalista w zakresie podatków i opłat stanowiących w całości dochody własne gmin, pracownik Wydziału Kontroli RIO w Szczecinie*

Uchwalona prawie 20 lat temu ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: O.p.) jest jedną z najczęściej nowelizowanych ustaw z dziedziny prawa podatkowego. Ostatnia duża nowelizacja miała miejsce w 2015 roku. Część zmian wynikających z ustawy z 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw weszła w życie 1 stycznia 2016 r., a część 1 stycznia 2017 r. Jednak wszystkie znowelizowane przepisy są niezwykle istotne w codziennym funkcjonowaniu gmin.

### **Dział III. Zobowiązania podatkowe**

W pierwszej kolejności należy wskazać na niezwykle istotny art. 21 O.p., w którym ustawodawca wskazuje nie tylko dwa sposoby powstawania zobowiązań podatkowych, ale również na działania organu podatkowego (wydanie decyzji określającej wysokość zobowiązania) w sytuacji, kiedy podatek nie zostanie zapłacony, podatnik albo nie złoży deklaracji, albo nieprawidłowo obliczy w niej kwotę podatku. **Nowością jest tutaj objęcie wydaniem tej decyzji również takiej sytuacji, kiedy powstałego zobowiązania podatnik nie wykáže.**

Doprecyzowano też w art. 34 § 4 O.p., że przedmiotem hipoteki przymusowej oprócz prawa użytkownika wieczystego wraz z budynkami i urządzeniami znajdującymi się na tym gruncie lub spółdzielczego własnościowego prawa do

lokalu, mogą być również udziały w tych pracach. Wskazano także w nowym art. 38a O.p., że zaspokojenie z przedmiotu hipoteki przymusowej będzie następowało w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, czyli tych samych, na podstawie których organy egzekucyjne w gminach prowadzą działania wobec gminnych dłużników podatkowych.

Zmiany nie ominęły również art. 42–46 dotyczących zastawu skarbowego. Najważniejsze dotyczą podmiotów prowadzących rejestry. Dotychczas byli to naczelnicy poszczególnych urzędów skarbowych oraz w zakresie Centralnego Rejestru Zastawów Skarbowych – Minister Finansów.

**Od 1 stycznia 2017 r. wprowadzono Rejestr Zastawów Skarbowych, który w systemie teleinformatycznym będzie prowadzony przez podmiot wyznaczony w drodze rozporządzenia przez Ministra Finansów spośród podmiotów mu podległych lub przez niego nadzorowanych.**

Co ważne, nie zmieniono art. 41 O.p. wskazującego, komu, za co i na czym ten zastaw przysługuje oraz zawierającego minimalną wartość poszczególnych rzeczy lub praw w dniu ustanowienia zastawu (12 400 zł).

W zakresie zastawu skarbowego dodano również nowe regulacje (art. 46a–46i O.p.), z których wynika, że w gminach tylko organy wykonawcze mogą wnioskować o dokonanie wpisu, przy zastosowaniu urzędowo określonych wniosków, w drodze elektronicznej.

## Od 1 stycznia 2017 r. o dokonanie wpisu w Rejestrze Zastawów Skarbowych mogą wnioskować tylko wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast.

Nowe regulacje wskazują również na naczelników urzędów skarbowych jako organy prowadzące poszczególne rejestry oraz przetwarzające zawarte w nich dane w celu wydawania wypisów i zaświadczeń w przedmiocie danych nimi objętych.

W art. 46f O.p. Minister Finansów został zobowiązany do określenia w rozporządzeniu m.in.: wzoru wniosku o wpis zastawu skarbowego do rejestru zastawów oraz sposobu jego przesyłania do rejestru zastawów, trybu zapewnienia dostępu do rejestru zastawów organom uprawnionym oraz organom egzekucyjnym innym niż naczelnicy urzędów skarbowych.

Nowością w tym dziale są też art. 56a–56d O.p., związane z **wprowadzeniem obniżonej i podwyższonej stawki odsetek za zwłokę**. Pierwsza z nich wynosi 50% aktualnie obowiązującej stawki odsetek i może być stosowana, jeżeli łącznie zostaną spełnione warunki polegające na złożeniu prawnie skutecznej korekty deklaracji nie później niż w sześć miesięcy od upływu terminu na złożenie deklaracji oraz zapłacie zaległości podatkowej w terminie siedmiu dni od dnia złożenia korekty. Preferencyjna stawka odsetek nie znajdzie zastosowania do takiej korekty deklaracji, która została złożona po doręczeniu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej lub po zakończeniu kontroli lub w wyniku czynności sprawdzających. Natomiast podwyższona stawka wynosząca 150% aktualnie obowiązującej stawki odsetek będzie stosowana do zaległości w podatku od towarów i usług oraz w podatku akcyzowym.

**Kolejne zmiany w dziale III Ordynacji podatkowej to:**

- 1) wprowadzenie zasady, zgodnie z którą, jeżeli na podatniku ciąży zobowiązanie z różnych tytułów (okresów) oraz koszty upomnienia to przed zarachowaniem wpłaty na zobowiązanie o najwcześniejszym terminie płatności lub na zobowiązanie wskazane przez podatnika – organ ma obowiązek dokonać wpłaty zarachować na koszty upomnienia (art. 62 § 1a O.p.);
- 2) wydawanie postanowienia o zarachowaniu dokonanej przez podatnika wpłaty wyłącznie na wniosek w jednym z czterech przypadków, tj. gdy (art. 62 § 4a O.p.):

- dokonana wpłata w całości pokryła zaległą należność główną oraz odsetki za zwłokę,
- zaliczenie wpłaty przez organ jest w pełni zgodne z żądaniem podatnika,
- wysokość dokonanej wpłaty mającej podlegać zaliczeniu na należność główną, odsetki za zwłokę lub na koszty upomnienia nie przekracza pięciokrotności kosztów upomnienia (tj. jest mniejsza niż 58 zł),

- od wpłat dokonanych po terminie płatności nie naliczono odsetek (kiedy okres zwłoki był na tyle krótki, że odsetki naliczono by w kwocie nieprzekraczającej trzykrotności opłaty za polecenie zwykłej przesyłki listowej, tj. 8,70 zł);
- 3) umożliwienie zapłaty podatku przez: małżonka podatnika, jego wstępnych i zstępnych, pasierba, ojczyma, rodzeństwo i macochę, właściciela przedmiotu objętego hipoteką przymusową lub zastawem skarbowym, inny podmiot, jeżeli kwota podatku nie przekracza 1000 zł (art. 62b O.p.);
- 4) wprowadzenie reguły, zgodnie z którą, jeżeli ogłoszenie upadłości nastąpiło przed rozpoczęciem biegu terminu przedawnienia, to termin ten rozpoczyna się od następnego dnia po uprawomocnieniu się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego (art. 70 § 3a O.p.);
- 5) umożliwienie podatnikom składania korekty informacji i deklaracji bez załączania do nich pisemnych wyjaśnień wskazujących na powody złożenia danej korekty (art. 81 § 2 O.p.);
- 6) umożliwienie organom podatkowym orzekania w jednej decyzji zamiast w tylu, ilu było spadkobierców – w zakresie ich odpowiedzialności lub uprawnień (art. 100 § 1 O.p.).

### Dział IV. Postępowanie podatkowe

W zakresie zmian dokonanych w dziale IV O.p., w pierwszej kolejności należy wskazać na roz-







szerzenie kręgu osób, z uwagi na które od postępowania podatkowego wyłączony jest pracownik danego urzędu oraz kierujący jego pracą organ wykonawczy (podatkowy) gminy. Dalej to **wyłączenie dotyczy małżonka, rodzeństwa, wstępnych, zstępnych albo powinowatych lecz obecnie do drugiego, a nie jak dotychczas do pierwszego stopnia** (art. 130 § 1 pkt 3 oraz art. 132 § 2 pkt 1 O.p.).

W tym zakresie wprowadzono również regułę, zgodnie z którą pracownik lub organ podlegają również wyłączeniu po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 132a O.p.).

Jedną z najistotniejszych zmian w tym dziale jest wprowadzenie **rozdziału 3a w całości poświęconemu pełnomocnictwu** (art. 138a–138o O.p.) przy jednoczesnym uchyleniu dwóch art. 136 i art. 137 O.p. regulujących tę kwestię przez zmianą.

Z wprowadzonych z początkiem 2016 r. regulacji wynika, że ustawodawca przewidział **trzy rodzaje pełnomocnictw**:

- 1) **ogólne**, upoważniające do działania we wszystkich sprawach podatkowych oraz w innych sprawach należących do właściwości organów podatkowych lub organów kontroli skarbowej – ustanowienie takiego pełnomocnictwa, zmiana jego zakresu, odwołanie lub wypowiedzenie jest skuteczne od dnia wpływu informacji w jednym z podanych zakresów do Centralnego Rejestru,
- 2) **szczególne**, upoważniające do działania we wskazanej sprawie podatkowej lub innej wskazanej sprawie należącej do właściwości organu podatkowego lub organu kontroli skarbowej – ustanowienie takiego pełnomocnictwa, zmiana jego zakresu, odwołanie lub wypowiedzenie jest skuteczne od dnia zawiadomienia organu podatkowego,
- 3) **do doręczeń**, które zaistnieje wówczas w relacjach z organem podatkowym, jeżeli strona wcześniej nie ustanowiła jednego z dwóch wymienionych wcześniej pełnomocnictw oraz zmienia adres zamieszkania lub pobytu na państwo niebędące członkiem Unii Europejskiej lub nie mając miejsca zamieszkania lub pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub w innym państwie członkowskim Unii

Europejskiej składa na terenie kraju wniosek o wszczęcie postępowania lub postanowienie w tym przedmiocie jest jej doręczane (nie dotyczy to sytuacji, kiedy organ doręcza stronie pisma drogą elektroniczną) – natomiast brak ustanowienia takiego pełnomocnictwa przez stronę może skutkować uznaniem pisma za doręczone pod jej dotychczasowym adresem.

Od 1 stycznia 2016 r. utworzono też **Centralny Rejestr**, prowadzony przez Ministra Finansów (który w formie rozporządzenia ma upoważnić jeden z podległych mu organów do prowadzenia Centralnego Rejestru), z prawem dostępu przysługującym organom podatkowym oraz organom kontroli skarbowej. Organ prowadzący rejestr został zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia wzorów: trzech wymienionych pełnomocnictw, zawiadomień o ich zmianie, odwołaniu lub wypowiedzeniu oraz sposobu przesyłania trzech pełnomocnictw drogą elektroniczną do rejestru. Ustawodawca wskazał również **minimalny zakres danych, jakie muszą być zawarte w pełnomocnictwie**. Są to: dane identyfikujące mocodawcę oraz pełnomocnika (w tym ich identyfikatory podatkowe), adres pełnomocnika do doręczeń w kraju oraz jego adres poczty elektronicznej (jeżeli pełnomocnikiem jest adwokat, radca prawny lub doradca podatkowy). Ustawodawca umożliwił również organom podatkowym w sprawach niecierpiących zwłoki oraz przy nieobecności strony ustanawiania dla niej **tymczasowego pełnomocnika szczególnego** (w pierwszej kolejności może nim być członek rodziny, o ile wyrazi na to zgodę lub adwokat, radca prawny lub doradca podatkowy – wówczas organ podatkowy zwraca się do właściwej z uwagi na swoją siedzibę Krajowej Rady Doradców Podatkowych lub okręgowej izby adwokackiej lub radców prawnych), który będzie miał upoważnienie do działania ograniczone czasowo, czyli do czasu wyznaczenia dla osoby nieobecnej kuratora przez sąd.

## Od 2016 roku w postępowaniu podatkowym występują nowe rodzaje pełnomocnictw.

**Z pozostałych zmian w dziale IV Ordynacji podatkowej warto wskazać na:**

- 1) rozszerzenie katalogu spraw, w których postępowanie nie może być wszczęte z urzędu o te dotyczące: zaliczenia wpłaty,



- nadpłaty lub zwrotu podatku, wstrzymaniu wykonania czy wygaśnięcia decyzji (art. 165 § 5 pkt 5–7 O.p.),
- 2) zwolnienie organów podatkowych z obowiązku wydawania postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego w przypadku złożenia informacji/deklaracji na podatek rolny, leśny czy od nieruchomości – wówczas datą wszczęcia postępowania jest data złożenia dokumentu przez podatnika (art. 165 § 7 pkt 2 O.p.),
  - 3) umożliwienie organom podatkowym stosowania innych niż własnoręczne podpisów na wydawanych decyzjach poprzez możliwość złożenia podpisu mechanicznie odtwarzanego lub nadruku imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji (art. 210 § 1a O.p.),
  - 4) wprowadzenie zasady wygaśnięcia z mocy prawa decyzji organów podatkowych w zakresie rozkładania na raty zapłaty zaległości podatkowych w sytuacji, kiedy podatnik nie dotrzymał terminów płatności trzech kolejnych rat – w części stanowiącej wszystkie niezapłacone raty (art. 259 § 1a O.p.),
  - 5) rozszerzenie katalogu podstaw do zastosowania przez organ podatkowy kary porządkowej o „bezasadne odmówienie okazania lub brak przedstawienia w wyznaczonym terminie dokumentów, których obowiązek posiadania wynika z przepisów prawa, ksiąg podatkowych, dowodów księgowych będących podstawą zapisu w tych księgach” (art. 262 § 1 pkt 2a O.p.),
  - 6) uniemożliwienie zastosowania kary porządkowej, jeżeli dokonanie czynności jest uzależnione od wydania zgody przez stronę lub innego uczestnika postępowania i zgoda taka nie została wyrażona (art. 262 § 4 O.p.),
  - 7) odstąpienie przez organ podatkowy od ustalania kosztów postępowania, jeżeli wydatki na postępowanie w sprawie ich ustalenia i koszty poboru nie przekroczą czterokrotności kosztów upomnienia, tj. kwoty 46,40 zł (art. 269 § 2 O.p.).

## Dział V. Czynności sprawdzające

W dziale V Ordynacji podatkowej zdecydowanie najważniejszą zmianą jest podniesienie kwotowego progu, do którego organy podatkowe mogły samodzielnie korygować błędy rachunkowe w składanych deklaracjach. Próg ten zwiększył się pięciokrotnie, z 1000 zł do 5000 zł (art. 274 § 1 pkt 1 O.p.).

Zachowano w tym zakresie zadanie organu podatkowego polegający na obowiązku poinformowania podatnika o tak dokonanej korekcie w obliczonej pierwotnie przez niego kwocie zobowiązania podatkowego.

## Dział VI. Kontrola podatkowa

W dziale VI warto wskazać na zmianę z art. 282c § 1 pkt 1 lit. i a Ordynacji podatkowej. Polega ona na **rozszerzeniu katalogu przypadków, w których kontrolę podatkową przeprowadza się bez uprzedniego zawiadomienia, o sytuację, w której taka kontrola ma charakter doraźny, a jej przedmiotem jest sprawdzenie zachowania warunków zawieszenia działalności gospodarczej**. Skorzysta z tego będą mogły organy podatkowe w tych gminach, gdzie np. występuje na szeroką skalę wynajmowanie miejsc noclegowych w budynkach mieszkalnych.

Przedstawione przepisy nie wyczerpują wszystkich zmian, jakich dokonano w Ordynacji podatkowej z początkiem 2016 roku. Generalnie zmiany, które weszły w życie, należy ocenić pozytywnie, gdyż stwarzają organom podatkowym w gminach możliwość sprawniejszego funkcjonowania. Nie będzie to jednak możliwe, jeżeli nie poświęci się odpowiedniej ilości czasu na analizę nowych przepisów, następnie na wyciągnięcie odpowiednich wniosków i uwzględnienie w codziennej pracy z czasem pojawiających się orzeczeń sądów administracyjnych.

### Podstawy prawne

- ▶ ustawa z 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1649; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1948)
- ▶ art. 21, art. 34 § 4, art. 38a, art. 42, art. 42a, art. 43, art. 44, art. 45, art. 66, art. 46a, art. 46b, art. 46c, art. 46d, art. 46e, art. 46f, art. 46g, art. 46h, art. 46i, art. 56a, art. 56b, art. 56c, art. 56d, art. 62 § 1a i § 4a, art. 62b, art. 70 § 3a, art. 81 § 2, art. 100 § 1, art. 130 § 1 pkt 3, art. 132 § 2 pkt 1, art. 132a, art. 138a, art. 138b, art. 138c, art. 138d, art. 138e, art. 138f, art. 138g, art. 138h, art. 138i, art. 138j, art. 138k, art. 138l, art. 138 m, art. 138n, art. 138o, art. 165 § 5 pkt 5–7 i § 7 pkt 2, art. 210 § 1a, art. 259 § 1a, art. 262 § 1 pkt 2a i § 4, art. 269 § 2, art. 274 § 1 pkt 1, art. 282c § 1 pkt 1 lit. a ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 613; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1948)

Trendy

## Raport: Jakie są najnowsze narzędzia dotyczące promocji miast

*Wydatki samorządów miast na działania promocyjne zależą od kilku czynników. Oczywiście im większe miasto, tym więcej wydaje się na promocję, czego przykładem są: Warszawa, Poznań, Wrocław, Gdańsk czy Kraków. Drugim ważnym elementem, mającym wpływ na to, ile przeznaczają się na działania o charakterze promocyjnym, jest zdolność finansowa miasta – stan budżetu, jak również skuteczność w pozyskiwaniu środków zewnętrznych.*



**MARIUSZ  
GADOMSKI**

specjalista w dziedzinie  
administracji  
i samorządu  
terytorialnego

**N**iezależnie od wielkości miasta i od możliwości finansowych, działania promocyjne podejmowane są chętniej i za wyższe kwoty, jeśli przynoszą spodziewany efekt w postaci np. zwiększonej liczby turystów czy inwestorów w mieście bądź regionie. W przeciwnym razie pojawiają się zastrzeżenia co do zasadności zwiększonych wydatków na promocję. – *Miasta mają ogromny problem z precyzyjnym, i co ważne realnym, określeniem celów promocyjnych, co później często prowadzi do niezrozumienia i wielu problemów związanych z oceną efektywności prowadzonych działań promocyjnych* – uważa **Robert Stępowski**, ekspert ds. marketingu terytorialnego.

W poszukiwaniu skutecznych form promocji samorządy coraz częściej sięgają po nowe narzędzia i środki wyrazu. Coraz więcej gmin dostrzega korzyści promocyjne wynikające z aktywnej obecności w internetowych mediach społecznościowych. Innym sposobem na pozytywny rozgłos jest udział miasta lub regionu w filmie bądź w serialu telewizyjnym. Samorządy odwołują się również do historii i legend. Każda forma promocji wymaga jednak dużej znajomości tematu, a czasami też cierpliwości.

### Gdańsk – lider social mediów

W lutym 2016 r. liczba śledzących profil Miasta Gdańsk na Twitterze przekroczyła 10 tys. Według badania przeprowadzonego przez branżowy portal SoTrenderTweeterowy profil Gdańska jest największym polskim profilem w kategorii Podróże i miejsca. Cechuje się także największą liczbą aktywności i jest najczęściej wspominanym profilem.

– *Opinia znawców jest potwierdzeniem działań promocyjnych, jakie miasto już od kilku lat prowadzi w mediach społecznościowych. Jesteśmy liderami nie tylko na Twitterze. Nasza aktywność zauważalna jest również na Facebooku (160 tys. fanów), Instagramie (w styczniu 2016 r. profil Miasta Gdańsk przekroczył w ostatnich latach próg 16 tys. „followersów”, czyli śledzących), a także na Pinterescie. To nieco mniej znany serwis społecznościowy, ale ostatnio staje się coraz bardziej popularny. W Pinterescie można m.in. prezentować ciekawe pomysły. Mamy miejski kanał na YouTube. Ponadto jesteśmy organizatorami Blog Forum Gdańsk. Jest to najważniejsze spotkanie blogerów i twórców internetowych w Polsce, a także duże wydarzenie kulturalne i społeczne. Tegoroczna edycja przebiegała pod hasłem „Czy blogerzy zmieniają świat na lepsze?”* – wylicza **Aleksandra Mokwa**, podinspektor w Biurze Prezydenta Miasta Gdańsk ds. Promocji Miasta.



### Budżety województw, przeznaczone na promocję w 2016 roku

- Dolnośląskie: 2,7 mln zł
- Kujawsko-Pomorskie: ponad 4 mln zł
- Lubelskie: 970 tys. zł
- Lubuskie: 2,2 mln zł
- Łódzkie: 7,5 mln zł
- Małopolskie: 6 mln zł
- Mazowieckie: 366 tys. zł
- Opolskie: 815 tys. zł
- Podkarpackie: 2,3 mln zł
- Podlaskie: 800 tys. zł
- Pomorskie: 679 tys. zł
- Śląskie: 4,6 mln zł
- Świętokrzyskie: 1,8 mln zł
- Warmińsko-Mazurskie: ok. 9,22 mln zł
- Wielkopolskie: 8,4 mln zł
- Zachodniopomorskie: 1,3 mln zł (budżet Biura Promocji)

*(Raport przygotował Robert Stępowski, ekspert ds. marketingu terytorialnego, źródło: <http://marketingmiejsca.com.pl/>)*

Udział w mediach społecznościowych jest niewątpliwie nowoczesną i skuteczną formą promocji miasta. **W przypadku reklamy w atrakcyjnych mediach czynnikiem, który ogranicza nadawcę jest cykl wydawania gazety lub telewizyjna ramówka.** W social mediach miasto samo decyduje, kiedy i jak często zamieścić materiał promocyjny. Nie trzeba dodawać, że treści umieszczone w popularnych serwisach internetowych najszybciej docierają do dużego kręgu odbiorców. Są też w dużej mierze interaktywne, sami użytkownicy dbają o to, żeby interesujące informacje zostały opublikowane i w odpowiedni sposób wyeksponowane.

Kolejnym argumentem przemawiającym na korzyść promocji poprzez aktywny udział w mediach społecznościowych są niskie koszty tej formy komunikacji. – *Płacimy firmie za obsługę serwisu, oraz niekiedy za reklamę na Facebooku. Nasza rezerwa reklamowa wynosi 1000 zł. Nie płacimy za nią każdego miesiąca. Wydatki na promocję w social mediach są nieporównywalnie niższe do kosztów np. opracowania i ustawienia billboardu czy kampanii telewizyjnej, efekty bywają natomiast zbliżone* – mówi Aleksandra Mokra.

Żeby jednak mówić o korzyściach, należy wiedzieć, gdzie jakie treści powinno się prezentować. Facebook jest przeznaczony przede wszystkim dla zwykłych, przeciętnych użytkowników. Tutaj informacje np. o wydarzeniach

miejskich czy tematy turystyczne spotykają się z największym odzewem. Z kolei Twitter jest bardziej opiniotwórczy, wykorzystywany przez dziennikarzy i polityków. Nie należy więc wszystkich treści wrzucać do jednego worka. Dobra znajomość specyfiki poszczególnych social mediów plus rozważne prezentowanie treści jest drogą do sukcesu promocyjnego.

### Filmowy Lublin

Samorządy płacą twórcom i producentom filmów i seriali telewizyjnych niemałe pieniądze, żeby ekipa przyjechała na zdjęcia do ich miast i umieściła w nich akcję filmu (w fachowym języku nazywa się to *city placement*). Ale wydatek się oplatca. Efekt promocyjny jest murowany. Świadczą o tym chociażby największe

światowe produkcje. Brytyjska turystyka zarobiła w ciągu kilku lat ponad 22 miliardy euro dzięki serialowi „Downton Abbey”.

W Polsce filmowcy najczęściej kręcą w Warszawie, Łodzi i Wrocławiu. W ostatnich latach aktywność „filmową” przejawiają też inne miasta. Serial „Ojciec Mateusz” wypromował Sandomierz. W dni, kiedy ekipa filmowa przyjeżdżała na zdjęcia, miasto odnotowywało kilkakrotnie większą liczbę turystów niż w pozostałe dni, co znajdowało odzwierciedlenie w wyższych zarobkach hoteli i restauracji, a to wpływało na większe zyski





W **Chętnie** do celów promocji miasta wykorzystuje się **Ducha Bielu-cha**. Postać ducha ukazuje się zwiedzającym chełmskie podziemia kredowe, ściągając w to miejsce rzesze turystów.

miasta z tytułu płaconych podatków. O sukcesie promocyjnym może też mówić Toruń, w którym umieszczono akcję serialu „Lekarze”.

– *Nie jest tak, że dopiero ostatnio w Lublinie powstają filmy i seriale, które później trafiają do emisji ogólnopolskiej. W latach 70. ubiegłego wieku w Lublinie nakręcono sceny do popularnego serialu „Czarne chmury”. Potem były m.in. filmy „Jeszcze niebo nad nami” i „Cynga”. Jednakże dopiero w ostatnich latach współpraca z filmowcami przebiega w sposób bardziej zinstytucjonalizowany* – mówi **Grzegorz Linkowski**, pełnomocnik Prezydenta Miasta Lublina ds. Funduszu Filmowego.

Współpraca z filmowcami może być dwojakiego rodzaju. Jeśli akcja filmu lub serialu toczy się w Lublinie i jest to wyraźnie wyeksponowane (tak jak np. w filmie „Volta”) miasto płaci ekipie placement. Szczegółowe ustalenia z filmowcami określają, czego można oczekiwać w zamian. Zwykle miastu chodzi o pokazanie atrakcyjnych miejsc, a niekiedy ciekawych autentycznych wydarzeń. O tym, jakie produkcje filmowe dotować i w jakiej wysokości, w Lublinie decyduje sąd konkursowy przy Prezydencie miasta. Do „Volty” Juliusza Machulskiego dopłacono 900 tys. zł.

Czasami zdarza się, że miasto pokazane na ekranie nie jest tym, gdzie kręcono sceny. W „Morrowych pannach” Lublin „grał” okupacyjną Warszawę. – *Do tego typu produkcji nie dopłacamy. Niekiedy służymy pomocą logistyczną. W napisach początkowych lub końcowych pojawia się informacja, gdzie film lub serial powstawał. Idzie ona w świat. Jest też efekt promocyjny w postaci dużej liczby turystów chcących zobaczyć niejako „od kuchni” miejsce znane z ekranu* – mówi Grzegorz Linkowski.

Dla Lublina najwięcej zarobił emitowany kilka lat temu serial „Wszystko przed nami”. Miasto dopłaciło do produkcji 600 tys. zł. Serial był pokazywany w ogólnopolskiej telewizji przez osiem miesięcy, kilka razy w tygodniu. Dochodziły powtórki. Z badań przeprowadzonych przez „Press Media” wynika, że wydatek 600 tys. zł na serial przyniósł Lublinowi taki sam efekt promocyjny, jak w przypadku, gdyby miasto przeznaczyło kwotę 3 mln zł na trady-

cyjne formy promocji w postaci billboardów, gadżetów itp.

Żeby pokazywanie miasta w filmie przyniosło pozytywny oddźwięk, obie strony muszą się przyłożyć do pracy. Nie może być tak, że np. kilkutyśiecznym miasteczkiem rządzi prezydent, a dworzec autobusowy znajduje się tam, gdzie go nie ma i nigdy nie było. Grzegorz Linkowski zapewnia, że w Lublinie takie błędy się nie zdarzają.

## O podatkach tym razem... Smok Wawelski

Oryginalną formą promocji miasta jest wykorzystanie do tego celu postaci znanych z legendy czy baśni. Smoka Wawelskiego znają wszyscy. Smok nie tylko zjeje ogniem, ale zna się również na... podatkach. Tak uważają w Krakowie.

– *W 2012 roku w kampanii lokalnej zachęcającej do płacenia podatków w naszym mieście wykorzystano w koncepcji kreatywnej najbardziej rozpoznawalne motywy krakowskie, tj. Smoka Wawelskiego, Lajkonika, czapkę rogatywkę i obwarzanek. Motywy z legendy o Smoku Wawelskim są wykorzystywane w gadżetach miejskich przeznaczonych dla najmłodszych odbiorców* – informuje **Jan Machowski**, kierownik Biura Prasowego UM Kraków.

Wykorzystanie motywów baśniowych w promocji nie jest dla miasta czy regionu dużym wydatkiem. O sukcesie decyduje natomiast oryginalność pomysłu i znajomość lokalnych realiów. ■





## Promocja

# Czy polskie gminy potrafią się promować

**Żadne spoty reklamowe i ulotki nie zaprezentują walorów miejsca, tak jak udany festiwal, wystawa czy koncert. Pokazuje to przykład Wrocławia, jako Europejskiej Stolicy Kultury. Być może za chwilę uczyni to Łódź organizująca EXPO w 2022 roku.**

**W**śród katalogu zadań własnych gminy w art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym znajduje się zapis dotyczący promocji. Odnosi się on do działań, które jednostka podejmuje w celu rozpowszechniania, propagowania i reklamowania walorów gminy. Podobne zadania ma powiat wykonujący zadania publiczne o charakterze ponadgminnym (art. 4 ust. 1 pkt 21 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym) i województwo, które kreując strategię rozwoju regionu, powinno postawić na promocję jego walorów i możliwości rozwojowe (art. 11 ust. 2 pkt 8 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

Chociaż zapisy ustrojowe mówią wprost o promowaniu jednostki, to nadal inne zadania wywierają zainteresowanie radnych i wójtów, burmistrzów i prezydentów. Jest to zrozumiałe, ponieważ oświata czy zdrowie to często główne pozycje w budżetach gmin, a na promocje po prostu nie wystarcza środków. Ale promocja to nie tylko środki na ulotki, reklamy czy publikacje – to również spotkania, konferencje, targi czy wystawy. To natomiast przekłada się na realne korzyści w postaci pozyskania inwestora, który stworzy miejsca pracy, poprawy wizerunku miasta poprzez ciekawy festiwal czy muzeum, które odwiedzą turyści. Takie działania wymagają nie tylko finansowania, ale i czasu. Warto jednak o to zabiegać, co widać choćby na przykładzie Wrocławia, który przez rok był Europejską Stolicą Kultury.

## Wrocław zdał egzamin

Rok 2016 to dla Wrocławia, całego regionu dolnośląskiego, ale i całego kraju możliwości postępowania się i korzystania z możliwości, jakie daje bycie Europejską Stolicą Kultury. Chociaż na ostateczne dane i podsumowania musimy jesz-

cze zaczekać, to już dzisiaj można powiedzieć, że to dla był sukces frekwencyjny, artystyczny i promocyjny. Co więcej, można powiedzieć, że ten sukces będzie trwał, ponieważ miano stolicy kultury zapisuje się w świadomości na długo i stanowi podstawę do kolejnych działań.

Przez miniony rok Wrocław organizował widowiska plenerowe, koncerty, wernisaże, debaty, wystawy i spotkania z pisarzami, artystami czy znakomitymi architektami. Przez ten czas ponad kilka miliony osób z Polski i z zagranicy wzięło w nich udział. Jednak dla miast i regionu ważne jest również to, co pozostanie po tym wydarzeniu. Ważne jest także to, jak mówiono o Wrocławiu, powstało wiele artykułów z wydarzeń, były emitowane audycje promujące miasto jako ESK. Tylko w pierwszym półroczu w zagranicznych mediach odnotowano dotąd prawie 3,5 tys. publikacji dotyczących Europejskiej Stolicy Kultury Wrocław 2016. Natomiast ekwiwalent reklamy, jaki został uzyskany dzięki tytułowi ESK, wynosi już ok. 70 mln zł. Takim budżetem promocyjnym nie może pochwalić się żadne inne polskie miasto. O pozytywnym wizerunku Wro-



**RENATA  
MACIEJCZAK**

*dziennikarka  
specjalizująca się  
w tematyce  
samorządowej*

W ramach Europejskiej Stolicy Kultury powstało m.in. Narodowe Forum Muzyki, Pawilon Czterech Kopuł, Muzeum Pana Tadeusza i Centrum Historii Zajezdnia.

clawia świadczy nie tylko obecność w mediach, lecz także aktywność internautów, którzy sami promują miasto i wydarzenia Europejskiej Stolicy Kultury. Oficjalny profil ESK Wrocław 2016 na Facebooku polubiło już ponad 60 tys. osób. Tego sukcesu pozazdrościła Łódź, która oficjalnie zgłosiła chęć zorganizowania w 2022 roku wystawy EXPO.

## Łódź z pomysłem na EXPO

Kandydaturę Łodzi oficjalnie zaprezentowali w Paryżu wicepremier **Piotr Gliński** wraz z wiceprezydentem Łodzi **Wojciechem Rosickim** i wiceministrem rozwoju **Tadeuszem Kościńskim**. Głosowanie nad przyznaniem praw do EXPO 2022 nastąpi na przełomie listopada i grudnia 2017 r. Hasłem przewodnim Łodzi w związku z EXPO 2022 jest **City: Reinvented, czyli miasto „stworzone na nowo”** – z myślą o jego mieszkańcach oraz z zachowaniem dziedzictwa i dorobku kulturowego i historycznego. Łódź chce zwrócić uwagę na problemy miast post-industrialnych i inne trudności urbanistyczne, obecne w każdym państwie świata. Jak czytamy w uzasadnieniu zgłoszenia, według szacunków OECD w 2050 roku liczba ludności zamieszkującej miasta przekroczy 2/3 populacji w skali globalnej. Znaczenie zagadnień miejskich będzie rosło i budziło coraz większe zainteresowanie różnorodnych grup społecznych. Według Agendy ONZ Habitat już teraz ok. 20% obszarów miejskich wymaga rewitalizacji, w różnorodnych aspektach. Wyzwania stojące przed miastami są tak znaczące, że wymagają często podejmowania działań, które „ukształtują je od nowa”.

### Zakładane korzyści z organizacji Expo

- Wzmocnienie pozycji Polski jako lidera Europy Środkowo-Wschodniej (wystawa EXPO nie została nigdy zorganizowana w tym regionie)
- Promocja Polski, województwa łódzkiego i Łodzi
- Przyspieszenie rozwoju gospodarczego
- Zwiększenie obecności polskich firm i marek na zagranicznych rynkach, nawiązywanie relacji biznesowych oraz przyciąganie nowych inwestorów
- Utworzenie nowych miejsc pracy

Więcej informacji o EXPO 2022 znajduje się na stronie: <http://expo2022.uml.lodz.pl/index.html>

Jak czytamy w uzasadnieniu, „Polska chce wrócić do korzeni i historii Wystaw Światowych organizując EXPO, które po zakończeniu wystawy, stanie się częścią miasta”. Teren obejmuje powierzchnię 25 ha. Istniejące w tym obszarze zabytkowe budynki zostaną wykorzystane i staną się kolejnymi wizytówkami rewitalizacji. EXPO pozwoli „ożywić” centrum miasta, a odwiedzający wystawę zobaczą przemianę realizowaną na „otwartym organizmie”. Będzie ono stanowić zwieńczenie i ukoronowanie procesu rewitalizacji Łodzi i stworzy przestrzeń wymiany doświadczeń rewitalizacyjnych dla państw i miast z całego świata.

## Miasta stawiają na inwestycje

**W październiku ub.r. na największych targach inwestycyjnych i nieruchomości w Europie – EXPO REAL w Monachium – zaprezentowała się po raz kolejny Warszawa.** Stolica regularnie uczestniczy w międzynarodowych targach inwestycyjnych i nieruchomości komercyjnych. Udział reprezentacji miasta w targach to nie tylko sprzedaż miejskich nieruchomości. To przede wszystkim **promocja Warszawy i zachęcenie inwestorów do przyjrzenia się stolicy Polski oraz podjęcia decyzji o inwestowaniu.** Podobnie jak podczas poprzednich edycji targów nieruchomości, w trakcie jesiennych wydarzeń w Monachium Warszawa pokazywała się jako miasto przyjazne mieszkańcom i wciąż oferujące wiele inwestorom.

Nie tylko duże wydarzenia mają zainteresować regionem, także w mniejszych miejscowościach warto poznać ofertę inwestycyjną gmin i miast, np. należących do aglomeracji tarnowskiej. Pod koniec października ub.r. odbyły się tam **II Targi Inwestycyjne Aglomeracji Tarnowskiej**, podczas których inwestorzy, deweloperzy, architekci, a także wszyscy zainteresowani ulokowaniem biznesu w Tarnowie lub najbliższej okolicy mogli nawiązać bezpośredni kontakt z przedstawicielami poszczególnych gmin. Te wyjątkowe targi są wynikiem porozumienia gospodarczego podpisanego między miastem Tarnów a ośmioma gminami aglomeracji tarnowskiej, w którym zobowiązano się **do międzygminnej współpracy gospodarczej na rzecz poprawy atrakcyjności inwestycyjnej subregionu.** – *Ta oferta ma pokazać potencjał trzystutysięcznej aglomeracji* – argumentuje **Roman Ciepiela**, prezydent Tarnowa. Z możliwości zaprezentowania swojej oferty cieszą się wójtowie, burmistrzowie, których gminy podpisały z Tarnowem porozumienie o współpracy. Wspólna oferta wszystkich gmin (Radłowa, Wierzchosławice, Skrzyszowa, Żabna, Ryglic, Lisiej Góry, Wojnicza, gminy Tarnów oraz miasta Tarnowa) obejmuje w sumie powierzchnię 780 ha. – *Musimy się razem promować, wzajemnie się pokazywać, wówczas nasza oferta ma realną szansę dotrzeć do zainteresowanych inwestorów. Nie możemy zamknąć się w jednej gminie i samodzielnie się promować, bo sami nie mamy wielkiej siły przebicia* – wyjaśniał **Stanisław Kusior**, burmistrz Żabna. Podczas targów można było wziąć udział w bezpłatnych warsztatach prowadzonych przez małopolski oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych. Uczestnicy mogli skorzystać z porad dotyczących m.in. zasad odliczania podatku VAT w ramach prowadzonej działalności oraz form opodatkowania dla osób fizycznych i osób prawnych.

# Najważniejsze imprezy targowe dla samorządów w 2017 roku

*Rynek targów i wystaw wciąż się zmienia, dostosowując się do oczekiwań i potrzeb klientów. Jednym z najważniejszych adresatów imprez targowych są samorządy terytorialne, które w roli wystawcy coraz sprawniej sprzedają towary i usługi wytwarzane na swoim terenie.*

Targi to wciąż jeden z najskuteczniejszych sposobów pozyskania kontrahentów i klientów na swoje towary i usługi. W coraz większym stopniu zdają sobie z tego sprawę również przedstawiciele gmin, powiatów i województw. Zarówno tych większych, jak i mniejszych. Władze lokalne i regionalne nie tylko promują na targach

usługi publiczne, ale także pomagają sprzedawać produkty i usługi wytwarzane przez mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców. Dlatego samorządowe stoiska są obecne na coraz większej liczbie różnorodnych targów i wystaw. W 2017 roku także nie zabraknie okazji do zaznaczenia swojej obecności na rynkach.

## Harmonogram targów w 2017 roku

Data	Miejsce	Nazwa targów	Zakres targów	Organizator
<b>STYCZEŃ</b>				
28-29 stycznia	Kielce	Targi Produktów Ekologicznych, Tradycyjnych i Naturalnych EcoTime	Żywność ekologiczna, naturalna, produkty regionalne, regionalne browary i napoje	Targi Kielce S.A.
<b>LUTY</b>				
2 lutego	Warszawa	VI Międzynarodowe Targi Gospodarki Odpadami w Polsce SOSEXPO 2017 VI Ogólnopolska Konferencja	Spotkania administracji samorządowej ze specjalistami z zakresu gospodarki odpadami, rozwiązań technologicznych dla sektora gospodarki odpadami	Zarząd Targów Warszawskich S.A.
7-10 lutego	Poznań	BUDMA 2017 – Międzynarodowe Targi Budownictwa	Modernizacja i rewitalizacja budynków, zielone budownictwo, usługi dla budownictwa	Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o.
16-17 lutego	Lublin	Targi Sprzętu Szkolnego i Pomocy Dydaktycznych	Wyposażenie szkół, sprzęt i programy multimedialne, pomoce dydaktyczne	Targi Lublin S.A.
17-18 lutego	Poznań	Targi Regionów i Produktów Turystycznych TOUR SALON	Ekspozycje narodowe i regionalne, gminy, powiaty, województwa, obiekty rekreacyjne, szlaki turystyczne	Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o.
22-23 lutego	Kraków	4. Targi Rozwiązań IT, E-commerce i Urządzeń Mobilnych Mobile-IT	Urządzenia mobilne, narzędzia social media, aspekty prawne (bezpieczeństwo i ochrona danych osobowych), infrastruktura sieciowa	Targi w Krakowie Sp. z o.o.
23-24 lutego	Katowice	Forum Efektywności Energetycznej INFOENERGIA	Produkty i innowacje w zakresie energooszczędnej techniki wykonania budynków, termorenowacje, zarządzanie energią, niskoemisyjny transport miejski	Targi Bielskie Biuro Promocji i Wystaw „ASTRA”
24-26 lutego	Wrocław	Międzynarodowe Targi Turystyczne	Prezentacje regionów Polski (gmin, powiatów, województw) i instytucji turystycznych (izb, związków, stowarzyszeń, organizacji)	MTT Sp. z o.o.
<b>MARZEC</b>				
1-2 marca	Kielce	EKOTECH Międzynarodowe Targi Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami	Gospodarowanie, unieszkodliwianie, zbieranie, transport, segregacja i składowanie odpadów, urządzenia do utrzymania czystości ulic, sprzęt do pielęgnacji zieleni	Targi Kielce S.A.
1-2 marca	Kielce	ENEX – Nowa energia. Targi Odnawialnych Źródeł Energii	Technologie pozyskiwania energii elektrycznej i cieplnej ze źródeł odnawialnych	Targi Kielce S.A.

Data	Miejsce	Nazwa targów	Zakres targów	Organizator
1–2 marca	Kielce	ENEX Międzynarodowe Targi Energetyki i Elektrotechniki	Odnawialne źródła energii, wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucja energii, budownictwo energetyczne	Targi Kielce S.A.
2–3 marca	Łódź	Łódzkie Targi Edukacyjne	Oferta szkół publicznych i niepublicznych, wyposażenie placówek oświatowych, sal gimnastycznych i placów zabaw, multimedia i oprogramowanie dla szkół	Międzynarodowe Targi Łódzkie Spółka Targowa Sp. z o.o.
2–4 marca	Poznań	Międzynarodowe Targi Ogrodnictwa i Architektury Krajobrazu GARDENIA	Architektura krajobrazu, place zabaw i ich wyposażenie, zieleni, maszyny i urządzenia do utrzymania zieleni	Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o.
2–4 marca	Poznań	Targi Branży Sportowej i Rekreacyjnej SPORT INVEST	Budowa i wyposażenie obiektów sportowych (boiska, stadiony, baseny)	Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o.
17–19 marca	Łódź	Targi Regiony Turystyczne na Styku Kultur	Gminy, powiaty, województwa, promocja, muzea, obiekty rekreacyjne, agroturystyka	Międzynarodowe Targi Łódzkie Spółka Targowa Sp. z o.o.
22–23 marca	Kielce	Giełda szkół i uczelni	Oferta szkół ponadgimnazjalnych, liceów, szkół zawodowych, uczelni wyższych i ośrodków organizujących kursy i szkolenia	Targi Kielce S.A.
22–24 marca	Nadarzyn	Targi Publicznego Transportu Zbiorowego Warsaw Bus 2017	Autobusy komunikacji publicznej, systemy biletowe, infrastruktura przystankowa	Ptak Warsaw Expo
22–24 marca	Warszawa	ŚWIATŁO 2017 Międzynarodowe Targi Sprzętu Oświetleniowego	Oświetlenie wewnętrzne, zewnętrzne i specjalistyczne, systemy zasilające i sterujące, źródła światła	Agencja SOMA
22–24 marca	Warszawa	ELEKTROTECHNIKA 2017 Międzynarodowe Targi Sprzętu Elektrycznego i Systemów Zabezpieczeń	Systemy ochrony oraz aparatura zabezpieczająca, automatyka budynkowa, urządzenia rozdziału energii, systemy sterujące, aparatura i systemy pomiarowe, odnawialne źródła energii	Agencja SOMA
31 marca– –2 kwietnia	Katowice	Międzynarodowe Targi Turystyki, Spa, Sprzętu Turystycznego i Żeglarskiego GLOBalnie 2017	Prezentacje regionów turystycznych, obiekty sportowe i rekreacyjne	Centrum Targowe FairExpo Sp. z o.o.
<b>KWIECIEŃ</b>				
1–2 kwietnia	Bydgoszcz	TEO Międzynarodowe Targi Energii Odnawialnej	Odnawialne źródła energii, systemy grzewcze, technologie energooszczędne	Targi Pomorskie Sp. z o.o.
1–2 kwietnia	Gdańsk	Free Time Festiwal	Polskie ekspozycje regionalne (regiony, subregiony, miasta), oferty: teatrów, oper, filharmonii, muzeów i domów kultury	Międzynarodowe Targi Gdańskie S.A.
7–9 kwietnia	Kielce	AGROTRAVEL Międzynarodowe Targi Turystyki Wiejskiej i Agroturystyki	Regionalne oferty wypoczynku na wsi, lokalne i regionalne organizacje turystyczne, produkty regionalne	Targi Kielce S.A.
7–9 kwietnia	Nadarzyn	Green Days – Międzynarodowe Dni Zieleni	Architektura krajobrazu, mała architektura, zieleni i kwiaty	Ptak Warsaw Expo
11 kwietnia	Kielce	TARGI PRACY Ogólnopolskie Targi Pracy	Oferty pracy, warsztaty doradcze	Targi Kielce S.A.
20–21 kwietnia	Małogoszcz	INTERMASZ Demo Tour	Maszyny, pojazdy i sprzęt specjalistyczny do budowy infrastruktury	Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o.
26–27 kwietnia	Nadarzyn	Międzynarodowe Targi Warsaw Power & Energy 2017	Niskoemisyjne technologie wytwarzania energii, rozwiązania w gospodarce wodno-ściekowej	Ptak Warsaw Expo
26–27 kwietnia	Sosnowiec	SilesiaKOMUNIKACJA Targi Transportu Publicznego	Tabor i wyposażenie, części zamienne, automatyka i sterowanie, organizacja sprzedaży biletów	Expo Silesia sp. z o.o.
26–27 kwietnia	Sosnowiec	Salon Miejskiego Transportu Rowerowego	Transport rowerowy w mieście, promocja	Expo Silesia sp. z o.o.
<b>MAJ</b>				
9–10 maja	Łódź	Targi Logistyki Służb Mundurowych	Umundurowanie, wyposażenie, sprzęt gaśniczy i ratowniczy	Międzynarodowe Targi Łódzkie Spółka Targowa Sp. z o.o.





**XX Międzynarodowe Targi  
Energetyki i Elektrotechniki – ENEX  
XV Targi Odnawialnych Źródeł Energii ENEX NOWA ENERGIA**

**1-2 marca 2017**

- X Forum pomp ciepła i techniki grzewczej
- VIII Forum fotowoltaiki i magazynów energii solar+
- inkubator elektroenergetyczny
- aleja kotłów – pokaz pieców największych producentów w Polsce

[www.enex.pl](http://www.enex.pl)



**XXIII Międzynarodowe Targi  
Budownictwa Drogowego AUTOSTRADA – POLSKA**

**9-11 maj 2017**

- \*Targi maszyn i sprzętu budowlanego
- \* transportu drogowego
- \* infrastruktury \* techniki parkingowej

[www.autostrada-polska.pl](http://www.autostrada-polska.pl)



**VIII Europejski Salon Nowych  
Technologii dla Muzeów,  
Konserwacji Zabytków  
i Dziedzictwa Narodowego EXPOSITIO**

**12-14 czerwca 2017**

[www.expositio.pl](http://www.expositio.pl)

**TARGI DAJĄ WIĘCEJ**

Data	Miejsce	Nazwa targów	Zakres targów	Organizator
9-11 maja	Kielce	AUTOSTRADA-POLSKA Międzynarodowe Targi Budownictwa Drogowego	Sprzęt i materiały do budowy dróg, mostów, wiaduktów, tuneli, stacji benzynowych, oznakowanie, infrastruktura związana z drogownictwem i użytkowaniem autostrad	Targi Kielce S.A.
9-11 maja	Kielce	MASZBUD. Międzynarodowe Targi Maszyn Budowlanych i Pojazdów Specjalistycznych	Maszyny i urządzenia do prac budowlanych, pojazdy specjalistyczne	Targi Kielce S.A.
9-11 maja	Kielce	TRAFFIC-EXPO - TIL Międzynarodowe Targi Infrastruktury, Salon Technologia i Infrastruktura Lotnisk	Infrastruktura dla transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, wodnego	Targi Kielce S.A.
9-11 maja	Kielce	ROTRA Międzynarodowe Targi Transportu Drogowego - Pojazdy użytkowe	Pojazdy dla transportu drogowego, pojazdy specjalne	Targi Kielce S.A.
9-11 maja	Kielce	EUROPARKING Salon Europarking	Systemy parkingowe, kierowania ruchem oraz monitoringu, konstrukcje budowlane parkingów, nawierzchnie, oznakowanie, parkometry	Targi Kielce S.A.
13-14 maja	Szczecin	PIKNIK NAD ODRĄ Targi Turystyczne MARKET TOUR	Prezentacja i promocja atrakcji regionów, produkty tradycyjne, rekreacja	Międzynarodowe Targi Szczecińskie Sp. z o.o. i Zachodniopom. Agencja Rozwoju Turystyki
16-18 maja	Bydgoszcz	WOD-KAN. Międzynarodowe Targi Maszyn i Urządzeń dla Wodociągów i Kanalizacji	Systemy i urządzenia, sprzęt zabezpieczający i ratowniczy, pojazdy specjalistyczne	Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie”

# VI MIĘDZYNARODOWE FORUM GOSPODARKI ODPADAMI W POLSCE SOSEXPO 2017



2 lutego 2017



Hotel Novotel Airport Warszawa, ul. 1 Sierpnia 1

•Targi •Konferencje •Debaty •Prezentacje

- ✓ ODPADY KOMUNALNE, ODPADY PRZEMYSŁOWE
- ✓ RECYKLING
- ✓ SUROWCE WTÓRNE
- ✓ TECHNOLOGIE, ROZWIĄZANIA, SPRZĘT
- ✓ INNOWACJE
- ✓ GOSPODARKA O OBIEGU ZAMKNIĘTYM
- ✓ FINANSOWANIE I INSTRUMENTY WSPARCIA
- ✓ STRATEGIE, KIERUNKI ROZWOJU

ztw.pl

www.sosexpo.ztw.pl

ORGANIZATOR: Zarząd Targów Warszawskich S.A. 02-566 Warszawa, ul. Puławska 12a lok.3  
tel.: +48 22/849 60 06, fax: +48 22/849 35 84; e-mail: sosexpo@ztw.pl

Data	Miejsce	Nazwa targów	Zakres targów	Organizator
23-25 maja	Poznań	EXPOPOWER Międzynarodowe Targi Energetyki	Nowoczesne rozwiązania w zakresie wykorzystania energii odnawialnych i alternatywnych	Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o.
23-25 maja	Poznań	GREENPOWER Międzynarodowe Targi Energii Odnawialnej	Energia: wiatrowa, wodna, słoneczna, geotermalna, biopaliwa, technologie energooszczędne	Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o.
<b>CZERWIEC</b>				
2-4 czerwca	Chorzów	ATRAKcje REGIONÓW 2017 – Targi Turystyki Weekendowej	Prezentacja miejsc i obiektów w Polsce i atrakcji turystycznych	GASTRO-HOTEL Małgorzata Kryszak
2-4 czerwca	Kielce	NECROEXPO Międzynarodowe Targi Branży Pogrzebowej i Cmentarnej	Cmentarze i obiekty do spopielenia zwłok, domy pogrzebowe, systemy kremacyjne, oprogramowanie	Targi Kielce S.A.
12-14 czerwca	Kielce	EXPOSITIO Europejski Salon Nowych Technologii dla Muzeów, Konserwacji Zabytków i Dziedzictwa Narodowego	Architektura muzeów, budownictwo, bezpieczeństwo, wyposażenie, zarządzanie	Targi Kielce S.A.
22-23 czerwca	Warszawa	WaterWays EXPO Międzynarodowe targi i konferencje poświęcone żegludze śródlądowej i gospodarce wodnej	Inwestycje w infrastrukturę wód śródlądowych jako motory rozwoju regionów	Zarząd Targów Warszawskich S.A.
<b>WRZESIEŃ</b>				
21-23 września	Kielce	KIELCE BIKE-EXPO Międzynarodowe Targi Rowerowe	Rowery, nowoczesne technologie, turystyka rowerowa, bezpieczeństwo na drogach	Targi Kielce S.A.
30 września – 3 października	Poznań	Targi Smaki Regionów	Regionalne stoiska z produktami tradycyjnymi i regionalnymi	Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o. i Związek Województw RP
<b>PAŹDZIERNIK</b>				
2-5 października	Poznań	POLAGRA FOOD Międzynarodowe Targi Wyrobów Spożywczych	Żywność ekologiczna i regionalna	Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o.
13-15 października	Łódź	Międzynarodowe Targi Żywności Ekologicznej i Naturalnej NATURA FOOD	Oferta bioproduktów żywności ekologicznej i produktów regionalnych	Międzynarodowe Targi Łódzkie Spółka Targowa Sp. z o.o.
17-20 października	Poznań	POL-ECO-SYSTEM Międzynarodowe Targi Technologii i Produktów dla Zrównoważonego Rozwoju i Usług Komunalnych	Gospodarka wodno-ściekowa, wytwarzanie energii, energia odnawialna, gospodarka odpadami, technologie ochrony środowiska, rekultywacja i rewitalizacja	Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o.
19-20 października	Toruń	Targi Konserwatorskie KONSERWACJE 2017	Urządzenia, rozwiązania i produkty do ochrony i konserwacji zabytków	Targi Toruńskie Sp. z o.o.
25-26 października	Sosnowiec	EkoMiasto Targi Gospodarki Komunalnej	Technika i sprzęt komunalny, recykling, gospodarka odpadami, odnawialne źródła energii, budownictwo komunalne i energetyczne, ochrona środowiska, systemy informatyczne	Expo Silesia sp. z o.o.
25-26 października	Sosnowiec	MELIORACJE 2017 Targi Melioracji i Urządzeń Wodnych, Infrastruktury i Urządzeń Przeciwpowodziowych	Maszyny i osprzęt melioracyjny, budownictwo hydrotechniczne, inżynieryjne, wodne, budowa zbiorników retencyjnych, regulacja rzek, wały przeciwpowodziowe, sprzęt i systemy ochrony przeciwpowodziowej	Expo Silesia sp. z o.o.
<b>LISTOPAD</b>				
14-16 listopada	Lublin	ENERGETICS Lubelskie Targi Energetyczne	Energia, oświetlenie, urządzenia dla energetyki, utrzymanie ruchu, energia odnawialna i alternatywna	Targi Lublin S.A.
25-26 listopada	Lublin	Kolorowe Jarmarki Festiwal Produktów Pięknych	Sztuka ludowa, rękodzieło artystyczne, żywność i produkty regionalne	Targi Lublin S.A.

# Jakie skutki dla gmin ma ustanowienie obszarów rewitalizowanych

*Korzyści, jakie wynikają z ustanowienia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a przede wszystkim Specjalnej Strefy Rewitalizacji przemawiają za wdrożeniem i właściwym wykorzystaniem tych narzędzi w procesie rewitalizacji przez gminy. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie są jednak wystarczające dla ochrony gminy przed nadużyciami ze strony wielu byłych właścicieli lub ich spadkobierców, a także osób, które nabyły roszczenia.*



**BEATA  
POTEMSKA**

*główny specjalista  
w Urzędzie Miasta  
Łodzi, doktorant na  
Wydziale Zarządzania  
UŁ, Katedra  
Zarządzania Miastem  
i Regionem*

Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (dalej: u.r.) wprowadziła szereg rozwiązań, które umożliwiają gminom wypracowanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, cechujących się koncentracją różnych negatywnych zjawisk, takich jak np. degradacja społeczna, gospodarcza, środowiskowa, przestrzenno-funkcjonalna i techniczna.

## Odpowiednie uchwały

Przepisy ustawy o rewitalizacji określają zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji, która została uznana za **zadanie własne gminy**. Wprowadza ona również szereg narzędzi, które mają ułatwić gminom sprawniejsze realizowanie tego procesu. Zaliczamy do nich m.in. obszar zdegradowany, obszar rewitalizacji oraz Specjalną Strefę Rewitalizacji.

W przypadku gdy władze gminy zdecydują się przeprowadzić działania rewitalizacyjne, muszą **podjąć uchwałę** wyznaczającą fragmenty terenu, które zostaną objęte tym procesem, czyli tzw. obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji (art. 8 u.r.). Następuje to łącznie w jednej uchwale, która stanowi akt prawa miejscowego. W tym miejscu należy wskazać, że obszary te nie zawsze są tożsame, tj. obszar rewitalizacji nie musi pokrywać się z obszarem zdegradowanym. Obszar zdegradowany to obszar znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczają-

cego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym (art. 9 u.r.).

W celu zapewnienia sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, ustawa przewiduje również możliwość podjęcia uchwały utworzenia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Daje to gminie możliwość zastosowania specjalnych rozwiązań prawnych na tym terenie, które mają ułatwić proces wypracowania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego. Strefy takie mogą być ustanawiane na okres nie dłuższy niż 10 lat, bez możliwości przedłużenia tego terminu. Taka uchwała stanowi akt prawa miejscowego (art. 26 u.r.).

## Konsekwencje ustanowienia obszarów

W przypadku podjęcia uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, **rada gminy może ustanowić na swoją rzecz prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji**. Poza tym ustawa w art. 11 ust. 5 pkt 2 przewiduje możliwość wprowadzenia przez radę w drodze uchwały **zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji**, jeśli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że brak takiego zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu tego obszaru. Zakaz ten może dotyczyć wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.



Takie same zakazy mogą zostać wprowadzone w uchwale o wyznaczeniu Specjalnej Strefy Rewitalizacji w odniesieniu do nieruchomości położonych na jej obszarze. Należy jednak podkreślić, że jeśli w terminie dwóch lat od daty wejścia w życie uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji nie weszła w życie uchwała w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji, to przyjęte przez gminę prawo pierwokupu oraz zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy **przystają obowiązywać** (art. 11 ust. 6 u.r.).

### Specjalna Strefa Rewitalizacji

Jeszcze więcej możliwości i korzyści niesie ze sobą ustanowienie Specjalnej Strefy Rewitalizacji. W przypadku nieruchomości położonych na obszarze strefy, gmina może udzielić ich właścicielom lub użytkownikom wieczystym dotacji w wysokości nieprzekraczającej 50% nakładów koniecznych na wykonanie robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie, a także prac konserwatorskich i prac restauratorskich w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków (art. 35 u.r.). Warunkiem jest, aby wnioskowane działania służyły realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w uchwalonym przez Radę Gminy Gminnym Programie Rewitalizacji.

Poza tym, jeżeli w następstwie działań rewitalizacyjnych, polegających na budowie urządzeń infrastruktury technicznej wzrosła wartość nieruchomości położonej w Specjalnej Strefie Rewitalizacji, to **gmina ma możliwość ustalenia i poboru opłaty adiacenckiej**, o której mowa w art. 144 ust. 1. ustawy o gospodarce nieruchomościami, w stawce wyższej niż na podstawie przepisów ogólnych, tj. wyższej niż 75% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a jej wartością po ich wybudowaniu.

Należy również wskazać, że w ramach obszaru Specjalnej Strefy Rewitalizacji rada gminy dysponuje nowym **narzędziem fiskalnym**. W art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dodano bowiem pkt „d”, który daje radzie gminy możliwość zwiększenia w drodze uchwały wysokości stawki podatku od nieruchomości nawet do 3 zł/m<sup>2</sup> powierzchni gruntu rocznie, w przypadku nieruchomości, które mimo przeznaczenia w planie miejscowym pod zabudowę, nie zostały zabudowane w terminie 4 lat od dnia wejścia w życie planu.

Jak już wspomniano, w Specjalnej Strefie Rewitalizacji (podobnie jak na obszarze rewitalizacji) może zostać wprowadzany **zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy**, o ile taki zakaz zostanie przewidziany w podjętej uchwale (art. 30 u.r. i art. 62 ust. 1a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Dotychczasowe doświadczenie w stosowaniu tego narzędzia wskazuje, że jest ono zbyt często wykorzystywane **w niewłaściwy sposób**, przez co nie zapewnia ładu przestrzennego, prowadzi wręcz do degradacji krajobrazu. Dlatego można zakazać jego stosowania, jeżeli stopień pokrycia obszaru Strefy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazuje, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do zmian w zagospodarowaniu Strefy, niezgodnych z Gminnym Programem Rewitalizacji albo utrudniających jego realizację.

### WAŻNE

**Na obszarze Strefy możliwe jest udzielanie zamówień publicznych w specjalnym trybie, który sprowadza się do wyłączenia stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych (w szczególności dotyczy to trybów przetargowych udzielania zamówień).**

Korzystniej dla gminy uregulowano również kwestie **zasad decydowania o czynnościach przekraczających czynności zwykłego zarządu** w przypadku budynków stanowiących współwłasność, które znajdują się w Specjalnej Strefie Rewitalizacji. Zgodnie z przepisami prawa cywilnego (art. 199 k.c.) do rozporządzania



Gminie przysługuje **prawo pierwokupu**, które w przypadku uchwalenia Specjalnej Strefy Rewitalizacji **staje się obligatoryjne**, a w przypadku obszaru rewitalizacji mało **charakter fakultatywny**. Jest ono instrumentem uzupełniającym możliwość wywłaszczenia, mającym ułatwić gminie, która realizuje proces rewitalizacji, szerszą możliwość nabywania nieruchomości w celu realizacji przedsięwzięć wynikających z Gminnego Programu Rewitalizacji.

rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. Natomiast jeżeli będzie to dotyczyło inwestycji przewidzianych w Gminnym Programie Rewitalizacji, jako przedsięwzięcia „głównego”, to w przypadku konfliktu sąd bierze pod uwagę również potrzebę realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji. Prowadzi to do **wzmocnienia pozycji gminy względem pozostałych współwłaścicieli**, co ma stanowić ułatwienie w osiągnięciu kompleksowego efektu rewitalizacji.

### Potrzebny kolejny krok

Przedstawione przykłady korzyści, jakie wynikają z ustanowienia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a przede wszystkim

Specjalnej Strefy Rewitalizacji przemawiają za wdrożeniem i właściwym wykorzystaniem tych narzędzi w procesie rewitalizacji. Niemalże powszechne stało się zjawisko polegające na ujawnianiu się byłych właścicieli kamienic lub ich następców prawnych, którzy roszczą sobie prawo do zrewitalizowanych, a wcześniej utrzymywanych przez wiele lat przez miasto kamienic. Może zatem ustawodawca powinien zrobić kolejny krok i wprowadzić do ustawy o rewitalizacji zapisy dotyczące rozszerzenia obecnego systemu wykluczeń tzw. roszczeń rzeczowych do nieruchomości, o wykluczenie obszarowe, czyli takie, które obejmowałyby, np. obszar rewitalizowany?

### Podstawy prawne

- ▶ art. 8, art. 11 ust. 6 art. 28, art. 35 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1777 ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1250)
- ▶ art. 62 ust. 1a. ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1579)
- ▶ art. 144 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 1774; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1579)

## Transport

# Czy gminy dostaną rekompensatę za mniejsze wpływy z podatków



**JOANNA PRONIEWICZ**

rzecznik prasowy  
Związku  
Miast Polskich

*Związek Gmin Wiejskich RP i Związek Miast Polskich apelowały do Prezydenta RP o niepodpisywanie uchwalonej 16 listopada 2016 r. ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym albo o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją, gdyż zmiany te powodują zmniejszenie dochodów własnych gmin z podatku od nieruchomości bez rekompensaty. Tak się jednak nie stało.*

Ustawą z 16 listopada br. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw wprowadzono m.in. zmianę do ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych dotyczącą zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli

wchodzących w skład infrastruktury kolejowej. Dotychczas, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, zwolnieniem były objęte budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym oraz zajęte

pod nie grunty, jeżeli zarządca infrastruktury jest obowiązany do jej udostępnienia licencjonowanemu przewoźnikowi kolejowemu lub są przeznaczone do przewozu osób, wykonywanego przez przewoźnika kolejowego, który równocześnie zarządza tą infrastrukturą bez udostępniania jej innym przewoźnikom, a także gdy tworzą linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm.

Nowelizacja z listopada ub.r., poza zwolnieniem z podatku także budynków wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, znacznie przebudowała dotychczasowe pojęcia i definicje. W miejsce warunku „zajęcia gruntów” pod infrastrukturą kolejową pojawiło się pojęcie „gruntów wchodzących w skład infrastruktury kolejowej”. W zakresie budowlę sformułowanie „przeznaczone wyłącznie do przewozu osób” zastąpiono określeniami „wykorzystane do przewozu osób”. **Zmieniła się ponadto definicja infrastruktury kolejowej**, do której zaliczono wiele obiektów, które dotychczas nie były uznawane za taką infrastrukturę. Zmiany wynikające z uchwalonej ustawy negatywnie wpłynęły na finanse samorządów, skutkując mniejszymi dochodami z tytułu podatku od nieruchomości. W uzasadnieniu projektu, w części dotyczącej zmian do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, stwierdzono, że proponowane zmiany dostosowują zwolnienia analogicznie do przepisów dotyczących transportu lotniczego, poprzez wskazanie, że zwolnienie stosuje się również w odniesieniu do budynków (nastawni kolejowych).

Do projektu ustawy przygotowanego przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa (MIB) negatywnie odniosło się Ministerstwo Finansów, m.in. w kwestii utraconych dochodów gmin, które zostały oszacowane przez projektodawcę na kwotę w wysokości ok. 7 mln zł w skali całego kraju. Wyrywkowe konsultacje w miastach i gminach członkowskich, przeprowadzone przez organizacje samorządowe, pozwoliły zorientować się, że podana przez MIB kwota może być wielokrotnie zaniżona.

Wielkość ubytku może przyjmować nawet milionowe wartości w jednej gminie (zależy to od wielkości zlokalizowanej tam infrastruktury kolejowej, np. na stacjach węzłowych). Na przykład w Gliwicach przewidywane zmniejszenie dochodów z tytułu uchwalonego zwolnienia od nieruchomości wyniesie blisko 560 tys. zł rocznie.

**Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie zgłosiła uwag do rządowego projektu ustawy w trakcie swoich prac, ponieważ została wprowadzona w błąd w przedstawionej przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa ocenie skutków regulacji (OSR).** Również podczas prac sejmowych projekt ten został skierowany wyłącznie do Komisji Infrastruktury, co spowodowało, że nie odniosła się do niego ani Komisja Finansów Publicznych, ani Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, pomimo że projekt rodził przecież skutki finansowe, a dotyczył gmin. Wymuszone (poprzez wprowadzenie wszystkich uczestników procesu legislacyjnego w błąd danymi zawartymi w OSR) przez resort infrastruktury i budownictwa przyjęcie tej ustawy bez rekompensaty ubytku w dochodach własnych gmin, pozostaje, zdaniem ZMP i ZGW RP, w rażącej sprzeczności z deklaracją premier Beaty Szydło, wygłoszoną na pierwszym w nowej kadencji posiedzeniu KWRiST 26 stycznia 2016 r.

#### Podstawy prawne

- ▶ ustawa z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1923)
- ▶ art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 716; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1579)

## WAŻNE

Po zmianie, od 1 stycznia 2017 r. zwolnieniem będą objęte grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej, która jest udostępniana przewoźnikom kolejowym lub jest wykorzystywana do przewozu osób, lub kiedy tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm.





Rozmowa GSiA

# Media społecznościowe, czyli najlepszy sposób na promocję regionu

*Warto promować patriotyzm gospodarczy poprzez promowanie najlepszych firm regionu wśród mieszkańców. Konieczna jest także aktywność na imprezach wystawienniczych, wsparta promocją w znanych mediach zagranicznych. Ważne są również działania kulturalne o randze międzynarodowej oraz konkursy, których celem jest nagrodzenie m.in. wybitnych osobowości, prowadzących aktywne przedsięwzięcia na rzecz promocji regionu. Dodatkowym wsparciem jest wykorzystanie mediów społecznościowych pozwalające dotrzeć z informacją do najdalszych zakątków kraju.*



**ze Sławomirem Sosnowskim,  
marszałkiem województwa lubelskiego,  
rozmawia Magdalena Pokrzycka-Walczak**

**Jakie formy promocji podejmuje Województwo Lubelskie, by efektywnie promować region w kraju i za granicą?**

– Stworzyliśmy system identyfikacji wizualnej Lubelskie Smakuj Życie, który jest już rozpoznawany przez mieszkańców regionu i kraju. Wśród działań promocyjnych regionu lubelskiego są m.in. uczestnictwo w targach turystycznych – World Travel Market London, TT Warsaw, ale

również w krajowych imprezach wystawienniczych, m.in. w Łodzi, Katowicach i Poznaniu. Województwo Lubelskie było obecne na międzynarodowych targach turystycznych w Dubaju, Tel Awiwie, Sztokholmie oraz Berlinie. W ramach promocji realizujemy także kampanie promocyjne – ostatnie to „Siła jest w nas” oraz „Kupuję Lubelskie, bo nasze!”. Dodatkowo województwo lubelskie wraz z pozostałymi województwami Polski Wschodniej aktywnie uczestniczyło w kampanii promocyjnej szlaku rowerowego Green Velo. Organizujemy także własne imprezy, wśród których najważniejsze to: Ambasador Województwa Lubelskiego, Marka Lubelskie i Lubelskie Smaki, przyznajemy też stypendia sportowe dla reprezentantów Polski podczas tegorocznych Igrzysk Olimpijskich oraz Paraolimpijskich w Rio de Janeiro, a także wspieramy wiele imprez o charakterze promocyjnym w regionie i kraju. Ważna jest dla nas także promocja gospodarcza – prowadzimy portal gospodarczy invest.lubelskie.pl w czterech językach, organizujemy sektorowe misje gospodarcze, wreszcie – jesteśmy obecni podczas kluczowych imprez gospodarczych o charakterze międzynarodowym, np. Fruit Logistica w Berlinie czy Hannover Messe. Jesteśmy współorganizatorem kluczowych wydarzeń o charakterze międzynarodowym i krajowym na terenie naszego regionu, np. Polskiego Kongresu Przedsiębiorczości czy Wschodniego Forum Biznesu. Od niedawna w sąsiedztwie Urzędu Marszałkowskiego działa Lubelskie Centrum Konferencyjne,



które – w czasie niespełna roku działalności – stało się wiodącym ośrodkiem w kraju pod względem rangi organizowanych międzynarodowych konferencji i spotkań z obszaru medycyny. W Lublinie, w Centrum, odbyło się kilka medycznych światowych kongresów – m.in. ortopedów, kardiologów i chirurgów. To pokazuje, że wiele się dzieje w regionie i warto trzymać rękę na pulsie.

**Istotne znaczenie mają inicjatywy, które promują region poprzez gospodarkę. Przykładem może być tu „Marka Lubelskie”. Na czym polega ten pomysł?**

– Marka Lubelskie to projekt Województwa Lubelskiego, polegający na certyfikacji firm z naszego regionu. Za nami 10 edycji programu i 48 firm z województwa lubelskiego, które posiadają certyfikat. Logo Marka Lubelskie przyznawane jest firmom z branż: spożywczej, turystycznej, medycznej, budowlanej oraz produkcyjnej. Marka Lubelskie to nie tylko certyfikat. Województwo Lubelskie dokłada wszelkich starań, aby firmy go posiadające stale się rozwijały. Tworzymy dla nich dodatkowe projekty mające na celu ich promocję oraz rozwój tzw. patriotyzmu gospodarczego, który zachęci mieszkańców naszego regionu do zakupu produktów i usług wytwarzanych na terenie województwa. Do tej pory certyfikaty przyznawane były firmom, które funkcjonują ponad dwa lata. Nasze województwo staje się zagłębiem startupów, dlatego w tym roku po raz pierwszy przyznamy tytuł Marka Lubelskie Debiut Roku dla firm funkcjonujących krócej niż 24 miesiące.

**Region lubelski jest stale obecny na ważnych imprezach wystawienniczych – targach w kraju i za granicą. W jaki sposób efekt targów jest wzmacniany?**

– Udział w międzynarodowych targach turystycznych, np. w Londynie czy Berlinie, oraz w krajowych imprezach wystawienniczych to doskonała okazja do promocji województwa lubelskiego jako kierunku turystycznego. Co roku obserwujemy wzrost ruchu turystycznego w naszym regionie. Do udziału w targach na nowoczesnym stoisku Województwa Lubelskiego zapraszane są instytucje, samorządy oraz organizacje turystyczne z całego regionu. Wspólnie przygotowana oferta ma charakter kompleksowy i pozwala także mniejszym podmiotom na udział w prestiżowych targach międzynarodowych i krajowych.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że publikacje, które powstały w regionie, oraz emisje spotów województwa lubelskiego ukazują się również w zagranicznych mediach, przykładowo w 2015 roku w BBC World w Azji, Europie i na Bliskim Wschodzie, w roku 2014 roku w telewizji Al Jazeera, zaś rok wcześniej w CNN.

Dodatkowo Województwo Lubelskie wspiera m.in. prezentację kulinarnych smaków w programie telewizyjnym Flavor of Poland, produkowanym dla publicznej telewizji amerykańskiej Public Broadcasting Service (PBS). Program prezentuje przepisy na tradycyjne potrawy z różnych regionów w naszym kraju – jeden odcinek dedykowany jest daniom, przygotowywanym w województwie lubelskim.

**Ciekawym przedsięwzięciem jest konkurs Lubelskie Smaki. To wyjątkowa promocja, która świadczy także o tym, jak duże znaczenie przykładą zarząd województwa lubelskiego do ekologii, która jest wielkim potencjałem Lubelszczyzny. Na czym polega unikatowość tej inicjatywy?**

– Lubelskie Smaki to przedsięwzięcie promujące kulinarne tradycje regionu oraz prezentujące umiejętności lokalnych szefów kuchni. Konkurs w minionym roku był etapem w Kulinarnej Pucharze Polski. Coroczna rywalizacja przedstawicieli branży gastronomicznej pokazuje różnorodność tradycji kulinarnych i smaków województwa lubelskiego. Dodatkowo w ramach Lubelskich Smaków organizowany jest konkurs dla adeptów sztuki kulinarnej – uczniów ze szkół gastronomicznych. To ciekawe doświadczenie i jednocześnie przygoda na ich drodze do zawodu.

**Promocja regionu to nie tylko turystyka, lecz także kultura. Od niedawna działa w Lublinie Centrum Spotkania Kultur (CSK), które aktywnie buduje wizerunek miasta i regionu, otwartego na najważniejsze wydarzenia kulturalne. Jakie działania kulturalne o znaczeniu krajowym i międzynarodowym udało się dotąd zrealizować?**

– Centrum Spotkania Kultur w Lublinie to wyjątkowy obiekt na kulturalnej mapie Polski i Europy, który jednocześnie jest największą instytucją kultury w województwie lubelskim. To miejsce



**lubelskie**  
*Smakuj życie!*

prezentacji wielu dyscyplin sztuki, a jednocześnie wspólna, ponad granicami, przestrzeń życia kulturalnego w tej części Europy.

Instytucja aktywnie włącza się w kulturalny krwiobieg Europy. Już współpracuje z mediolańską La Scalą, prezentuje też najbardziej pożądane ekspozycje artystyczne, jak choćby fotografie Sebastião Salgado z cyklu „Genesis”. Wystawę obejrzało w Lublinie blisko 10 tys. osób. CSK to arena prezentacji i zestawianie ze sobą tego, co w kulturze najbardziej interesujące, wartościowe, zarówno na świecie, jak i w dziedzictwie i współczesności Lubelszczyzny.

W kwietniu 2016 r. publiczność po raz pierwszy uczestniczyła w koncercie w Sali Operowej. Występ Aleksandry Kurzak i Roberto Alagni rozpoczął oficjalnie cykl uroczystego otwierania Centrum Spotkania Kultur w Lublinie, który zakończył się w połowie listopada ub.r. widowiskowym koncertem brytyjskiego muzyka Seala. Mieszkańcy i goście mogli zobaczyć m.in. balet „Kopciuszek” w wykonaniu Teatro Alla Scala, koncert symfoniczny Young Orchestras of America, koncert Zbigniewa Wodeckiego with Mitch & Mitch Orchestra and Choir, wreszcie – wziąć udział w Lubelskich Dniach Modernizmu. W ramach tego ostatniego wydarzenia otwarta została Miejska Pasieka Artystyczna – to unikatowa propozycja z prawdziwą pasieką i pszczołami na dachu CSK. Myślę, że wyjątkowa także w skali kraju.

Prezentowane wydarzenia oparte są na pięciu liniach programowych: Spotkania z Mistrzami, Spotkania Kultur Świata, Sztuka Współczesnie, Neoplemiona oraz Miejsce Spotkania.

**Wyjątkową inicjatywą Zarządu Województwa Lubelskiego jest konkurs „Ambasador Województwa Lubelskiego”, którego celem jest wyróżnienie osób i instytucji aktywnie wspierających działania samorządu regionu. Jednym z tegorocznych ambasadorów został prof. Wojciech Załuska z Uniwersytetu Medycznego, za działania na rzecz umiędzynarodowienia lubelskich uczelni i promocję Uniwersytetu poza granicami Polski. Jakże konkretne działania docenił zarząd województwa, przyznając ten zaszczytny tytuł profesorowi Załusce?**

– Profesor Wojciech Załuska jest dziekanem II Wydziału Lekarskiego z Oddziałem Angloję-

zycznym oraz tym człowiekiem, któremu idea umiędzynarodowienia Uniwersytetu Medycznego zawdzięcza bardzo dużo. To jednocześnie pomysłodawca wielu inicjatyw podnoszących atrakcyjność nie tylko lubelskiej, lecz także krajowej i międzynarodowej przestrzeni edukacyjnej. Można powiedzieć, że prof. Załuska doskonale „wpisuje się” w strategię promocji regionu w zakresie zachęcania młodych ludzi z różnych, czasem bardzo odległych krajów, do studiowania w Lublinie i podejmowania tu pracy. Stolica regionu jest drugim ośrodkiem, po Warszawie, pod względem liczby studiujących tu obcokrajowców. Uniwersytet Medyczny wyróżnia się dzisiaj największą reprezentacją studentów zagranicznych, nie tylko wśród lubelskich, ale również krajowych uczelni – studium pochodzi z ponad 40 krajów świata. Chociaż absolwenci decydują się czasem na wyjazd także w rodzinne strony, np. do Azji czy Ameryki Północnej, to zazwyczaj są już w związku z mieszkanką lub mieszkańcem naszego miasta, więc wyjeżdżając zabierają ze sobą piękne wspomnienia z Lublina oraz oczywiście – męża lub żonę.

**Istotną rolę w promocji regionu odgrywają także media społecznościowe. Również członkowie zarządu województwa efektywnie promują bieżącą działalność poprzez własne profile. Skąd taki pomysł i jakie są jego efekty?**

– Obecność członków Zarządu Województwa Lubelskiego w mediach społecznościowych jest odpowiedzią na wyjątkową i stale rosnącą popularność tego sposobu komunikacji. Nie bez znaczenia jest fakt, że ta obecność przekłada się wprost na doskonałe i często pierwsze źródło informacji dla użytkowników. Bardzo ważne jest dla nas, że zamieszczane wpisy i zdjęcia, jak np. obecnie z dożynek rybackich, są szeroko komentowane, również przez znawców danej tematyki z czasem odległych zakątków kraju. Nie tylko dzielą się oni swoimi uwagami, przemyśleniami, ale również deklarują zainteresowanie i udział w kolejnych edycjach imprez, które organizujemy jako samorząd regionu. Media społecznościowe to według mnie potęga, którą regiony, ale też lokalne samorządy, powinny jeszcze skuteczniej wykorzystywać w promocji swoich działań i utrzymaniu stałego kontaktu z mieszkańcami miast i regionów, nie tylko tych najbliższych.

**Dziękuję za rozmowę.**



## Zarządzanie

# Jak budować wizerunek menedżera w sektorze samorządowym

*Jedną z charakterystycznych cech dzisiejszego sektora samorządowego jest zauważalna zgodność poglądów teoretyków i praktyków, na temat rosnących wymagań, które stoją przed menedżerami wyższego i niższego szczebla zarządzania. Wysoki poziom organizacji jest wynikiem doskonałego zarządzania publicznego, które obecnie realizują kompetentni, dobrze wykształceni menedżerowie.*

**M**enedżer to osoba, której podstawowym zadaniem jest realizacja funkcji kierowniczych składających się na jej pracę, czyli podejmowanie decyzji, planowanie, organizowanie, przewodzenie ludziom, motywowanie i kontrolowanie. Skuteczność współczesnego menedżera zatrudnionego w sektorze samorządowym polega na umiejętnym wykonywaniu powierzonych zadań.

## Zadania samorządowego menedżera

Współcześnie w sektorze samorządowym uważa społeczność lokalnych jest kierowana na skuteczność, efektywność i rezultaty działania jednostek tego sektora. Należy stwierdzić, że o sukcesie jednostek sektora samorządowego decydują już nie tylko kwalifikacja i umiejętności zatrudnionych tam ludzi, lecz głównie takie czynniki, jak:

- zaangażowanie dla „dobra publicznego”,
- odpowiedzialność,
- odwaga podejmowania nowych wyzwań,
- samodoskonalenie,
- potencjał twórczy,
- zdobywanie nowych umiejętności i kompetencji,
- kompleksowe kierowanie ludźmi.

Do podstawowych obowiązków menedżera w sektorze samorządowym można zaliczyć m.in.: zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych, przygotowywanie sprawozdań budżetowych, tworzenie i aktualizację polityki rachunkowości, odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki organizacyjnej, w której menedżer jest zatrudniony. Jednym z kluczowych zadań współczesnego mene-

dżera jest także kontrola finansowa oraz audyt wewnętrzny. Menedżer jest odpowiedzialny za cały proces planowania i wykonywania budżetu, za przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań w zakresie zamówień publicznych, za zarządzanie kapitałem ludzkim w jednostce gospodarczej. Ma obowiązek oceniać, badać odchylenia, analizować, wyciągać wnioski.

Jednak menedżerowie w administracji publicznej powinni realizować dodatkowe zadania. Za **dr. hab. Jerzym Supernatem** można tu wyliczyć następujące role menedżera:

- 1) architekt konsensusu – odpowiada za wyściechanie zróżnicowanych interesów w otoczeniu organu administracyjnego i zapewnienie, że wszystkie one znalazły wyraz w procesie decyzyjnym,
- 2) popularyzator spraw lokalnych – odpowiada za zakomunikowanie społeczności lokalnej istotnych aspektów i uwarunkowań jej funkcjonowania,
- 3) interpretator wartości lokalnych – dokonuje identyfikacji istotnych wartości w życiu społeczności lokalnej, pamiętając, że powinny one odzwierciedlać potrzeby całej społeczności, a nie jedynie ograniczone interesy wybranych grup,
- 4) wzór etycznego postępowania – powinien służyć jako przykład doskonałości w służbie publicznej i etycznym zachowaniu,
- 5) współwykonawca władzy lokalnej – dzieli się swoją władzą z innymi, pamiętając o tym, że organizacja publiczna tylko przez zbudowanie silnej sieci połączeń ze społecznością lokalną może odpowiedzieć na jej oczekiwania.



**BEATA  
SADOWSKA**

*dr nauk ekonomicznych,  
pracownik naukowo-  
dydaktyczny Katedry  
Rachunkowości  
i Controllingu  
Uniwersytetu  
Szczecińskiego, praktyk  
z wieloletnim stażem  
pracy w sektorze  
finansów publicznych  
oraz sektorze  
przedsiębiorstw*

## Niezbędne cechy samorządowego menedżera

Wizerunek i rola menedżera nie kończy się na jego zadaniach. Funkcja ta wymaga także zestawu cech, wśród których można wyliczyć m.in.: obiektywizm, odpowiedzialność, neutralność polityczną, racjonalność działania, uczciwość, etykę zawodową, jawność i otwartość, precyzję, komunikatywność działania oraz integrację. Od menedżera samorządowego powinno się jednak wymagać dodatkowych cech.

Menedżerowie zatrudnieni w sektorze samorządowym każdego dnia, w ramach zarządzania, muszą podejmować wiele decyzji. Przy czym menedżerska ingerencja w rzeczywistość może dotyczyć wprowadzania zmian oraz podejmowania decyzji:

- 1) wewnątrz jednostki – poprzez redukcję kosztów prowadzonej działalności, wprowadzanie zmian strukturalnych i organizacyjnych, wprowadzanie zmian w profilu świadczenia usług publicznych czy dostarczania dóbr publicznych, zmiany w zakresie zarządzania kapitałem ludzkim (nowe procedury wewnętrzne, nowe regulaminy, w tym: regulamin organizacyjny, pracy, wynagradzania i motywowania, szkoleń i urlopów),
- 2) w otoczeniu organizacji publicznej – poprzez kształtowanie postaw społecznych, współpracę z innymi instytucjami, komunikację i koordynację działań i procesów publicznych w obrębie gospodarki samorządowej.

## Techniki zarządzania

Podstawowym zadaniem współczesnego menedżera w sektorze samorządowym jest poprawa skuteczności, efektywności i jakości działania. Menedżer, który cechuje się praworządnością, przejrzystością realizowanych zadań, odpowiadaniem na potrzeby społeczne, dążeniem do konsensusu, który uwzględnia głosy mniejszości i jest odpowiedzialny, jest w stanie sprostać wymogom współczesnego zarządzania sektorem samorządowym.

Współczesny menedżer sektora samorządowego może także korzystać z technik wspomagania decyzji menedżerskich, które są stosowane na rynku komercyjnym. To m.in.:

- 1) **burza mózgów** – sesja zbiorowej pomysłowości. Na sesji zbiera się specjalistów z danej dziedziny, specjalistów z dziedzin pokrewnych oraz tzw. laików. Każdy z uczestników zgłasza swój pomysł. Często rozwiązanie stanowi kombinację kilku pomysłów;
- 2) **metoda synektyczna** – to twórcze i niestandardowe podejście do problemu. Polega na celowym negowaniu powszechnie uznanych zasad, dogmatów. Zwykle dopiero następnego dnia po spotkaniu, podczas którego zastosowano tę metodę, zgłoszone problemy i pomysły poddaje się analizie i ocenie;
- 3) **metoda grup nominalnych** – uczestnicy sesji w ciszy i skupieniu zapisują na kartkach swoje pomysły. Potem następuje faza dyskusji i weryfikacji. Poszczególne pomysły ocenia się poprzez głosowanie.

Współczesny menedżer samorządowy jest zarówno organizatorem, motywatorem, kierownikiem, jak i kontrolerem. To człowiek odpowiednio wykształcony, posiadający określone kompetencje metodyczne i behawioralne. Sektor publiczny, finansów publicznych oraz sektor samorządowy, wdrażając koncepcję Nowego Zarządzania Publicznego, wprowadził zasady zarządzania menedżerskiego w swoich jednostkach organizacyjnych. Wobec tego należy stwierdzić, że zarówno sektor publiczny, jak i samorządowy zna to pojęcie.

Dzisiaj w sektorze samorządowym nie rządzą urzędnicy. Władzę sprawują i podejmują decyzje współcześni menedżerowie publiczni. Ich zadania i funkcje, jakie sprawują, są złożone, i dlatego ich wykształcenie i kompetencje muszą być na odpowiednim poziomie merytorycznym.

### Opracowano na podstawie:

- 1) Szewczuk A.: Czynniki ludzkie w sektorze publicznym, [w:] *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, red. A. Szewczuk, M. Ziolo. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- 2) Wojtaszek H.: Wzorowy współczesny menedżer, [w:] *Rozwój i doskonalenie funkcjonowania organizacji. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. E. Kulej-Dudek, P. Pyłtacz, K. Smoląg. Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej. Częstochowa 2014.
- 3) Supernat J., [www.supernat.pl](http://www.supernat.pl), dostęp: 09.11.2016 r.





## Giełda pomysłów



### PROBLEM

Turyści zwiedzający Warszawę chcieliby czegoś więcej niż oprowadzanie po muzeach przez „panią przewodniczkę z parasolką”.



### RADA

W odpowiedzi na potrzeby współczesnego turysty pokazujemy stolicę w niestandardowej i niebanalnej formie, np. w grach miejskich czy na nocnym rejsie statkiem po Wiśle.

# Jakie są niestandardowe sposoby na zwiedzanie stolicy

Już kilka lat temu przekonaliśmy się, że tradycyjne zwiedzanie Warszawy, polegające na „zaliczeniu” jak największej liczby obiektów muzealnych, nie jest tym, czego turysta pragnie. On oczekuje przede wszystkim autentyczności i świeżego spojrzenia np. na historię. Chciałby nie tylko zobaczyć warszawskie zabytki i posłuchać o nich, ale również przeżyć ciekawe wydarzenie i samemu w nim uczestniczyć. Jest to zresztą zgodne z trendem, jaki od pewnego czasu obserwuje się na rynku usług turystycznych.

My to wszystko umożliwiamy, zarówno przyjeźdnym, turystom, jak i mieszkańcom Warszawy. Zwiedzanie stolicy z naszym udziałem to wiele niezapomnianych atrakcji. Oto kilka naszych propozycji. Dzięki kontaktom z Warszawskim Klubem Miłośników Komunikacji Miejskiej zapraszamy do udziału w przejażdżkach po mieście zabytkowymi autobusami z pierwszych lat powojennych. Proponujemy obejrzenie niedostępnych na co dzień zakamarków Pałacu Kultury i Nauki, udział w grach miejskich. Zapraszamy na nocne rejsy statkiem po Wiśle z przewodnikiem, który opowiada (posługując się, rzecz jasna, warszawską gwarą) nie tylko o mieście, ale też sypie dowcipami, zadaje zagadki itp. Staramy się szukać coraz bardziej nietypowych sposobów na pokazanie miasta. Umożliwiamy podziwianie stolicy z ładu, wody i powietrza.

W medycynie podstawową zasadą jest: po pierwsze, nie szkodzić. Natomiast w przypadku turystyki powinno być „po pierwsze, nie nudzić”. Jeśli np. oprowadzamy turystów po warszawskiej Starówce, to przewodniczka jest ubrana w strój

z epoki. Jeśli zwiedzamy bazar Różyckiego, niepowtarzalną atmosferę tworzy akordeonista, grający warszawskie kawałki. Wszystko po to, żeby można było poczuć klimat miejsca, w którym się znaleźliśmy.

Nawet opowiadając o historii Warszawy, czerpiemy wiedzę niekoniecznie z podręczników historycznych czy oficjalnych przewodników. Staramy się robić to w sposób niestandardowy, anegdotyczny. Niezwykle ważny w naszej działalności jest lokalny punkt odniesienia, specyfika danego miejsca. A przecież Warszawa jest pod tym względem szczególnym miastem. Staramy się wyłapywać te rzeczy, które są charakterystyczne, niepowtarzalne i tworzą unikatową wartość.

Naszą ofertę kierujemy do szerokiego kręgu odbiorców. Są wśród nich firmy, instytucje, urzędy, szkoły, osoby prywatne, agencje eventowe, które organizują w Warszawie np. kongres lub duże wydarzenie. Mamy też propozycje dla mieszkańców. Wielu warszawiaków, choć mieszka w stolicy od lat, tak naprawdę niewiele wie o swoim mieście. Staramy się dzielić naszą pasją ciągłego odkrywania na nowo stolicy. Pokazujemy miejsca nietypowe i przeważnie niedostępne dla osób indywidualnych.

Jesteśmy firmą wywodzącą się z organizacji pozarządowych. Niektóre przedsięwzięcia realizujemy we współpracy z instytucjami miejskimi m.st. Warszawy. Są to różne, mniejsze lub większe, projekty. Ostatnio, wspólnie z Urzędem Dzielnicy Śródmieście, zaprosiliśmy seniorów do zwiedzania miasta.



**BARTŁOMIEJ  
JANICKI**

Biuro  
Turystyki Miejskiej  
„We love Warsaw”

notował **MARIUSZ GADOMSKI**

## Polecamy w następnym numerze Gazety Samorządu i Administracji:

### ► Udostępnienie uwierzytelnionych kopii w trybie informacji publicznej

W trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej to wnioskodawca w sposób wiążący określa formę, w jakiej powinna zostać udostępniona informacja. Jeżeli w związku z tą szczególną formą podmiot zobowiązany poniósłby dodatkowe koszty, to możliwe jest pobranie od wnioskodawcy dodatkowej opłaty odpowiadającej tym kosztom.

### ► Zwrot bonifikaty udzielonej przy sprzedaży mieszkania komunalnego

Przepisy dotyczące obowiązku zwrotu bonifikaty udzielonej przy sprzedaży nieruchomości komunalnych przysparzają wielu problemów, zwłaszcza nabywcom mieszkań, którzy w wyniku niezajomości przepisów lub błędnej ich interpretacji, tracą uprawnienie do bonifikaty i są wzywani przez gminę do jej zwrotu. Uzyskanie bonifikaty przy zakupie nieruchomości nie oznacza bowiem, że nabywca może, nie narażając się obowiązek zwrotu bonifikaty, dowolnie rozporządzać nieruchomością.

## PRENUMERATA 2017

### Gazeta Samorządu i Administracji z cotygodniowym newsletterem

na 12 miesięcy

w cenie 648 zł brutto

#### POLECAMY RÓWNIEŻ:

### DWUTYGODNIK: Rachunkowość Budżetowa

na 12 miesięcy

w cenie 848 zł brutto

#### PLATFORMA INTERNETOWA:

### INFORRB Platforma Rachunkowości Budżetowej i Prawa Pracy

na 12 miesięcy

w cenie 998 zł brutto



[www.sklep.infor.pl](http://www.sklep.infor.pl)



801 626 666, 22 761 30 30



[bok@infor.pl](mailto:bok@infor.pl)



Zał. R. Pięnkowski w 1987 r.

Grupa INFOR PL

**Prezes Zarządu**  
Ryszard Pięnkowski

INFOR PL Spółka Akcyjna  
01-042 Warszawa,  
ul. Okopowa 58/72  
[www.infor.pl](http://www.infor.pl)

**Dyrektor Centrum Wydawniczego**  
Marzena Nikiel  
e-mail: [marzena.nikiel@infor.pl](mailto:marzena.nikiel@infor.pl)

**Redaktor naczelny Grupy Finans Publiczne**  
Agnieszka Oleksiak  
e-mail: [agnieszka.oleksiak@infor.pl](mailto:agnieszka.oleksiak@infor.pl)

**Adres redakcji**  
01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72  
tel. 22 530 40 57; faks 22 530 43 28  
e-mail: [gs@infor.pl](mailto:gs@infor.pl), [www.gsia.infor.pl](http://www.gsia.infor.pl)

**Redaktor prowadzący**  
Renata Maciejczak  
[renata.maciejczak@infor.pl](mailto:renata.maciejczak@infor.pl)

**Redakcja**  
Dorota Majcher – sekretarz redakcji  
[dorota.majcher@infor.pl](mailto:dorota.majcher@infor.pl)  
Wioletta Kępka-Poliwodzińska – redaktor merytoryczny  
Karolina Grzybowska – korekta  
Jarosław Miller – łamanie

**Stale współpracują**  
Marcin Binaś, Mariusz Gadomski, Robert Gawłowski, Paweł Górski, Maria Jakubik-Grzybowska, Maciej J. Nowak, Rafał Osiński, Kazimierz Pawlik, Magdalena Pokrzycka-Walczak, Artur Prasal, Jolanta Rybińska, Piotr Schick, Agata Sobolewska, Jolanta Zientek-Varga

Zdjęcia w numerze  
[shutterstock.com](http://shutterstock.com), archiwum, materiały gmin

**Biuro Reklamy**  
Kamilla Alchimowicz  
tel. 22 530 40 75  
e-mail: [kamilla.alchimowicz@infor.pl](mailto:kamilla.alchimowicz@infor.pl)

**Biuro Opiekunów Klienta**  
01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72  
tel. 22 761 30 30, 801 626 666  
e-mail: [bok@infor.pl](mailto:bok@infor.pl)  
[www.sklep.infor.pl](http://www.sklep.infor.pl)

Zamówienia na prenumeratę przyjmują również: RUCH SA, 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.

**Druk:** Pracownia Wyd.-Poligraficzna TED  
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.

Nakład: 3000 egz.  
Serwisy INFOR LEX dedykowane dla JST  
z GSiA w pdf – 5000 sprzedanych dostępów

# Fora branżowe działające przy Ośrodkach Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej integrują środowiska samorządowe

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej od 27 lat wspiera polskie samorządy terytorialne. Jedną z form kształcenia ustawicznego kadr samorządowych są fora branżowe funkcjonujące przy ośrodkach FRDL w całym kraju. Obecnie funkcjonują 63 fora grupujące ponad 20 środowisk zawodowych. Liczba członków wszystkich forów działających przy FRDL wynosi blisko 3,5 tys. osób.

Istotnym dla Fundacji obszarem działalności jest integracja środowiska samorządowego wokół codziennych wyzwań i problemów. Fora pracowników samorządowych i przedstawicieli władz lokalnych są jedną z najważniejszych form pracy z kadrami samorządu terytorialnego i jednostek im podległych. Stanowią one istotny element integracyjny i opiniotwórczy, ale przede wszystkim służą budowaniu wzajemnego wsparcia merytorycznego, poszerzaniu wiedzy, doskonaleniu warsztatu wykonywanego zawodu i piastowanej funkcji. Fora to platforma wymiany wiedzy i doświadczeń oraz możliwość zawodowej konsultacji. Członkowie forów, dzięki pracy w sieci mają dostęp do informacji, raportów, wyników badań, które publikuje FRDL. Fundacja, w ramach własnej działalności projektowej, zapewnia także członkom poszczególnych forów dostęp do innych form rozwojowych, w tym udziału w krajowych i zagranicznych wizytach studyjnych.

Fora reprezentują różne środowiska grup samorządowych i mają coraz większy udział w orzecznictwie w zakresie uzgodnionych stanowisk i interesów. Fora prowadzą także działalność interwencyjną na rzecz swoich członków i świadczą pomoc w rozwiązywaniu problemów związanych z pełnionymi funkcjami. W pracach forów uczestniczą osoby, którym zależy na zdobywaniu wiedzy i doświadczeń, a przede wszystkim na rozwoju i profesjonalizacji swojej pracy. O kierunkach aktywności każdego z forum decyduje zarząd wybierany przez jego członków.

Najliczniejszą grupę zrzeszoną w działających forach stanowią sekretarze gmin i powiatów. Obecnie przy Ośrodkach FRDL funkcjonuje 15 forów skupiających łącznie

743 sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego z całego kraju. Wyzwania, jakie stoją przed tą grupą, wymagają ciągłego pogłębiania wiedzy i doskonalenia praktyk zarządzania administracją lokalną. Wspólną inicjatywą sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego z województw: lubelskiego, małopolskiego, podkarpackiego, śląskiego i świętokrzyskiego był Kongres Sekretarzy Polski Południowo-Wschodniej w Rzeszowie we wrześniu 2015 r. Spotkał się on z wielkim zainteresowaniem przedstawicieli środowiska sekretarzy, pokazując potrzebę organizacji kongresu ogólnokrajowego. Kontynuując tę ideę Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej i fora sekretarzy samorządów terytorialnych z całej Polski zorganizowały w czerwcu ub.r. I Krajowy Kongres Forów Sekretarzy. Kongres zgromadził gości z całej Polski oraz 11 innych krajów, a partnerem wydarzenia było Centrum Ekspertyz dla Reform Samorządu Terytorialnego działające przy Radzie Europy. Kongres zgromadził ponad 300 uczestników – sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego z całej Polski, ekspertów krajowych, a także gości zagranicznych z 11 krajów, m.in. z Albanii, Białorusi, Cypru, Francji, Grecji oraz Ukrainy. Obecnie trwają przygotowania do II Kongresu Sekretarzy, który planowany jest na maj 2017 r. w Krakowie.

Wśród innych wiodących forów branżowych funkcjonujących przy Ośrodkach FRDL w całym kraju należy wskazać fora skarbników samorządowych (10 forów, łącznie 654 członków), fora pomocy społecznej (6 forów, łącznie 400 członków), fora oświatowe (5 forów, 303 członków). Szczegółowe informacje na temat działalności forów branżowych można uzyskać w Ośrodkach FRDL w całym kraju.

Fundacja Rozwoju  
Demokracji Lokalnej



1989 r.



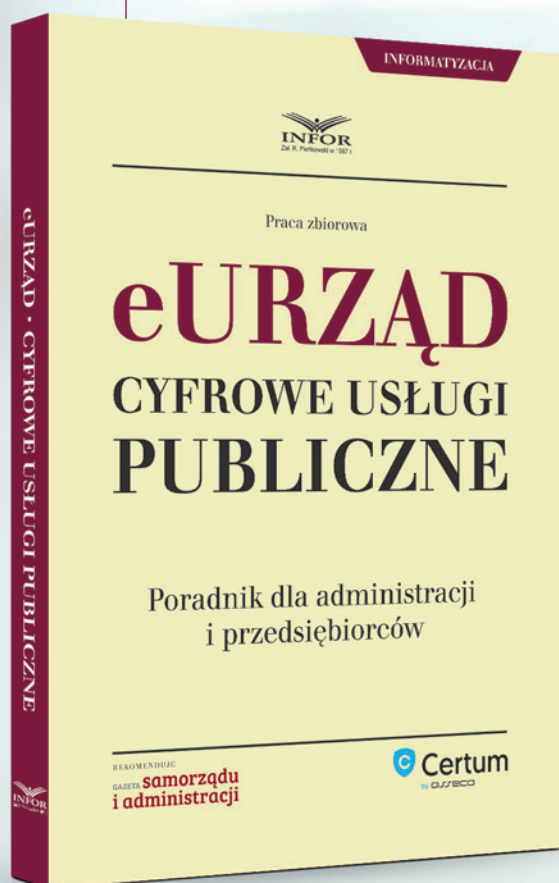
FUNDACJA ROZWOJU  
DEMOKRACJI LOKALNEJ  
Biuro Zarządu FRDL  
ul. Żurawia 43  
00-680 Warszawa  
tel. 22 351 93 27  
fax 22 351 93 10  
e-mail: zarzad@frdl.org.pl  
www.frdl.org.pl

# eURZĄD

## Cyfrowe Usługi Publiczne

Publikacja ma charakter poradnika dla mieszkańców, przedsiębiorców poszukujących informacji nt. możliwości i sposobu załatwiania sprawy z wykorzystaniem Internetu, ale również dla podmiotów publicznych realizujących zadania z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. W książce omówione zostały zagadnienia obejmujące zakres działania administracji publicznej (w tym skarbowej, celnej), przedsiębiorstw.

Cennym uzupełnieniem książki jest **odniesienie obowiązujących i projektowanych procedur do przepisów unijnych dotyczących identyfikacji elektronicznej i usług zaufania, do stosowania których Polska została zobowiązana od 1 lipca 2016 r.** Ich właściwe wdrożenie może w znacznym stopniu ułatwić realizację spraw drogą elektroniczną.



**Nie zwlekaj!**  
Zamów publikację  
przeznaczoną dla Ciebie.

Cena publikacji:

**79 zł**

Format B5, oprawa miękka, 266 stron  
Data wydania: 7 października 2016 r.