

Kurier Prawny

Stały dodatek do Pisma Samorządu Terytorialnego WSPÓLNOTA

Pomoc szkoleniowa dla bezrobotnych

Od 15 listopada obowiązują nowe przepisy określające sposób i tryb realizacji przez starostów pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w nabywaniu kwalifikacji. Rozporządzenie wprowadza jednolite kryteria wyboru instytucji szkoleniowych oraz szczegółowe zasady monitorowania i dokumentowania przebiegu szkoleń.

Rozporządzenie precyzuje obowiązki starostów w zakresie organizacji szkoleń dla bezrobotnych, w tym wybór instytucji szkoleniowej, monitorowanie przebiegu zajęć oraz obsługę wniosków o dofinansowanie, pożyczkę edukacyjną lub bon na kształcenie ustawiczne. Przy wyborze instytucji szkoleniowej starosta powinien uwzględnić co najmniej trzy spośród określonych kryteriów, takich jak: dostosowanie programu do potrzeb rynku pracy, jakość programu, kwalifikacje kadry dydaktycznej, wyposażenie i zaplecze szkoleniowe, posiadane certyfikaty jakości czy koszty realizacji. W przypadku szkoleń online oceniana będzie również jakość platformy e-learningowej, dostępność wsparcia technicznego i merytorycznego oraz dostosowa-

nie materiałów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Nowe przepisy wprowadzają obowiązek systematycznej ewaluacji i dokumentowania realizowanych form wsparcia. Starosta będzie monitorował przebieg szkoleń m.in. poprzez wizytacje zajęć, analizę dokumentacji i ankiet uczestników. Dokumentacja ma obejmować także umowy, wykazy uczestników, notatki z wizytacji oraz analizy skuteczności i efektywności kosztowej podejmowanych działań. ■

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 24 października 2025 r. w sprawie sposobu i trybu realizacji przez starostę pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w nabywaniu wiedzy, umiejętności lub kwalifikacji (DzU 2025 poz. 1499)

Spis treści

- 1 » Pomoc szkoleniowa dla bezrobotnych
- 1 » Dotacja celowa dla klas wojskowych
- 2 » Informacja przetworzona czy prosta?
- 2 » Służebność a zasiedzenie własności
- 3 » Organ nadzoru budowlanego wydaje nakaz lub zakaz bez badania przyczyn zagrożenia
- 4 » Najpierw program, potem stypendia
- 4 » Plan miejscowy bez prawidłowych konsultacji
- 5 » Symboliczne potrącenie diety
- 5 » Nielegalna ingerencja w umowę najmu lokalu
- 6 » Pierwsze potknięcia podczas opracowywania zintegrowanych planów inwestycyjnych
- 8 » Sekretarz gwarantem zasady legalizmu w sprawach kadrowych
- 13 » Uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej
- 16 » Garaż garażowi nierówny. RPO: Lokalizacja nie może decydować o stawce podatku
- 18 » Wynagrodzenie za niezrealizowane „ponadwymiarówki” w szkołach
- 19 » Ustawa o zrównoważonym rozwoju miast
- 19 » Odbiór dowodu osobistego w dowolnej gminie
- 20 » Mała nowela planowania przestrzennego

DOTACJA CELOWA DLA KLAS WOJSKOWYCH

Określono zasady udzielania dotacji celowej organom prowadzącym szkoły, w których utworzono oddziały przygotowania wojskowego. Wsparcie obejmuje dofinansowanie zakupu wyposażenia, ubioru uczniów oraz realizacji programu szkolenia, a w starszych oddziałach także inwestycji w infrastrukturę szkoleniową.

Dotacja może pokrywać do 80 proc. kosztów zakupu wyposażenia specjalistycznego dla całego oddziału, ubioru dla każdego ucznia oraz realizacji programu szkolenia wojskowego. Wsparcie obejmuje m.in. taki sprzęt, jak repliki karabinków, kamizelki taktyczne, hełmy, busole, środki ochrony osobistej czy sprzęt medyczny.

Ponadto szkoły, w których oddział przygotowania wojskowego funkcjonuje co najmniej

6 lat, mogą ubiegać się o dofinansowanie do 50 proc. kosztów inwestycji związanych z budową lub przebudową torów sprawnościowych i strzelnic pneumatycznych.

Rozporządzenie zastępuje regulacje z 2020 r. i stanowi wykonanie przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z utworzeniem oddziałów o profilu mundu-

rowym. Celem nowych zasad jest zapewnienie stabilnego i jednolitego systemu finansowania szkół realizujących programy przygotowania wojskowego. ■

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 22 października 2025 r. w sprawie wsparcia dla organu prowadzącego szkołę, w której utworzono oddział przygotowania wojskowego (DzU 2025 poz. 1479)

orzeczenia

INFORMACJA PRZETWORZONA CZY PROSTA?

Podmiot zobowiązany, kwalifikując żadaną informację publiczną jako przetworzoną, musi szczegółowo wskazać czynności (ich ilość i zakres), jakie należałoby podjąć, aby taką informację wytworzyć. Tylko wtedy możliwa jest weryfikacja, czy informacja ma charakter prosty, czy przetworzony.

Wniioskodawca zwrócił się do spółki realizującej zadania publiczne o udostępnienie dokumentów dotyczących przebiegu i legalności linii elektroenergetycznych na wskazanych działkach: protokołów odbioru, decyzji (w tym wydanych na podstawie art. 35 ustawy z 1958 r. o wywłaszczeniu), dokumentów potwierdzających tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, pozwoleń na budowę oraz zgód właścicielskich. Spółka odmówiła, uznając, że informacja ma charakter przetworzony, gdyż nie prowadzi rejestrów, a odszukanie i przygotowanie materiałów wymagałoby znaczących czynności. Powołała się też na wcześniejszą decyzję odmowną.

Wniioskodawca zaskarżył rozstrzygnięcie twierdząc, że żąda istniejących dokumentów (informacji prostych) i że spółka nie wykazała przesłanek przetworzenia. WSA w Olsztynie przyznał mu rację. Przypominał, że dostęp do informacji publicznej dotyczy każdej informacji o sprawach publicznych (art. 1 u.dip), a udostępnienie na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki (art. 13) i w formie zgodnej z żądaniem (art. 14). Decyzja administracyjna jest właściwa przy odmowie z przyczyn materialnoprawnych lub przy umorzeniu (art. 16–17); w pozostałych przypadkach wystarczy pismo informacyjne (np. gdy podmiot nie dysponuje informacją).

Kluczowe było to, że wniioskodawca nie żądał tworzenia nowych analiz czy zestawień, lecz wglądu do konkretnych, ist-

niejących dokumentów dotyczących realizacji inwestycji celu publicznego. Takie materiały – o ile są w dyspozycji podmiotu wykonującego zadania publiczne – co do zasady stanowią informację prostą. Rozproszenie dokumentów, konieczność poszukiwań archiwalnych i anonimizacji nie przesądza o ich „przetworzeniu”. Owszem, suma informacji prostych może stać się informacją przetworzoną, jeśli udostępnienie wiązałoby się z ponadstandardowymi nakładami (czas, liczba pracowników, skala) zakłócającymi normalne funkcjonowanie jednostki, ale ciężar wykazania tych okoliczności spoczywa na organie. Musi on precyzyjnie zidentyfikować czynności, oszacować czasochłonność, wskazać liczbę dokumentów i realny wpływ na tok pracy.

W tej sprawie spółka ograniczyła się do ogólników o braku rejestrów i „nieistnieniu” gotowej informacji. Nie wskazała konkretnych działań, ilości akt, zaangażowania pracowni-

ków ani czasu. Nie dowiodła więc, że chodzi o informację przetworzoną (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.dip).

Sąd podkreślił też różnicę między nieposiadaniem żądanych dokumentów – co wymaga zwykłego pisma informacyjnego, bez decyzji odmownej – a nieposiadaniem „gotowej” informacji w żądanej postaci, co może uzasadniać przetworzenie, jeśli zostanie wykazane. Dodatkowo za nieprawidłowe uznał oparcie się na wcześniejszej decyzji, nieprzedstawionej w aktach i – według skarżącego – dotyczącej innego wniioskodawcy. Poprzednia odmowa nie zwalnia z merytorycznego rozpoznania nowego wniosku.

WSA uchylił decyzję spółki i przypomniał, że domniemanie jawności dokumentów wykorzystywanych przy realizacji zadań publicznych wymaga rzetelnego, szczegółowego uzasadnienia wszelkich ograniczeń dostępu. ■

Wyrok WSA w Olsztynie z 23 października 2025 r., sygn. akt II SA/Ol 542/25

Służebność a zasiedzenie własności

Posiadanie służebności polega na korzystaniu z cudzej nieruchomości tak, jak czyni to uprawniony ze służebności – ma ono charakter zależny w rozumieniu art. 336 kc. Wyjątkowo może prowadzić do zasiedzenia samej służebności, gdy korzystanie odbywa się za pomocą trwałego i widocznego urządzenia.

Sprawa dotyczyła wniosku o stwierdzenie zasiedzenia własności działki przez wniioskodawczynię. Zgodnie z art. 172 § 1 kodeksu cywilnego, konieczne do zasiedzenia są łącznie: samoistne posiadanie (animus domini) oraz upływ odpowiedniego terminu, zależnego od dobrej lub złej wiary. Sądy pierwszej i drugiej instancji ustaliły, że właścicielem działki był dziadek wniioskodawczyni i to on był postrzegany jako jedyny właściciel. Ona z kolei władała gruntem za przyzwoleniem współwłaścicieli, którzy oddali jej nieruchomości w posiadanie zależne (mieszkała obok). Część działki używała jak dojazd, co odpowiada posiadaniu służebności przejazdu. Wniioskowała jednak o zasiedzenie własności, nie służebności. Sąd drugiej instancji odmówił uwzględnienia wniosku, a Sąd Najwyższy – związany ustaleniami faktycznymi – uznał tę ocenę za prawidłową.

SN podkreślił, że do 2016 r. władcze wniioskodawczyni nie miało charakteru niezależnego i jawnego władztwa „jak właściciel”. Otoczenie, w tym współwłaściciele, traktowało dziadka wniioskodawczyni jako właściciela, a korzystanie przez nią miało naturę posiadania zależnego. Dopiero w 2016 r. zmanifestowała ona wolę wyłącznego władania (sprzeciw wobec planowanej budowy). Ewentualny bieg terminu w złej wierze (30 lat) mógłby zatem rozpocząć się najwcześniej wtedy, co nie prowadzi do zasiedzenia na dziś.

W zakresie „dojazdu” prawidłowo zakwalifikowano jej władcze jako posiadanie służebności, a więc zależne (por. postanowienie SN z 4 kwietnia 2025 r., II CSKP 265/25). Nie spełnia ono przesłanki samoistności wymaganej do zasiedzenia własności. Choć posiadanie służebności bywa zasiadywane, w tej sprawie żądanie dotyczyło wyłącznie nabycia własności, a sąd był związany granicami wniosku. ■

Postanowienie Sądu Najwyższego z 22 października 2025 r., sygn. akt I CSK 967/25

Organ nadzoru budowlanego wydaje nakaz lub zakaz bez badania przyczyn zagrożenia

Przepis art. 66 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego ma charakter imperatywny – nie pozostawia organowi nadzoru wyboru co do sposobu działania w przypadku stwierdzenia określonych okoliczności. Wydając nakaz usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz zakaz użytkowania pieca opalanego węglem, nie bada on przyczyn, dla których obiekt może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym, ani nie ustala kto ponosi za to odpowiedzialność.

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nałożył na współwłaścicieli lokalu obowiązek usunięcia nieszczelności przewodu dymowego oraz zakaz użytkowania pieca CO opalanego węglem. Zakazowi nadał rygor natychmiastowej wykonalności i wyznaczył 60 dni na likwidację nieszczelności od daty doręczenia decyzji. Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego utrzymał rozstrzygnięcie. Ze skargi jednego ze współwłaścicieli sprawa trafiła do WSA. Ostatecznie NSA skargę kasacyjną oddalił. Sednem sporu była wykładnia art. 66 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego (dalej: pb) w sytuacji stwierdzenia zagrożenia dla życia/zdrowia ludzi i bezpieczeństwa mienia, a także sposobu liczenia terminu wykonania obowiązku dotyczącego usunięcia nieszczelności w realiach dwustopniowego postępowania, gdy tylko wskazany zakaz objęto rygiem natychmiastowej wykonalności. Skarżący podnosił m.in., że termin 60 dni upłynął zanim decyzją stała się ostateczna oraz że źródłem nieprawidłowości były prace sąsiadów, co – jego zdaniem – powinno wykluczyć obciążanie go obowiązkiem. Organy i WSA wskazywały natomiast na imperatywny charakter art. 66 ust. 1 pkt 1 pb oraz na to, że badanie przyczyn i winy sprawcy nie należy do kognicji nadzoru budowlanego w tym trybie. Materiał dowodowy oparto na protokołach mistrza kominiarskiego: z 12 lutego 2021 r. (wspólny kominiarstwo wymaga remontu; są ubytki i pęknięcia) oraz z 26 stycznia 2023 r. (nieszczelność przewodu dymowego przy podłączeniu kotła; wydobywanie się dymu do komory zabudowy kominka; zalecenie natychmiastowego uszczelnienia i ponownej kontroli). Na tej podstawie organy oceniły, że istnieje realne zagrożenie dla dóbr chronionych. NSA potwierdził tezę, że art. 66 ust. 1 pkt 1 pb ma charakter imperatywny: w razie stwierdzenia choć jednej przesłanki (zagrożenie życia/zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska; nieodpowiedni stan techniczny) organ musi wydać decyzję nakazującą usunięcie nieprawidłowości i określającą termin.

Co istotne, organ nie bada w tym trybie przyczyn zagrożenia ani nie ustala osoby winnej – przesądza wyłącznie o konieczności szybkiego wyeliminowania stanu zagrożenia. Judykatura dopuszcza przy tym, że ten stan nie musi być rezultatem zużycia lub uszkodzenia obiektu – wystarczy realne ryzyko, którego nie wolno odrywać od okoliczności technicznych, ale którego geneza nie decyduje o zastosowaniu art. 66 ust. 1 pkt 1 pb. W konsekwencji zarzut, że nieszczelności powstały wskutek prac sąsiadów, nie ma wpływu na legalność decyzji nadzoru budowlanego. Adresatem obowiązku – zgodnie z art. 61 pb – jest właściciel lub zarządca, a ewentualne roszczenia regresowe przysłu-

niało zarówno nakaz usunięcia nieprawidłowości, jak i zakaz użytkowania pieca. Kluczowy był też termin. PINB wyznaczył 60 dni „od daty doręczenia decyzji”, lecz rygiem natychmiastowej wykonalności objęto tylko zakaz użytkowania pieca. NSA, podzielać stanowisko WSA, przyjął, że obowiązek naprawy nieszczelności – pozbawiony rygoru – staje się wykonalny dopiero z chwilą ostateczności decyzji. W praktyce więc 60-dniowy termin biegnie od dnia wydania decyzji organu odwoławczego (utrzymującej w mocy decyzję I instancji), a nie od doręczenia decyzji pierwszoinstancyjnej. Ewentualne niejasności w uzasadnieniu tej kwestii są uchybieniem

Adresatem obowiązku – zgodnie z art. 61 pb – jest właściciel lub zarządca, a ewentualne roszczenia regresowe przysługują na drodze cywilnej. Automatyzm wyboru adresata nie pozbawia strony prawa dochodzenia odszkodowania, lecz zagadnienie to pozostaje poza kognicją organów nadzoru i sądów administracyjnych.

gują na drodze cywilnej. Automatyzm wyboru adresata nie pozbawia strony prawa dochodzenia odszkodowania, lecz zagadnienie to pozostaje poza kognicją organów nadzoru i sądów administracyjnych. NSA zaakceptował również sposób oparcia rozstrzygnięcia na opiniach mistrza kominiarskiego. Art. 62 ust. 6 pkt 1 pb przewiduje, że przeglądy przewodów dymowych i grawitacyjnych wykonują osoby z kwalifikacjami mistrza kominiarskiego. Zatem wnioski z takich kontroli są wystarczającą podstawą do stwierdzenia nieprawidłowości i zagrożenia. W realiach sprawy protokoły jednoznacznie dokumentowały nieszczelność i ryzyko dla życia/zdrowia oraz mienia, co uzasad-

niało zarówno nakaz usunięcia nieprawidłowości, jak i zakaz użytkowania pieca. Kluczowy był też termin. PINB wyznaczył 60 dni „od daty doręczenia decyzji”, lecz rygiem natychmiastowej wykonalności objęto tylko zakaz użytkowania pieca. NSA, podzielać stanowisko WSA, przyjął, że obowiązek naprawy nieszczelności – pozbawiony rygoru – staje się wykonalny dopiero z chwilą ostateczności decyzji. W praktyce więc 60-dniowy termin biegnie od dnia wydania decyzji organu odwoławczego (utrzymującej w mocy decyzję I instancji), a nie od doręczenia decyzji pierwszoinstancyjnej. Ewentualne niejasności w uzasadnieniu tej kwestii są uchybieniem

art. 107 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: kpa), lecz niemającym istotnego wpływu na wynik sprawy, bo nie zmieniają wykładni co do początku biegu terminu. Jednocześnie rygor z art. 108 § 1 kpa – jako wyjątek – dotyczy tylko wskazanego elementu (tu: zakazu użytkowania) i wymaga realnego, nie prawdopodobnego zagrożenia – przesłanka ta została spełniona. W efekcie NSA utrzymał w mocy wyrok WSA oddalający skargę oraz potwierdził legalność decyzji nadzoru budowlanego: nakazu usunięcia nieszczelności przewodu dymowego i zakazu użytkowania pieca. ■

Wyrok NSA z 28 października 2025 r., sygn. akt II OSK 3136/24

rozstrzygnięcia

NAJPIERW PROGRAM, POTEM STYPENDIA

Ustanowienie zasad przyznawania stypendiów bez wcześniejszego przyjęcia lokalnego programu wspierania edukacji jest sprzeczne z prawem. Rada gminy powinna określić warunki pomocy uczniom dopiero po uchwaleniu programu, który stanowi podstawę do wydania uchwały.

Rada gminy podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad przyznawania stypendium edukacyjnego uczniom zamieszkałym w gminie. Jako podstawę prawną wskazała art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2025 r. poz. 1153; dalej: usg). W uchwale wskazała, że stypendium edukacyjne stanowi wyróżnienie dla szczególnie uzdolnionych uczniów zamieszkałych na jej terenie.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 14a usg, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Przepis ten stanowi normę kompetencyjną określającą właściwość przedmiotową rady, nie stwarza jednak samodzielnej podstawy do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy, powiatu, czy województwa. Taką podstawą jest art. 90t ust. 4 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (DzU z 2022 r. poz. 2230, ze zm.; dalej: uso), który nie został przywołany przez radę. W myśl tego przepisu, w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w art. 90t ust. 41 uso, organ stanowiący JST określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania, formy i zakres tej pomocy, w tym stypendia dla uzdol-

nionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach, uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze. Zgodnie z art. 90t ust. 1 uso, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Z przywołanych przepisów wprost wynika, że ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał JST do stworzenia dokumentu programowego, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji. Dopiero w oparciu o dany program organy stanowiące powinny określać warunki, formy i zakres pomocy udzielanej dzieciom i młodzieży.

Jak wynikało z informacji uzyskanych przez organ nadzoru, rada gminy nie poprzedziła uchwalenia przedmiotowej uchwały podjęciem uchwały w sprawie lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, a zatem naruszyła opisaną procedurę, co stanowiło istotne naruszenie art. 90t ust. 1 i 4 uso.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały w całości. ■

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody pomorskiego z 29 października 2025 r., nr PN-II.4131.82.2025.WM

Plan miejscowy bez prawidłowych konsultacji

Uchwała w sprawie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została unieważniona, ponieważ konsultacje społeczne przeprowadzono w sposób ograniczający udział mieszkańców. Punkt konsultacyjny działał wyłącznie w godzinach pracy urzędu, co naruszyło zasady partycypacji społecznej.

Rada gminy podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jako podstawę prawną wskazała art. 20 ust. 1, art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2024 r. poz. 1130, ze zm.; dalej: ustawa) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2025 r. poz. 1153). Wcześniej wójt przeprowadził konsultacje społeczne projektu planu w formie prowa-

dzenia punktu konsultacyjnego w siedzibie urzędu w godz. 9–13. Konsultacje dotyczące aktów planowania przestrzennego realizuje się z wykorzystaniem co najmniej trzech form partycypacji, w tym m.in. przynajmniej jednej z form wymienionych w 8i ust. 1 pkt 3–5 ustawy, takich jak spotkania plenarne, spacer studyjny, ankiety, geoankiety, wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta. Zgodnie z art. 8h ust. 3 pkt 1, sposoby, miejsca i termi-

ny prowadzenia konsultacji ustala się w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w szczególności organizując je po godzinach pracy. Z informacji opublikowanej w BIP wynikało, że punkt konsultacyjny funkcjonował wyłącznie w godzinach pracy urzędu. Organ nadzoru uznał więc, że nie spełnia to wymogów wynikających z art. 17 pkt 13 w związku z art. 8i ust. 1 i 2, art. 8h ust. 3 pkt 1 oraz art. 8k ust. 2 ustawy, gdyż nie zapewnia rzeczywistej dostępności dla mieszkańców. Stanowi to istotne naruszenie zasad sporządzania MPZP, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. ■

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody warmińsko-mazurskiego z 31 października 2025 r., nr PN.4131.180.2025

SYMBOLICZNE POTRĄCENIE DIETY

Zróznicowanie potrąceń diet radnych w zależności od okresu nieobecności, przy jednoczesnym ustaleniu jedynie 2-proc. obniżki w miesiącach wakacyjnych, jest sprzeczne z ustawową funkcją diety. Organ nadzoru wskazał, że świadczenie to ma charakter kompensacyjny, nie jest stałym dochodem niezależnym od aktywności radnego.

Rada gminy podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych. Jako podstawę prawną wskazała art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2025 r. poz. 1153; dalej: usg) w związku z § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (DzU z 2021 r. poz. 1974). W uchwale znalazła się informacja, że w przypadku nieobecności radnego na sesji rady lub na komisji związanej z tą sesją w lipcu lub sierpniu, jego dieta zostanie zmniejszona o 2 proc.

Zdaniem organu nadzoru, dieta stanowi zwrot kosztów ponoszonych w związku z pełnieniem funkcji radnego, a nie formę wynagrodzenia za pełnienie mandatu. Ma charakter kompensacyjny, czyli jej celem jest rekompensata wydatków i strat poniesionych w związku z wykonywaniem obowiązków publicznych, a nie zapewnienie stałego dochodu niezależnego od aktywności. Brak obniżenia diety w przypadku nieobecności radnego na sesji lub posiedzeniu komisji oraz jedynie symboliczne jej potrącenie nie znajdują podstaw prawnych, ponieważ w przypadku nieuczestniczenia w pracach rady radny nie ponosi kosztów, które dieta miałaby rekompensować. Ponadto różnicowanie potrąceń w zależności od przyczyn lub okresu nieobecności (np. w miesiącach wakacyjnych) pozostaje w sprzeczności z zasadą równego trakto-

wania i z celem art. 25 ust. 4 usg. Przyjęta przez radę redukcja o 2 proc. jest pozorna i ma na celu jedynie formalne spełnienie wymogu potrąceń, bez faktycznego powiązania wysokości diety z rzeczywistym udziałem w pracach organów gminy.

Uchwała naruszyła ustawowe zasady ustalania diet radnych, gdyż prowadziła do nadania im charakteru stałego świadczenia pieniężnego, oderwanego od kosztów ponoszonych przez radnych w związku z wykonywaniem mandatu. ■

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały w całości.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody opolskiego z 31 października 2025 r., nr PN.III.4131.1.60.2025

Nielegalna ingerencja w umowę najmu lokalu

Postanowienie rady miasta nakazujące uzyskanie zgody burmistrza na prace remontowe w lokalu gminnym wykracza poza jej kompetencje. Zasady dotyczące takich działań mogą być określone wyłącznie w umowie między najemcą a organem wykonawczym gminy.

Rada podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jako podstawę prawną wskazała m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (DzU z 2023 r. poz. 725; dalej: uopl). Przyjęła, że każde prace remontowe lub budowlane ingerujące w substancję lokalu mogą być dokonywane wyłącznie za pisemną zgodą burmistrza lub osoby przez niego upoważnionej, po uprzednim zgłoszeniu pisemnego wniosku, pod rygorem utraty prawa do rozliczenia nakładów.

W ocenie organu nadzoru, taka regulacja stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię prawa cywilnego, po-

nieważ wkracza w uprawnienia stron do ustalenia treści łączącego je stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym. Tym samym wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 21 ust. 1 pkt 2 uopl, w myśl którego rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.

Rada nie jest stroną umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Tego rodzaju umowa jest zawierana między najemcą a organem wykonawczym gmi-

ny (wójt, burmistrz, prezydentem) jako organem gospodarującym mieniem gminy i reprezentującym gminę. Zatem wyłącznie te podmioty, jako strony stosunku cywilnoprawnego, mogą ustalić w umowie najmu kwestie związane z dokonywaniem prac remontowych lub budowlanych w lokalu. Zakwestionowane postanowienie odnosi się do materii wyłącznej z kompetencji decyzyjnych rady i wkracza w zakres kompetencji organu wykonawczego. ■

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały w całości.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z 31 października 2025 r., nr PN.III.4131.1.60.2025

Pierwsze potknięcia podczas opracowywania zintegrowanych planów inwestycyjnych

Zintegrowany plan inwestycyjny miał usprawnić współpracę samorządów z inwestorami i przyspieszyć realizację inwestycji. Tymczasem pierwsze rozstrzygnięcia nadzorcze pokazują, że wdrożenie ZPI rodzi problemy interpretacyjne. Wojewoda podkarpacki stwierdził nieważność uchwały, wskazując szereg istotnych naruszeń ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Autor: Mateusz Górski

Wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 2023 r. (DzU z 2023 r. poz. 1688, ze zm.), obowiązującej od 24 września 2023 r., w polskim systemie prawnym pojawił się nowy instrument: zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI). Stanowi on szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującą obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej. Celem wprowadzenia ZPI było usprawnienie procesów inwestycyjnych i umożliwienie ściślejszej współpracy samorządów z inwestorami, przy jednoczesnym zaspokojeniu lokalnych potrzeb publicznych. Artykuły 37ea–37eg ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2024 r. poz. 1130, ze zm.; dalej: upzp) regulują zasady sporządzania, opiniowania i uchwalania ZPI. Z kolei art. 37n upzp stanowi, że w zakresie nieuregulowanym przepisami o ZPI stosuje się odpowiednio regulacje dotyczące planów miejscowych, co potwierdza, że instrument ten jest ich wyspecjalizowaną formą, łączącą cele prywatne i publiczne w ramach jednej procedury planistycznej. Zintegrowane plany inwestycyjne stopniowo wchodzą do praktyki samorządów, stąd też pojawiają się pierwsze rozstrzygnięcia kwestionujące postanowienia uchwał w sprawie ZPI. Ucząc się na błędach innych warto przeanalizować rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podkarpackiego z 3 października 2025 r., nr P-II.4131.2.305.2025.

Minimalne wskaźniki parkowania

Pierwsze z uchybień, na które zwrócił uwagę organ nadzoru, dotyczyło braku minimalnych wskaźników parkowania dla usług publicznych, ośrodków zdrowia, szkół i przedszkoli. Naruszało to wytyczne studium uwarunko-

wań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, które określa podstawowe kierunki polityki przestrzennej, w tym przeznaczenie terenów oraz wskaźniki ich zagospodarowania. Choć studium ma charakter kierunkowy i ogólny, ustalenia planu miejscowego muszą pozostawać z nim w zgodzie w zakresie kwestii jednoznacznie uregulowanych. Zdaniem organu nadzoru, zintegrowany plan inwestycyjny, poprzez brak minimalnych wskaźników parkowania dla usług publicznych, ośrodków zdrowia, szkół i przedszkoli, był niezgodny z wytycznymi studium. Dokument ten określa bowiem minimalną liczbę miejsc postojowych dla terenów usługowych oznaczonych symbolem 1U, czego plan nie uwzględnił. To istotne naruszenie art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 w zw. z art. 37n upzp.

Infrastruktura techniczna

Organ nadzoru zwrócił uwagę na zawarte w uchwale postanowienia dotyczące infrastruktury technicznej. Wskazano w niej, że wszelkie prace w strefach kontrolowanych mogą być prowadzone tylko po wcześniejszym uzgodnieniu sposobu ich wykonania z właściwym operatorem sieci. Postanowienie to wykraczało poza dopuszczalny zakres ustaleń planu wynikający z art. 15 w zw. z art. 37n upzp, a także naruszało art. 20 ust. 1 tej upzp – stanowi on, że to rada gminy jest organem właściwym do uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego i określania zasad zagospodarowania terenu. Nie istnieje przepis upoważniający radę do przekazania tej kompetencji innym podmiotom, dlatego nie może ona uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych uzgodnień z operatorami sieci czy innymi instytucjami.

Gazociągi

Uchwała przewidywała możliwość budowy nowych gazociągów wysokiego ciśnienia, jednak bez określenia ich konkretnej lokalizacji. W ocenie organu nadzoru narusza to art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 w zw. z art. 37n upzp oraz § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (DzU 2021 poz. 2404; dalej: rozporządzenie). W praktyce brak wskazania przebiegu sieci oznaczałby faktyczne dopuszczenie zmian w ustaleniach planu bez zachowania wymaganej procedury planistycznej. Lokalizacja gazociągu wysokiego ciśnienia wymaga jednoznacznych ustaleń w planie, gdyż jego przebieg wpływa na sposób zagospodarowania terenu. Pozostawienie tej kwestii do decyzji inwestora prowadziłoby do dowolności i pominięcia kompetencji rady gminy jako organu uchwalającego plan.

Organ nadzoru zwrócił również uwagę, że dopuszczenie budowy nowych gazociągów bez określenia ich przebiegu stwarzałoby niejasność co do podmiotu właściwego do podejmowania decyzji w tym zakresie. Brak precyzyjnego określenia lokalizacji sieci mógłby również powodować trudności przy realizacji inwestycji, zagospodarowywaniu działek i prowadzeniu robót budowlanych.

Elementy planu miejscowego

Niektóre postanowienia uchwały wykraczały też poza dopuszczalny zakres ustaleń zintegrowanego planu inwestycyjnego określony w art. 15 w zw. z art. 37n upzp. W szczególności dotyczyło to:

- 1) określenia sposobu wykorzystania wód opadowych,
- 2) postanowień nakładających obowiązków wykonywania określonych czynności, m.in.:
 - a) nakazujących wyposażenie przestrzeni publicznych w oświetlenie oraz sukcesywną przebudowę i remont elementów wyposażenia,
 - b) dopuszczających rekompensację zieleni,
 - c) dopuszczających iluminację zespołów zabudowy i zespołów zieleni,
 - d) zakazujących nadsypywania terenu,

- e) nakazujących stosowanie rozwiązań technicznych zapewniających przejścia i przepusty dla migracji zwierząt,
- f) nakazujących zapewnienie rozwiązań technicznych dla osób ze szczególnymi potrzebami oraz technologii wspomagających wzrost drzew i krzewów.

Uzasadniając swoje stanowisko organ wskazał, że zakres obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu wynika z art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 37n upzp oraz § 4 rozporządzenia. Treść zintegrowanego planu inwestycyjnego, jako aktu prawa miejscowego, jest więc ograniczona wskazanymi przepisami. Regulowanie w planie wymienionych kwestii, do których rada gminy nie ma upoważnienia, stanowi istotne naruszenie zasad jego sporządzania.

Odnosząc się do przepisów rozporządzenia organ nadzoru stwierdził w uchwale następujące nieprawidłowości:

- 1) brak ustaleń dotyczących parametrów infrastruktury technicznej w zakresie zaopatrzenia w wodę i gaz, co stanowi naruszenie § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia,
- 2) brak spójności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu, gdyż w uchwale:
 - a) szerokość drogi dojazdowej określono na 8 m z poszerzeniami do 10 m, podczas gdy z części graficznej wynikało, że szerokość ta dochodziła do ok. 13 m,
 - b) strefę ograniczeń w zabudowie wskazano jako element ustaleń planu, natomiast w części graficznej oznaczono ją jedynie jako element informacyjny.

Takie rozbieżności naruszały § 8 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym część graficzną planu należy sporządzać w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową. Z art. 15 ust. 1 upzp wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej i graficznej, a zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie drugie upzp, część tekstowa stanowi treść uchwały, natomiast część graficzna jej załącznik.

Ścieki

Postanowienia uchwały nie wypełniły również przepisów dotyczących ścieków. Nie ustalono zasad ich odprowadzania, czym naruszono art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 37n upzp oraz § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia. Jedynie w części dotyczącej zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, odniesiono się do odprowadzania ścieków komunalnych w kontekście nowych inwestycji. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp, w zintegrowanym planie inwestycyjnym należy obowiązkowo określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej. Natomiast § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia wymaga, by ustalenia w tym zakresie obejmowały określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych.

Organ nadzoru podkreślił, że samo dopuszczenie realizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na wszystkich terenach objętych planem nie może zostać uznane za spełnienie wymogu ustalenia parametrów sieci. Zgodnie z § 4 pkt 11 rozporządzenia, plan powinien także określać układ sieci infrastruktury technicznej oraz ich powiązanie z układem zewnętrznym. W konsekwencji brak ustalenia zasad odprowadzania ścieków stanowi niewypełnienie obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Wszystkie wskazane uchybienia stanowiły istotne naruszenie prawa, które przesądziły o stwierdzeniu nieważności uchwały.

Organ nadzoru stwierdził również szereg naruszeń prawa niemających charakteru istotnego:

- z uchwały i dokumentacji nie wynikało jednoznacznie, że inwestycja uzupełniająca służyła bezpośrednio obsłudze inwestycji głównej, czyli była położona w znacznej odległości,
- błędnie – zamiennie użyto pojęć „rozbudowa” i „przebudowa”, co powodowało niejasność co do zakresu robót,
- nieprawidłowo odniesiono się do decyzji administracyjnych i zgłoszeń budowlanych, wykraczając poza materię planu miejscowego,
- nakazano lokalizację sieci w liniach rozgraniczających dróg, mimo że ich w planie nie wyznaczono,
- nie doprecyzowano „linii zabudowy”, a niektóre postanowienia miały niejasny charakter, np. zakaz stosowania agresywnej kolorystyki, uzasadnione względami technicznymi, najlepsza dostępna technika,
- niekonsekwentnie oznaczano przeznaczenie terenów,
- błędnie używano informacji o braku ustaleń oraz niezgodności z zasadami techniki prawodawczej,
- błędnie wskazano, że dane przestrzenne i rozstrzygnięcia o realizacji inwestycji stanowią integralną część planu, podczas gdy zgodnie z art. 15 i 20 upzp częściami planu są wyłącznie tekst i grafika,
- załącznik z danymi przestrzennymi zawierał błędy walidacji i brak podpisu elektronicznego,
- uzasadnienie uchwały było niepełne – brakowało m.in. analizy zgodności z art. 32 upzp i informacji o uwzględnieniu zasad uniwersalnego projektowania,
- błędnie wskazano położenie planu w strefie aktywności gospodarczej zamiast w strefie mieszkaniowej,
- w dokumentacji stwierdzono: brak dowodu udostępnienia wniosku w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie, przekroczenie terminu na wprowadzenie zmian do projektu ZPI oraz brak wymaganych podsumowań środowiskowych.

Podsumowując, organ nadzoru uznał, że choć wymienione powyżej naruszenia nie miały charakteru istotnego, uchwała wykazywała liczne braki formalne i redakcyjne, utrudniające jej prawidłowe stosowanie. ■

Sekretarz gwarantem zasady legalizmu w sprawach kadrowych

Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego to nie tylko urzędnik odpowiedzialny za organizację pracy urzędu, lecz także gwarant przestrzegania konstytucyjnej zasady legalizmu w sferze kadrowej. Analiza praktyki sądów pracy i obowiązujących regulacji pokazuje, że jego rola jako jedyne legalnego „kadrowego” w urzędzie ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowości czynności z zakresu prawa pracy. To właśnie od właściwego umocowania sekretarza zależy, czy podejmowane decyzje personalne zachowają pełną zgodność z prawem i czy pracownicy będą rzeczywiście chronieni przez zasadę praworządności.

Autor: Ireneusz Krześnicki

Analizując uzasadnienia orzeczeń sądów pracy w sprawach z powództwa pracowników samorządowych można odnieść wrażenie, że sądy marginalizują konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Urzędy gmin, starostwa powiatowe czy urzędy wojewódzkie traktowane są bowiem na równi z pracodawcami funkcjonującymi w sferze prawa prywatnego. W praktyce podporządkowanie organów administracji publicznej zasadzie legalizmu często sprowadza się jedynie do działań regulowanych przepisami prawa administracyjnego. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że zasada ta obejmuje wszelką aktywność instytucji publicznych i wiąże organy administracji oraz ich pracowników również w sferze prawa pracy.

Kluczowym warunkiem realizacji zasady praworządności jest istnienie podstawy prawnej dla aktywności organów władzy i administracji publicznej. Nie zawsze jednak przepisy wprost nakładają obowiązek jej wskazania pod rygorem nieważności czynności (jak ma to miejsce w przypadku decyzji czy postanowień administracyjnych). Mimo to organ lub pracownik administracji w każdym przypadku powinien być gotowy do wskazania podstawy prawnej swojego działania na żądanie strony. Praktyką godną naśladowania jest wskazywanie jej z urzędu – w każdym przypadku i najpóźniej w chwili podjęcia działania.

W administracji publicznej nie występuje pojęcie domniemania kompetencji. Jeżeli kompetencja organu władzy publicznej lub jego pracownika nie wynika wprost z przepisów prawa, lecz z udzielonego upoważnienia, konstrukcja takiego aktu powinna obejmować co najmniej: wskazanie osoby upoważnionej, określenie osoby i funkcji udzielającego upoważnienia, podstawę prawną, zakres oraz okres obowiązywania, a także podpis. Za dobrą praktykę, ograniczającą ryzyko błędów, należy uznać nadanie upoważnieniu formy aktu normatywnego sporządzonego zgodnie z zasadami techniki prawodawczej.

Analiza rutynowych decyzji personalnych podejmowanych w ramach polityki kadrowej w samorządach – w tym powtarzających się schematów, które nie są kwestionowa-

ne w orzecznictwie sądowym – dokonana wyłącznie w kontekście obowiązujących przepisów ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (DzU z 2024 r. poz. 1135; dalej: ups) oraz ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (DzU z 2025 r. poz. 277 i 807; dalej: kp), prowadzi do kolejnych zaskakujących wniosków. Tajemnicą poliszynela pozostaje, dlaczego ustawodawca kluczowy przepis określający sytuację prawną pracowników samorządowych – „(...) w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu” – zamieścił dopiero w art. 43 ust. 1 ups i to w rozdziale 4 zatytułowanym „Uprawnienia pracownika samorządowego”.

Z kolei nie powinna budzić zaskoczenia specyfikacja osób i stanowisk uprawnionych do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędów i starostw określona w art. 7–10 ups – choć przepisy te są niepotrzebnie skomplikowane konstrukcyjnie. Czynności te mogą wykonywać jednoosobowo odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa. Ustawodawca przewidział jednak wyjątki (potwierdzające regułę), mające na celu uniknięcie sytuacji, w której wskazane osoby musiałyby podejmować czynności kadrowe wobec samych siebie. W takim przypadku czynności związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy wobec szefa JST wykonuje przewodniczący organu stanowiącego, natomiast pozostałe czynności – osoba przez niego wyznaczona („osoba zastępująca”) lub sekretarz gminy. Wynagrodzenie szefa JST ustala rada albo sejmik.

Warto w tym miejscu poczynić dygresję. Wskazanie w przepisach, obok sekretarza, także „osoby zastępującej”, stanowi częste źródło błędnych interpretacji, zwłaszcza generowanych przez sztuczną inteligencję, a następnie powielanych w piśmiennictwie i praktyce. Niesłusznie sugeruje się bowiem, że „osoba zastępująca” to dowolny upoważniony pracownik urzędu (niekoniecznie sekretarz), uprawniony do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych.

Dodatkowo odpowiednie ustawy samorządowe – ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2024 r. poz. 1456, 1572, 1907 i 1940; dalej: usg),

ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2024 r. poz. 107 i 1907; dalej: usp) oraz ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2025 r. poz. 581; dalej: usw) – zastrzegają organom stanowiącym wyłączne kompetencje w zakresie wyboru członków zarządu powiatu i województwa oraz powoływania skarbników. Z kolei wybór wójta, burmistrza lub prezydenta miasta odbywa się w drodze wyborów powszechnych, natomiast powołanie zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy do wyłącznych kompetencji samego wójta.

Biorąc pod uwagę, że do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu ustawa o pracownikach samorządowych upoważnia i zobowiązuje wyłącznie szefa JST, jego zwolnienie z tego obowiązku albo określenie zasad, na jakich może zo-

określonych spraw gminy – oprócz sekretarza – także zastępcy wójta, nie stanowi w tym zakresie właściwej podstawy prawnej. Prowadzenia spraw kadrowych wobec pracowników urzędu nie można bowiem zakwalifikować jako spraw gminy. Co zaskakujące, powoływanie się na ten przepis przy udzielaniu upoważnień do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy nie jest traktowane jako błąd, a nieprawidłowe stosowanie tych regulacji nie jest kwestionowane – nawet w ramach procedury nadzoru czy w postępowaniach przed sądami pracy.

W tym miejscu należy rozprawić się z praktyką powielania interpretacji, zgodnie z którą art. 3¹ § 1 kp stanowiący, że „za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba”, stanowi wystarczającą podstawę prawną dla szefa JST do wyznaczania lub upoważniania innych (dowolnych) osób do wykonywania w jego imieniu czynności z zakresu prawa pracy. Nie sięgając nawet po argument pierwszeństwa przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wobec kodeksu pracy należy podkreślić, że cytowany przepis nie może być interpretowany jako samoistne upoważnienie dla szefów JST. Co więcej, nie można go traktować jako przepisu o charakterze ogólnym wobec regulacji zawartych w ustawie o pracownikach samorządowych. Dodany do kodeksu pracy 2 czerwca 1996 r. art. 3¹ w ogóle nie powinien być stosowany w sposób uzasadniający ingerencję w funkcjonalną strukturę czy ustrój jakichkolwiek jednostek organizacyjnych. Procedura wyznaczenia osoby do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy przez organ zarządzający danym pracodawcą może wynikać wyłącznie z właściwych przepisów określających ustrój danej jednostki organizacyjnej, w szczególności regulujących kompetencje jej organów.

Na kłopoty sekretarza

Kierując się zasadą, że jeżeli ustawodawca nie miał zamiaru uregulować określonej kwestii, to jej nie uregulował, a jeżeli ją rozstrzygnął – to w sposób świadomy i zamierzony – należy zauważyć, iż ustawy samorządowe

W przypadku zastosowania wobec pracownika rozwiązania umowy w trybie dyscyplinarnym (art. 52 kp) przez osobę działającą w imieniu podmiotu publicznego, lecz niewłaściwie upoważnioną, pracownik może żądać uznania dokonanej czynności za bezskuteczną i niewywołującą skutków prawnych, a także naprawienia wyrządzonej szkody.

stać z niego zwolniony, możliwe jest jedynie na podstawie przepisów rangi ustawowej. Umieszczenie stosownych regulacji w statucie JST, a tym bardziej w regulaminie organizacyjnym czy regulaminie pracy urzędu, jest nie tylko niewystarczające, lecz także sprzeczne z prawem.

Istotą problemu jest brak w ustawach ogólnych przepisów dopuszczających możliwość upoważnienia przez szefa JST innych pracowników urzędu do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy w jego imieniu wobec pozostałych pracowników. Nawet wskazywany w odniesieniu do samorządu gminnego art. 33 ust. 4 usg, który pozwala wójtowi powierzyć prowadzenie

dość precyzyjnie wskazują, które kompetencje szef JST może przekazać pracownikom urzędu, a których nie. Przykładowo, brak jest przepisu ogólnego umożliwiającego przekazanie kompetencji marszałka województwa określonych w art. 43 ust. 1 usw, natomiast kompetencje z art. 46 mogą być delegowane na podstawie ust. 2 tego artykułu. Analogiczne rozwiązania przewidziane są również w ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie o samorządzie powiatowym.

Bardziej jednoznaczny przykład odnajdujemy w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 26a ust. 1 nie ma wątpliwości, że wójt nie może upoważnić pracownika urzędu (nawet sekretarza) do powołania lub odwołania swojego zastępcy ani do ustalenia liczby zastępców.

Art. 5 ups ustanawiający stanowisko sekretarza odpowiednio w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim, to swoisty ratunek dla szefa JST. Ma to szczególne znaczenie w dużych jednostkach samorządu terytorialnego, w których szef JST nie jest w stanie samodzielnie sprostać wszystkim obowiązkom kadrowym wobec podległych pracowników. Sekretarz wyłaniany jest w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru spośród kandydatów spełniających wymogi formalne określone w ustawie. Podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu (art. 33 ust. 3 usg, art. 35 ust. 2 usp, art. 43 ust. 3 usw), który – zgodnie z art. 5 ust. 4 ups – może upoważnić go do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności w zakresie zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Czyny to sekretarza jedynym legalnym „kadrowym” w urzędzie. Konsekwentnie, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, w przypadku braku upoważnienia sekretarza lub jego nieobecności, decyzje w sprawach z zakresu prawa pracy może podejmować wyłącznie wójt. Zastępca wójta jest uprawniony do ich wydawania jedynie w sytuacji, gdy formalnie wykonuje obowiązki szefa JST.

Obowiązek przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowisko urzędnicze, w tym kierownicze stanowisko urzędnicze oraz stanowisko sekretarza, stanowi procedurę, która umożliwia kierownikowi

urzędu wybór najlepszego kandydata. Osoba ta powinna w sposób profesjonalny, bezstronny i rzetelny wspierać go, m.in. w prowadzeniu polityki kadrowej – zarówno w czasie jego kadencji, jak i w kolejnych. Należy podkreślić, że dyspozycja zawarta w art. 5 ust. 3 ups, skierowana bezpośrednio do sekretarza, nie ustanawia władztwa nad tym stanowiskiem, lecz wyznacza (i ogranicza) podporządkowanie sekretarza wyłącznie kierownikowi urzędu. Kierownik nie może zatem podporządkować sekretarza innym pracownikom – nawet swojemu zastępcy. Wyjątek stanowi jedynie sytuacja, gdy zastępca lub inna osoba pełni funkcję szefa JST, np. w okresie jego nieobecności lub niemożności wykonywania funkcji.

Z uzasadnienia do projektu ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 r., dostępnego w archiwum Sejmu, jasno wynika, że przyjęte w ustawie rozwiązania nie są przypadkowe. Autorzy projektu zakładali stworzenie spójnego – w zakresie podstawowych instytucji – systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, którego nie zapewniała ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1593, ze zm.). Należy przyjąć, że ustawodawca uwzględnił powszechnie zgłaszane przez przedstawicieli samorządów i ekspertów postulaty, takie jak: brak jednoznacznego uregulowania statusu sekretarza gminy i powiatu, pominięcie tego stanowiska w samorządzie województwa czy brak definicji zadań i kompetencji sekretarza – przy jednoczesnym postulowaniu określenia jego roli jako gwaranta ciągłości i jakości pracy urzędu samorządowego.

W kontekście realizacji czynności kadrowych wobec pracowników samorządowych szczególne znaczenie ma – ustanowiony w art. 5 ust. 5 ups – zakaz tworzenia przez sekretarza partii politycznych oraz przynależności do nich. Przepis ten, sformułowany w sposób wyjątkowo precyzyjny i o wąskim zakresie rzeczowym, skutecznie utrzymuje sekretarza w stanie apolityczności – co potwierdzają zarówno obserwacje prakseologiczne, jak i dane statystyczne.

Dotychczasowe rozważania dowodzą, że lakoniczne przepisy ustawy o pracownikach samorządowych w spo-

sób paradoksalnie jednoznaczny, klarowny i spójny regulują oraz rozdzielają obowiązki związane z wykonywaniem czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach wszystkich szczebli samorządu terytorialnego w Polsce. Z analizy tej wynikają wnioski, które dla niektórych mogą być nieoczywiste. Po pierwsze, przy delegowaniu obowiązków kadrowych przez szefa JST sekretarz nie może zostać pominięty. Po drugie, sekretarza nie można zwolnić w drodze likwidacji stanowiska.

Praktyka pokazuje, że brak przepisu rangi ustawowej, który umożliwiałby kierownikowi jednostki legalne upoważnienie – obok sekretarza – również innego wybranego pracownika urzędu do wykonywania obowiązków kadrowych, może stanowić, i niejednokrotnie stanowi, istotny problem.

Konsekwencje prowadzenia spraw kadrowych w urzędzie przez osobę nieupoważnioną

Pomijając kwestię przyczyn, dla których tak się dzieje (czy to na skutek błędnej interpretacji przepisów, czy z powodu braku alternatywy), pełna odpowiedź na pytanie, co dzieje się z czynnościami z zakresu prawa pracy dokonanymi wobec pracowników urzędu przez osoby niewyposażone we właściwe upoważnienie, wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Rozpoczynając dyskusję w tym zakresie – w odniesieniu do epizodycznych, najbardziej typowych sytuacji i przy braku orzecznictwa sądowego uwzględniającego tę problematykę – warto wskazać kilka ogólnych prawidłowości. Przede wszystkim czynności z zakresu prawa pracy można podzielić na:

1. czynności techniczne, które nie wywołują skutków prawnych; przy czym czynności techniczne kwestionowane przez pracownika, dla którego i wobec którego są wykonane, nabierają cech czynności zdefiniowanych poniżej w pkt 2;
2. czynności, które wywołują skutki prawne dla pracownika i/lub pracodawcy.

Czynności techniczne mogły i mogą być wykonywane przez pracowników – niekoniecznie zajmujących stanowiska kierownicze – np. na podstawie

regulaminu organizacyjnego urzędu oraz zakresu obowiązków danego pracownika, i to bez potrzeby posiadania imiennego upoważnienia.

Ograniczenie swobody w kształtowaniu struktury oraz mechanizmów realizacji polityki kadrowej w urzędach może ujawnić dotychczas uspione lub wygenerować nowe problemy w tej sferze. Skala tych problemów będzie proporcjonalna do zakresu i charakteru wcześniej stosowanych nieprawidłowych rozwiązań.

Rewizja upoważnień do podejmowania czynności z zakresu prawa pracy – zwłaszcza tych, które wywołały skutki prawne wobec zatrudnianych, zatrudnionych czy zwalnianych pracowników urzędu, a które były przez nich kwestionowane, pociągały za sobą negatywne konsekwencje bądź zostały zaakceptowane pod presją pracodawcy – nie powinna jednak prowadzić do zbyt szerokiego otwierania drogi do unieważniania tych czynności ani generować nadmiernego chaosu. Warto zauważyć, że ta furtka do kwestionowania omawianych czynności była de facto otwarta przez cały czas. Jej „przepustowość” zależała jednak od świadomości i poczucia pokrzywdzenia pracowników, doświadczenia ich pełnomocników oraz otwartości sądów pracy na rozstrzygnięcia o charakterze precedensowym. Należy przy tym podkreślić, że furtka ta była i jest skutecznie zamknięta przede wszystkim przez przepisy określające terminy zaskarżania czynności pracodawcy do sądu pracy. Dodatkowo, czynności kadrowe są co do zasady merytorycznie wykonywane „zgodnie ze sztuką”, co ogranicza skalę sytuacji wymagających wykazywania błędów prowadzących do ich nieważności.

Sposób prowadzenia spraw kadrowych w samorządach zmieniał się w czasie pod wpływem ewolucji stanu prawnego, interpretacji prezentowanych przez Państwową Inspekcję Pracy, orzecznictwa sądowego, a także uwarunkowań personalnych, politycznych i organizacyjnych w danym urzędzie.

Szczególny przypadek stanowi samorząd wojewódzki, w którym instytucja sekretarza została wprowadzona dopiero wraz z wejściem w życie ustawy o pracownikach samorządowych w 2009 r. Przez wcześniejsze

10 lat (od 1999 r.) siłą rzeczy ukształtowała się praktyka swobodnego dzielenia się przez marszałka obowiązkami decyzyjnymi przy realizacji czynności z zakresu prawa pracy z innymi pracownikami urzędu. Choć dla stosowanych wówczas w samorządach wojewódzkich rozwiązań nie można było wskazać podstawy prawnej – gdyż zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami formalnym „kadrowym” urzędu marszałkowskiego pozostawał wyłącznie marszałek – praktyka ta nie była kwestionowana.

Nietrudno zauważyć, że istotą rozważań są problemy wynikające z czynności z zakresu prawa pracy, które wywołują skutki prawne dla pracownika i/lub pracodawcy, a polegają na nawiązaniu, realizacji oraz rozwiązaniu stosunku pracy (w samorządach co do zasady opartego na umowie o pracę). Konsekwentnie, kluczem do uporządkowania problemu – na pierwszy rzut oka przypominającego węzeł gordyjski – jest dalsza kategoryzacja czynności z zakresu prawa pracy podejmowanych przez nieupoważnionego pracownika i wywołujących skutki prawne. Można je podzielić na te, które pracownik akceptuje i/lub których nie kwestionuje, oraz na te, których pracownik nie chce przyjąć albo które przyjął pod przymusem, wbrew swojej woli (równość stron stosunku pracy ma tu charakter pozorny). Czynnikami stabilizującymi sytuację pozostają: cenzus czasowy, krótkie terminy wnoszenia pozwów do sądu pracy oraz brak realnych możliwości modyfikacji skutków czynności dokonanej wobec pracownika.

Należy zwrócić uwagę na zagadnienia dotychczas pomijane w dyskursie prawa pracy, wynikające z postawienia kluczowych pytań.

- Czy upływ określonych terminów ogranicza możliwość dochodzenia naprawienia szkody spowodowanej bezprawną – a więc sprzeczną z konstytucyjną zasadą praworządności – czynnością pracodawcy ze sfery publicznej?
- Czy brak podstawy prawnej do formalnego wystąpienia do pracodawcy i/lub sądu pracy (w celu doprowadzenia stanu faktycznego do zgodnego z prawem lub naprawienia szkody) jest równoznaczny z zalegalizowaniem skutków prawnych czynności bezprawnej?

- Czy w związku z tym istnieje ryzyko restytucji tych skutków na niekorzyść pracownika, na przykład w zakresie uprawnień emerytalnych?

Podpisanie umowy o pracę ze strony pracodawcy przez osobę nieupoważnioną a świadczenie pracy przez pracownika

W przypadku kandydata prawidłowo wyłonionego w naborze lub w inny legalny sposób na określone stanowisko pracy, który podjął pracę zgodnie z warunkami wskazanymi w umowie i otrzymuje umówione wynagrodzenie, podpisanie umowy przez osobę nieupoważnioną ze strony pracodawcy nie rodzi istotnych konsekwencji prawnych. Nie stanowi również problemu bieżące, formalne usunięcie „nagannego” w rozumieniu kodeksu pracy stanu świadczenia pracy bez umowy, np. poprzez potwierdzenie zawarcia umowy o pracę przez wójta lub osobę właściwie upoważnioną – sekretarza.

Ważne!

Potwierdzenie zawarcia umowy nie może nastąpić poprzez zatwierdzenie upoważnienia pracownika, który dokonał tych czynności, ponieważ nie ma ku temu podstawy prawnej – wyjątek stanowi sytuacja, gdy pracownikiem tym był sekretarz.

Niewłaściwie zatrudniony pracownik korzysta natomiast z domniemania, że „kadrowy” instytucji publicznej działał zgodnie z wolą pracodawcy, a zatem nie można od niego wymagać podejmowania dodatkowych czynności potwierdzających.

Z kolei kwestionowanie procedury naboru, a tym samym legalności stosunku pracy zatrudnionego pracownika już na etapie jego nawiązania – np. przez konkurentów w naborze, powołujących się na nieprawidłowe upoważnienie osób podejmujących decyzje w tej procedurze – stanowi kolejne, bardzo interesujące zagadnienie, które wymagałoby odrębnego, pogłębionego omówienia.

Rozwiązanie umowy o pracę z pracownikiem urzędu przez osobę nieupoważnioną

Konstytucyjna zasada praworządności (legalizmu) sprawia, że znacznie bardziej problematyczna sytuacja pojawia się

w przypadku czynności z zakresu prawa pracy dokonanych wobec pracownika urzędu przez osobę niewłaściwie upoważnioną, polegających na:

1. zmianie warunków umowy o pracę na mniej korzystne,
2. rozwiązaniu umowy o pracę

– których pracownik ten nie akceptuje. W takim przypadku wada czynności lub dokumentu sporządzonego w instytucji publicznej ma charakter na tyle istotny, że pracownik może oczekiwać od pracodawcy dobrowolnego – bądź wymuszonego orzeczeniem sądu pracy – uznania zmiany warunków pracy lub wypowiedzenia za bezskuteczne. W szczególnych okolicznościach pracownik może nawet zignorować wypowiedzenie podpisane przez osobę nieupoważnioną, kierując się zasadą, iż nawet sąd nie jest instytucją uprawnioną do legalizowania czynności bezprawnych.

W przypadku zastosowania wobec pracownika rozwiązania umowy w trybie dyscyplinarnym (art. 52 kp)

dzionej szkody, w tym zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych.

Wypowiedzenie dyscyplinarne dokonane przez osobę nieupoważnioną, oparte na zarzutach nieuzasadnionych bądź sprzecznych z prawem, stanowi działanie, do którego w pełni znajdują zastosowanie art. 231 kodeksu karnego oraz art. 281 § 1 kp.

To, czy Państwowa Inspekcja Pracy, prokurator lub sąd uznają, że w danym stanie faktycznym doszło do przekroczenia granic wyznaczonych przez kodeks pracy i kodeks karny, będzie w dużej mierze zależało od tego, czy kierownik JST potwierdzi czynności dokonane przez pracownika działającego bez właściwego upoważnienia.

Wielokrotnie przywoływana zasada praworządności (legalizmu), wynikająca z art. 7 Konstytucji RP, oznacza, że pracodawca z tzw. sfery publicznej – w szczególności z obszaru władzy i administracji publicznej – nie powinien mieć możliwości skutecznego

nawet jeśli pełni funkcję sekretarza. W razie negatywnego wyniku takich ustaleń sąd powinien rozważyć, czy czynność dokonana wobec pracownika w ogóle wywołała zamierzone skutki prawne, wraz ze wszystkimi tego konsekwencjami zarówno dla pracodawcy, jak i dla pracownika. Przyśłowiu „kierowca szefa” nie może bowiem zwalniać pracowników tylko dlatego, że usłyszał od przełożonego krytyczne uwagi pod ich adresem. W takiej sytuacji wątpliwe staje się stosowanie przepisów rozdziału II kodeksu pracy, oddziału 6 („Uprawnień pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia”). Wynika to z faktu, że do rozwiązania umowy de facto nie doszło, a więc brak jest podstaw do orzekania o jej niezgodnym z prawem rozwiązaniu. Sąd pracy, stosując przepisy kodeksu pracy, nie może pomijać Konstytucji RP.

Warunek, aby czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników były wykonywane przez osoby prawidłowo do tego upoważnione, pozostaje w ścisłej korelacji z zasadą ograniczonej swobody kształtowania polityki kadrowej przez pracodawcę ze sfery publicznej, w szczególności przez pracodawcę samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych, stosowaną przed kodeksem pracy, stanowisko sekretarza ma charakter obligatoryjny, stanowi instytucję prawa publicznego i nie należy do obszaru tzw. łupów politycznych. Przeciwnie – jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy o pracownikach samorządowych – ustawodawca zamierzał nadać tej funkcji szczególną rolę, zapewniając jej m.in. stabilność zatrudnienia, czego egzekwowanie powinno leżeć również w kompetencji sądów pracy.

Sekretarz, w świetle ustawy, stanowi fundament swoistej „immunologii” administracji samorządowej i – zgodnie z art. 1 ups – pełni rolę gwaranta systematycznego doskonalenia rozwiązań funkcjonalnych i kadrowych w urzędach gmin, starostwach powiatowych oraz urzędach marszałkowskich, poprzez zastępowanie ich rozwiązaniami lepszymi. ■

Do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu ustawa o pracownikach samorządowych upoważnia i zobowiązuje wyłącznie szefa JST – zwolnienie go z tego obowiązku albo określenie zasad, na jakich może zostać z niego zwolniony, możliwe jest jedynie na podstawie przepisów rangi ustawowej. Umieszczanie takich regulacji w statucie JST, w regulaminie organizacyjnym lub regulaminie pracy urzędu, jest sprzeczne z prawem.

przez osobę działającą w imieniu podmiotu publicznego, lecz niewłaściwie upoważnioną, sytuacja staje się nie tylko bardziej skomplikowana, ale przede wszystkim niezwykle poważna pod względem skutków prawnych i odpowiedzialności – zarówno dla pracodawcy, jak i tej osoby. Poszkodowany pracownik może bowiem żądać, solidarnie od wadliwie upoważnionego pracownika oraz jego pracodawcy, uznania dokonanej czynności za bezskuteczną i niewywołującą skutków prawnych, a także naprawienia wyrządzonej szkody, w tym zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych.

zwolnienia pracownika przy zastosowaniu procedur sprzecznych z prawem, podobnie jak nie może skutecznie dokonać żadnej innej czynności z naruszeniem prawa.

Zasada praworządności powinna obligować sąd pracy, aby w przypadku wniesienia pozwu przez zwolnionego pracownika ustalił – obok kwestii terminowych – czy pracownik pozwanego pracodawcy ze sfery publicznej (niebędący kierownikiem jednostki), który wypowiedział umowę o pracę, posiadał stosowne upoważnienie,

Uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

Specustawa mieszkaniowa, obowiązująca od 2018 r., miała być czasowym narzędziem wspierającym rozwój budownictwa mieszkaniowego dzięki uproszczeniu procedur i ograniczeniu barier administracyjnych. W praktyce okazała się jednym z najczęściej nowelizowanych aktów prawnych w tym obszarze. Ostatnie zmiany, w tym przywrócenie gminom swobody w określaniu liczby miejsc postojowych, mogą spowodować znaczący wzrost liczby wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji w końcowym okresie obowiązywania tej ustawy.

Autor: Janusz Pągowski*

Celem tzw. specustawy mieszkaniowej było ograniczenie barier administracyjno-prawnych w budowie mieszkań przeznaczonych dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach. Chodziło o usprawnienie procesu przygotowywania inwestycji. Wprowadzono m.in. rozwiązanie, zgodnie z którym sprzeczność zamierzenia inwestycyjnego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie musi stanowić przeszkody w realizacji budowy. Trafnie przyjęto, że procedura zmiany planów miejscowych jest na tyle kosztowna i czasochłonna, że w istotny sposób ogranicza rozwój budownictwa. W uproszczeniu, ustawa umożliwia swoistą korektę ustaleń planu miejscowego bez konieczności jego formalnej zmiany. Rada gminy zyskała kompetencję do podejmowania

– na wniosek inwestora, składany za pośrednictwem wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – uchwał w sprawie lokalizacji inwestycji.

Ustawa na czas określony

Jak wszystkie specustawy mające na celu uregulowanie określonej kwestii, również ustawa z 5 lipca 2018 r. została uchwalona jako akt o charakterze czasowym – miała obowiązywać do końca 2028 r. W związku z reformą systemu planowania przestrzennego oraz wprowadzeniem obowiązku uchwalenia przez gminy planów ogólnych (ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodaro-

waniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw), przewidziano wcześniejsze jej wygaśnięcie – 1 stycznia 2026 r. Opóźnienia w procesie uchwalania planów ogólnych oraz problemy sygnalizowane przez gminy w tym zakresie skłoniły jednak ustawodawcę do przesunięcia terminu ich przyjęcia, a w konsekwencji także do wydłużenia okresu obowiązywania specustawy do 1 lipca 2026 r.

Przepisy przejściowe i terminy

Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami przejściowymi do ustawy z 7 lipca 2023 r., dotychczasowe uchwały w sprawie ustalenia lokaliza-

cji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej zachowują moc i mogą być zmieniane (art. 70 ust. 1). Z kolei 1 lipca 2026 r. wejdą w życie art. 75 i 76 tej ustawy. Przewidują, że uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub in-

gi do sądu administracyjnego na podstawie art. 101a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W tym trybie nie stosuje się jednak art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 149 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W konsekwencji sąd ad-

stor złożył wnioszek wolny od braków formalnych. Rada gminy nie może uchylić się od rozstrzygnięcia sprawy – ani poprzez brak podjęcia jakiegokolwiek uchwały, ani przez uznanie, że skoro projekt uchwały ustalającej bądź odmawiającej ustalenia lokalizacji nie uzyskał wymaganej większości głosów, to jest zwolniona z obowiązku podjęcia uchwały o treści przeciwnej.

Rozwiązanie to rodzi trudności, ponieważ zasadniczo na obrady rady przygotowywany jest jeden, konkretny projekt uchwały. W przypadku jego nieuchwalenia konieczne staje się podjęcie uchwały o treści przeciwnej, co na tej samej sesji może okazać się technicznie niemożliwe. Uchwała powinna być odpowiednio zredagowana i zawierać uzasadnienie. W praktyce może to wymagać powrotu do sprawy na kolejnej sesji rady gminy i przygotowania projektu uchwały, który uzyska poparcie większości radnych.

Właściwe uzasadnienie uchwały ma kluczowe znaczenie procesowe, gdyż umożliwia sądowi administracyjnemu dokonanie kontroli legalności zaskarżonego aktu. Brak uzasadnienia lub jego lakoniczność może stanowić skuteczny zarzut w postępowaniu sądowoadministracyjnym (por. wyrok NSA z 2 marca 2023 r., sygn. II OSK 1726/22). Uzasadnienie można uznać za „stosowne” wówczas, gdy pozwala odtworzyć tok rozumowania organu oraz zrozumieć, jakimi względami kierował się przy podejmowaniu rozstrzygnięcia.

Ważne!

W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie przyjmuje się, że wszczęta przez inwestora procedura musi zakończyć się aktem stosowania prawa administracyjnego. Uchwała rady gminy powinna zatem w sposób jednoznaczny rozstrzygać sprawę – poprzez ustalenie lokalizacji inwestycji lub odmowę jej ustalenia (por. m.in. wyrok WSA w Gdańsku z 7 kwietnia 2021 r., sygn. II SAB/Gd 124/20). Każde inne działanie lub zaniechanie organu uchwałodawczego gminy oznacza przewlekłość postępowania i może skutkować odpowiedzialnością na gruncie art. 101a ustawy o samorządzie gminnym.

Właściwe uzasadnienie uchwały ma kluczowe znaczenie procesowe, gdyż umożliwia sądowi administracyjnemu dokonanie kontroli legalności zaskarżonego aktu. Brak uzasadnienia lub jego lakoniczność może stanowić skuteczny zarzut w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

westycji towarzyszącej, o których mowa w przepisach specustawy mieszkaniowej, podjęte przed 1 lipca 2026 r., zachowują moc, a stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.

Do inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących, o których mowa w specustawie, określonych we wnioskach o ustalenie lokalizacji złożonych przed 1 lipca 2026 r., co do zasady będą miały zastosowanie przepisy obowiązujące 30 czerwca 2026 r. Natomiast do inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących określonych we wnioskach o ustalenie lokalizacji złożonych przed 1 lipca 2026 r. oraz przed dniem wejścia w życie planu ogólnego gminy – stosuje się studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w dotychczasowym brzmieniu.

Jak z tego wynika, inwestorzy nadal mogą składać wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji, natomiast organy gminy pozostają związane terminami określonymi w specustawie (art. 7 ust. 4). Rada gminy jest zobowiązana podjąć uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub o odmowie jej ustalenia w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku przez inwestora. W przypadku braku możliwości podjęcia uchwały w tym terminie przewodniczący rady ma obowiązek zawiadomić inwestora, wskazując przyczyny opóźnienia oraz nowy termin podjęcia uchwały, nie dłuższy jednak niż 30 dni od upływu pierwotnego, 60-dniowego terminu. Bezczyńność organów w tych sprawach może być przedmiotem skar-

ministracyjny może zobowiązać organ do podjęcia uchwały w określonym terminie, lecz nie może orzec, że bezczynność lub przewlekłość postępowania nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa, ani wymierzyć organowi grzywny czy przyznać skarżącemu sumy pieniężnej. Takie stanowisko zaprezentował m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z 20 września 2021 r. (sygn. II SAB/Ke 71/21).

Ważne!

Wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji na podstawie specustawy można składać do końca czerwca 2026 r. Inwestorzy dysponują przy tym skutecznym mechanizmem prawnym, opartym na art. 101a ustawy o samorządzie gminnym, umożliwiającym przymuszenie rady gminy do merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku. Brak możliwości stosowania sankcji przewidzianych w art. 149 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jedynie pozornie osłabia skuteczność tego środka. Wystarczy wskazać, że zgodnie z art. 101a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w przypadku tzw. bezczynności legislacyjnej sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego – na koszt i ryzyko gminy.

Obowiązek rozpatrzenia wniosku

Rada gminy została wyposażona w kompetencję do podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub o odmowie jej ustalenia (art. 7 ust. 4). Z tym uprawnieniem skorelowany jest obowiązek podjęcia uchwały w sytuacji, gdy inwe-

Jeżeli przyjąć, że z uznaniem administracyjnym mamy do czynienia wówczas, gdy organ rozstrzygający sprawę ma prawo wyboru jednego z co najmniej dwóch przewidzianych prawem rozstrzygnięć, należy uznać, że uchwała w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie jest podejmowana w warunkach uznania administracyjnego. Jednocześnie w orzecznictwie wskazuje się, że jej podjęciu towarzyszy swobodna ocena ustawowych uwarunkowań, mieszcząca się w granicach wyznaczonych zasadami konstytucyjnymi (por. m.in. wyrok NSA z 2 marca 2023 r., sygn. II OSK 1726/22). Ocena ta wpływa na decyzję o zezwoleniu

nie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 5 ust. 3 specustawy).

Podkreśla się przy tym, że możliwość złożenia przez inwestora wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji nie może być postrzegana jako przyznany mu instrument służący przymuszeniu gminy do pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy (por. wyrok WSA w Białymstoku z 9 maja 2024 r., sygn. II SA/Bk 163/24).

Ustalenie, że nie zachodzą obligatoryjne podstawy do odmowy uwzględnienia wniosku inwestora, określone w art. 5 ust. 1–3 specustawy, nie przesądza jeszcze o ko-

niowej. Natomiast w sytuacji, gdy spełnione są przesłanki określone w art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej, tj. brak jest niezgodności ze studium, rada gminy może – w granicach przysługujących jej luzu decyzyjnego – podjąć zarówno uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji, jak i uchwałę o odmowie jej ustalenia.

Dobrym podsumowaniem tej kwestii jest stanowisko wyrażone w wyroku NSA z 8 maja 2024 r. (sygn. II OSK 230/24), w którym sąd wskazał, że nie można przyjąć, iż w każdym przypadku, gdy wniosek spełnia warunki formalne, a planowana inwestycja nie jest sprzeczna ze studium, organ gminy ma obowiązek podjąć uchwałę pozytywną.

Ułatwienie w zakresie miejsc postojowych

Na koniec warto przypomnieć, że 22 sierpnia 2025 r. weszła w życie ustawa z 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw. W okresie od maja 2023 r. do 22 sierpnia 2025 r. przepisy specustawy przewidywały minimalny współczynnik liczby miejsc postojowych przewidzianych do realizacji w ramach inwestycji mieszkaniowej. Zasadniczym wymogiem było zapewnienie co najmniej jednego miejsca postojowego na jedno mieszkanie, a w zabudowie śródmiejskiej – 1,5 miejsca postojowego na jedno mieszkanie. Regulacja ta istotnie ograniczała możliwość modyfikacji wskaźnika przez gminy i uniemożliwiała jego dostosowywanie do lokalnych uwarunkowań, takich jak położenie terenu inwestycji, rozwój transportu publicznego czy infrastruktury rowerowej.

Nowelizacja z 25 lipca 2025 r. – w istocie stanowiąca powrót do zasad obowiązujących przed majem 2023 r. – przywróciła gminom swobodę określania liczby miejsc postojowych. Jednocześnie może ona skutkować znacznym wzrostem liczby wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji składanych w ostatnich miesiącach obowiązywania ustawy. W praktyce bowiem wcześniejsze ograniczenia dotyczące liczby miejsc postojowych często zniechęcały inwestorów, prowadząc do rezygnacji ze złożenia wniosku lub do odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji przez gminę. ■

**adwokat, Kancelaria LEGALLY.SMART
<https://legallysmart.pl/>*

Rada gminy została wyposażona w kompetencję do podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub o odmowie jej ustalenia. Z tym uprawnieniem skorelowany jest obowiązek podjęcia uchwały w sytuacji, gdy inwestor złożył wniosek wolny od braków formalnych. Rada gminy nie może uchylić się od rozstrzygnięcia sprawy – ani poprzez brak podjęcia jakiegokolwiek uchwały, ani przez uznanie, że skoro projekt nie uzyskał wymaganej większości głosów, to jest zwolniona z obowiązku podjęcia uchwały o treści przeciwniej.

lub odmowie zezwolenia na realizację inwestycji.

Rada gminy działa w tych sprawach w ramach pewnego luzu decyzyjnego, a sama uchwała ma charakter quasi-uznaniowy. Przyjmuje się, że rada gminy, podejmując uchwałę na podstawie art. 7 ust. 4 specustawy, wykonuje przysługujące gminie władztwo planistyczne (por. wyroki NSA z 14 października 2020 r., sygn. II OSK 3942/19 oraz z 20 stycznia 2022 r., sygn. II OSK 678/21). Rozwiązania przyjęte w specustawie rozszerzają instrumentarium gmin w zakresie planowania przestrzennego, umożliwiając ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej niezależ-

nie od podjęcia uchwały pozytywnej. W tym stwierdzeniu wyrażnie wybrzmiewa władztwo planistyczne gminy, realizowane w oparciu o przepisy specustawy mieszkaniowej. Kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć NSA (por. m.in. wyroki: z 14 października 2020 r., sygn. II OSK 3942/19; z 16 lutego 2021 r., sygn. II OSK 2521/20; z 14 października 2020 r., sygn. II OSK 3942/19).

Jeżeli planowana inwestycja jest niezgodna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (obecnie – z planem ogólnym), rada gminy powinna podjąć uchwałę o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszka-

Garaż garażowi nierówny.

RPO: Lokalizacja nie może decydować o stawce podatku

Rzecznik praw obywatelskich przekazał Trybunałowi Konstytucyjnemu uzasadnienie stanowiska w sprawie K 3/25. Spór dotyczy zróżnicowania stawek podatku od nieruchomości dla garaży – w zależności od tego, czy znajdują się w budynku mieszkalnym, czy w obiekcie „pozostałym”. Zdaniem RPO, taka różnica narusza konstytucyjne zasady równości, ochrony własności i równości podatkowej, bo identyczne funkcjonalnie pomieszczenia są opodatkowane inaczej.

Autor: Dominik Krzysztofowicz

Rzecznik przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu obszernie uzasadnienie swojego stanowiska w sprawie z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (sygn. K 3/25), dotyczącej konstytucyjności zróżnicowania stawek podatku od nieruchomości dla pomieszczeń przeznaczonych do przechowywania pojazdów – w zależności od tego, czy znajdują się w budynku mieszkalnym, czy w budynku „pozostałym lub jego części”. RPO uznał, że takie zróżnicowanie narusza zasadę równości wobec prawa, równej ochrony własności oraz równości podatkowej (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 i art. 84 Konstytucji RP).

Garaż w bryle budynku „lepszy” od tego obok

Sednem sprawy jest obowiązujący od 1 stycznia 2025 r. art. 1a ust. 2c ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: upol), który nakazuje uznawać za część mieszkalną budynku mieszkalnego także garaż w tym budyn-

ku. W konsekwencji garaże w bryle budynku mieszkalnego korzystają ze stawki „mieszkaniowej” (art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a upol), natomiast identyczne funkcjonalnie pomieszczenia zlokalizowane w budynkach pozostałych podlegają stawce ponad dziesięciokrotnie wyższej (art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e). Zdaniem RPO, różnica miejsca nie zmienia funkcji – oba typy pomieszczeń służą szeroko rozumianym celom mieszkaniowym.

Przypomnijmy, że w świetle art. 5 ust. 1 pkt 2 upol rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym, że stawki nie mogą przekroczyć rocznie od budynków lub ich części:

- a) mieszkalnych – 1,19 zł od 1 mkw. powierzchni użytkowej,
- b) pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej

działalności pożytku publicznego przez organizację pożytku publicznego – 11,48 zł od 1 mkw. powierzchni użytkowej.

Funkcja użytkowa garażu ma znaczenie

Rzecznik przypomniał, że nowelizacja z 2024 r. była odpowiedzią na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2023 r. (SK 23/19), który zakwestionował inne zróżnicowanie – zależne od tego, czy garaż w budynku mieszkalnym jest wyodrębniony jako odrębna własność, czy stanowi część lokalu. TK wskazał wówczas, że kryterium formalne (status prawny lokalu) nie może niweczyć celu konstrukcji podatku od nieruchomości, w którym podstawowe znaczenie ma przeznaczenie i sposób wyko-

rzystania majątku. Nowelizacja usunęła tę niespójność, ale – jak podnosi RPO – pozostawiła inną: odmienne traktowanie garaży z uwagi na ich lokalizację w stosunku do budynku mieszkalnego. Rzecznik podkreśla, że podatek od nieruchomości, choć należy do podatków majątkowych, został w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych skorelowany z funkcją użytkową. Stąd preferencyjna stawka dla budynków mieszkalnych lub ich części realizuje dyrektywy państwa w zakresie wspierania polityki mieszkaniowej (art. 75 Konstytucji RP) i ma niekwestionowany wymiar społeczny. Jeżeli tak, to z tej perspektywy pomieszczenia do przechowywania pojazdów, które faktycznie wspierają funkcję mieszkaniową, powinny podlegać jednolitemu traktowaniu – niezależnie od tego, czy są w bryle budynku, czy w obiekcie wolnostojącym.

Argumentację tę wzmacnia analiza pojęcia „budynek mieszkalnego”. Ustawa nie zawiera jego definicji, a w doktrynie podatkowej budynek mieszkalny postrzega się jako całość pomieszczeń związanych z funkcją zamieszkiwania – nie tylko lokale mieszkalne, ale też np. kotłownię, pralnię czy garaże. RPO akcentuje, że garaż – choć nie służy do zamieszkiwania – pozostaje funkcjonalnie sprzężony z mieszkaniem i jego użytkowaniem (dojazd, logistyka gospodarstwa domowego).

Test równości potwierdza racje RPO

Rzecznik wykazuje spełnienie klasycznego, trójelementowego testu równości. Po pierwsze, daje się wyodrębnić jedną relewantną grupę: właściciele albo posiadacze samoistni pomieszczeń do przechowywania pojazdów. Po drugie, ich sytuacja została ukształtowana odmiennie przez ustawodawcę ze względu na jedno kryterium – lokalizację. Po trzecie, odstępstwo to nie spełnia warunków dopuszczalności: lokalizacja nie pozostaje w racjonalnym związku z celem podatku, waga interesu fiskalnego nie uzasadnia ponad dziesięciokrotnego różnicowania, a brak jest innych wartości konstytucyjnych równoważących tak silną ingerencję.

Walka o garaże trwa

W tle sporu RPO przypomina swoje wcześniejsze interwencje: już na eta-

pie rządowych prac nad zmianą wprowadzającą do porządku prawnego art. 1a ust. 2c upoI sygnalizował, że ograniczenie preferencji wyłącznie do garaży „w budynkach mieszkalnych” może rodzić nowe wątpliwości w odniesieniu do garaży wolnostojących, które w praktyce realizują te same potrzeby mieszkaniowe. Ministerstwo Finansów w odpowiedzi zastrze-

**Rzecznik podziela
pogląd wnioskodawcy
– Pierwszego Prezesa
Sądu Najwyższego
– że pomieszczenia
przeznaczone
do przechowywania
pojazdów, niezależnie
od ich umiejscowienia
względem bryły budynku
mieszkalnego, należy
traktować jednolicie
z punktu widzenia
opodatkowania podatkiem
od nieruchomości,
o ile służą zaspokajaniu
potrzeb mieszkaniowych.**

gło jednak, że budynek garażowy wolnostojący nie pełni funkcji mieszkalnej i powinien być opodatkowany jak „budynek pozostały”. RPO nie podziela tego podejścia, wskazując na konieczność oceny według faktycznego sposobu wykorzystania.

Stanowisko to pozostaje spójne z linią orzecniczą, w której kładzie się nacisk na faktyczne użycie. RPO odwołuje się m.in. do uchwały siedmiu sędziów NSA z 24 października 2024 r. (III FPS 2/24), którzy dokonali wykładni przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uwzględniając faktyczny sposób korzystania z budynków mieszkalnych lub ich części, przeznaczonych do najmu w ramach prowadzonej przez podatnika podatku od nieruchomości (wynajmującego) działalności gospodarczej. W uzasadnieniu NSA wprost wskazał, że w sytuacji, gdy mamy do czynienia

z niebudzącym wątpliwości zajęciem budynku lub jego części na cel mieszkalny (okoliczność faktyczna potwierdzająca fizyczne zajęcie powierzchni polegające na jej zamieszkiwaniu przez najemców), nie można wysuwać dalej idącego wniosku, jakoby automatycznie prowadziło to do zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej (tylko z racji pośredniego związku z tym, że podmiot wynajmującym budynki mieszkalne lub ich części służące w istocie do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najemców jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą). Sąd odrzucił więc automatyzm polegający na przypisywaniu „gospodarczości” wyłącznie z racji osoby podatnika.

Analogicznie – fakt, że garaż znajduje się poza bryłą budynku, nie przesądza o jego „niemieszkalnym” charakterze, jeżeli w rzeczywistości służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.

W konkluzji RPO formułuje wniosek o uznanie niekonstytucyjności art. 1a ust. 2c w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i e upoI w zakresie, w jakim kryterium lokalizacji przesądza o zastosowaniu stawki „pozostałej” dla garaży w budynkach innych niż mieszkalne. Preferencyjna stawka – właściwa dla budynków mieszkalnych – powinna obejmować również garaże wolnostojące, gdy faktycznie stanowią funkcjonalne „przedłużenie” mieszkania i realnie wspierają codzienne potrzeby życiowe domowników. Przyjęty w ustawie podział prowadzi do nieproporcjonalnego obciążenia części podatników i narusza konstytucyjne standardy równości, ochrony własności oraz sprawiedliwego rozłożenia ciężarów publicznych.

Rzecznik podziela więc pogląd wnioskodawcy – Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – że pomieszczenia przeznaczone do przechowywania pojazdów, niezależnie od ich umiejscowienia względem bryły budynku mieszkalnego, należy traktować jednolicie z punktu widzenia opodatkowania podatkiem od nieruchomości, o ile służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Tak rozumiana preferencja podatkowa pozostaje w zgodzie nie tylko z celem i konstrukcją podatku, lecz także z konstytucyjnymi zasadami równości i równości podatkowej. ■

legislacja

Wynagrodzenie za niezrealizowane „ponadwymiarówki” w szkołach

Posłowie Koalicji Obywatelskiej, odpowiadając na głosy sprzeciwu środowiska nauczycielskiego wobec nowych regulacji dotyczących godzin ponadwymiarowych, wnieśli do Sejmu projekt nowelizacji Karty Nauczyciela. Chodzi o rozszerzenie uprawnienia nauczycieli do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe.

Rządowy projekt poszerza katalog przypadków, w których nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, jeżeli był gotów do prowadzenia zajęć, a ich odwołanie nastąpiło z przyczyn od niego niezależnych. Ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2026 r., a nowe zasady będą miały zastosowanie do rozliczeń „ponadwymiarówek” przypadających do realizacji od tej daty.

Nowe zasady

Zgodnie z art. 35 ust. 3d Karty Nauczyciela, wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje za przydzielone i faktycznie zrealizowane zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze. Ustawa przewiduje jednak wyjątki ujęte w art. 35 ust. 3e, zgodnie z którym wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe należy się również w przypadku, gdy:

- 1) nauczyciel zamiast przydzielonych godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych zrealizował w tym samym dniu przydzielone godziny zajęć opiekuńczych lub wychowawczych uwzględniających potrzeby i zainteresowania uczniów, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2;
- 2) niezrealizowanie przez nauczyciela przydzielonych godzin zajęć indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego lub indywidualnego nauczania, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 127 ust. 20 ustawy Prawo oświatowe, nastąpiło z przyczyn nie dotyczących nauczyciela, a nauczyciel był gotów do realizacji tych zajęć.

Projekt nowelizacji zastępuje dotychczasową, węższą listę wyjątków, zasadą ogólną: wynagrodzenie będzie przysługiwało w każdym

przypadku, gdy godziny ponadwymiarowe nie doszły do skutku z przyczyn niedotyczących nauczyciela, pod warunkiem jego gotowości do pracy w zaplanowanym czasie. Jednocześnie dyrektor będzie mógł w tym samym okienku czasowym przydzielić nauczycielowi inne zajęcia i czynności statutowe (np. opiekuńcze lub wychowawcze, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2).

Doprecyzowano także art. 35 ust. 3f, tj. sposób liczenia godzin ponadwymiarowych w tygodniach nietypowych (obejmujących dni wolne, usprawiedliwioną nieobecność, brak zaplanowanych zajęć lub „ucięty” początek/koniec tygodnia). Zgodnie z projektem, dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w takich tygodniach „za podstawę ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć określony w art. 42 ust. 3 lub ustalony na podstawie art. 42 ust. 4a albo ust. 7 albo obniżony na podstawie art. 42 ust. 6, pomniejszony o 1/5 tego wymiaru lub 1/4, gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy, za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy, dzień ustawowo wolny od pracy, dzień, w którym dla nauczyciela nie zaplanowano zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 1, lub dzień w danym tygodniu, który przypada w innym miesiącu. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być większa niż liczba godzin ponadwymiarowych przydzielonych nauczycielowi”.

Zmiany w doraźnych zastępstwach

Obecnie art. 42 ust. 2cb Karty Nauczyciela stanowi, że godziny doraźnych zastępstw mogą być realizowane w czasie, w którym na-

uczyciel miał zaplanowane zajęcia, o których mowa w ust. 2 pkt 1, w przypadku gdy z przyczyn dotyczących szkoły w danym dniu nie mógłby zrealizować zajęć wynikających z obowiązującego go tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin. W takiej sytuacji nauczyciel wykonuje doraźne zastępstwa w ramach ustalonego wynagrodzenia.

Projekt nowelizacji rozszerza tę możliwość: dopuszcza realizowanie doraźnych zastępstw również w czasie, w którym nauczyciel miał zaplanowane nie tylko zajęcia „pensum”, lecz także godziny ponadwymiarowe, jeżeli w danym dniu nie mógłby ich zrealizować z przyczyn dotyczących szkoły. W takiej sytuacji nauczyciel otrzyma wynagrodzenie odpowiadające zaplanowanym zajęciom (odpowiednio za pensum lub za godziny ponadwymiarowe), bez dodatkowej zapłaty za samo zastępstwo – w celu uniknięcia podwójnego wynagradzania.

Odpowiedź na praktykę szkół i oczekiwania środowiska

Nowelizacja jest reakcją na negatywny odbiór rozwiązań obowiązujących od 1 września 2025 r. W wielu szkołach, wobec niejednoznaczności i rozbieżnych interpretacji, wypłacano wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe także w sytuacjach niewymienionych literalnie w art. 35 ust. 3e. Poszerzenie wyjątku ma uporządkować tę praktykę i zapewnić nauczycielom ochronę w przypadkach leżących po stronie szkoły (np. wyjazdy klas, wydarzenia zewnętrzne, nieobecność ucznia na zajęciach indywidualnych), przy zachowaniu warunku gotowości nauczyciela do pracy. ■

USTAWA O ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJU MIAST

Rząd zapowiada wprowadzenie kompleksowych przepisów dotyczących rozwoju miast, aby od 1 stycznia 2027 r., kiedy przestaną obowiązywać dotychczasowe regulacje w zakresie polityki miejskiej, system zarządzania rozwojem w miejskich obszarach funkcjonalnych uzyskał trwałe podstawy prawne.

Potrzebę przygotowania odrębnego aktu prawnego wskazano w uzasadnieniu do ustawy z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz innych ustaw (DzU poz. 1378). Na mocy art. 34 pkt 2, od 1 stycznia 2027 r. uchylony zostanie rozdział dotyczący polityki miejskiej, a regulacje szczegółowe stracą moc. Do tego czasu powinna zostać przyjęta ustawa kompleksowo podejmująca tematykę rozwoju miast – zaprezentowany dokument ma wypełnić to zobowiązanie. Projekt odpowiada na wieloletnie postulaty JST i ich organizacji dotyczące stworzenia adekwatnych narzędzi współdziałania w MOF. Dotychczasowe

we formy – związek komunalny, porozumienie, stowarzyszenie – powstawały w innych realiach i nie przystają do obecnej skali zadań, czego dowiodła praktyka wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), nierzadko oderwanych od całościowych strategii MOF.

Trzonem proponowanych rozwiązań jest związek rozwojowy – nowa, stabilna prawnie forma współpracy miast oraz funkcjonalnie powiązanych z nimi gmin i powiatów. Ustawa określi ramy tworzenia i działania związków, pozostawiając statutom doprecyzowanie organizacji, kompetencji organów i zakresu zadań. Związek ma – w partnerstwie z rządem i samorządem wo-

jewództwa – kreować politykę rozwoju zarządzanego obszaru. Podstawą współpracy będzie Karta Rozwoju – dokument wskazujący kluczowe przedsięwzięcia dla miasta i jego MOF.

Do zadań związków należeć mają m.in.: organizacja transportu publicznego, zintegrowane planowanie strategiczne i przestrzenne, działania w zakresie mobilności, adaptacji do zmian klimatu i ochrony środowiska oraz promocja. Związki będą mogły realizować także zadania powierzone przez zrzeszone JST. Przyjęta formuła ma się stać platformą wdrażania instrumentów terytorialnych finansowanych ze środków europejskich po 2028 r. Ze względu na istniejące lub projektowane regulacje poza zakresem pozostaną Górnoląsko-Zagłębiowska Metropolia oraz ewentualny związek metropolitalny w województwie pomorskim.

Projekt porządkuje odpowiedzialność za politykę miejską na czterech poziomach: Rady Ministrów, samorządu województwa, związków rozwojowych oraz samorządów gminnych i powiatowych. Proponowane rozwiązania mają przeciwdziałać kosztownej społecznie, gospodarczo i środowiskowo suburbanizacji, poprawić spójność terytorialną oraz zapewnić bardziej powszechny dostęp do usług publicznych. ■

Odbiór dowodu osobistego w dowolnej gminie

MSWiA przedstawiło projekt zmian kilku ustaw w celu zoptymalizowania niektórych procesów dotyczących spraw obywatelskich. Dokument porządkuje procedury i wprowadza szereg praktycznych ułatwień. Celem jest skrócenie ścieżki administracyjnej, zwiększenie bezpieczeństwa danych oraz wsparcie obywateli w sytuacjach życiowych wymagających szybkiej reakcji.

Najszerszy pakiet zmian dotyczy dowodów osobistych. Obywatel będzie mógł odebrać dokument w dowolnej gminie, niezależnie od miejsca złożenia wniosku. Dla osób po 70. roku życia przewidziano wydłużenie okresu ważności dowodu. Projekt zakłada ponadto:

- możliwość dokonywania przez rodzica sprawującego władzę rodzicielską transakcyjnych (bez udziału urzędnika) zgłoszeń dotyczących dowodu dziecka, w tym utraty lub uszkodzenia dokumentu;
- zapewnienie możliwości jednoczesnego zgłoszenia utraty dowodu osobistego albo podejrzenia nieuprawnionego wykorzystania danych osobowych w przypadku przyjmowania przez urzędnika wniosku o wydanie dowodu osobistego w miejscu pobytu wnioskodawcy; przywrócenie ważności dowodu osobiste-

go w razie jego unieważnienia na skutek oczywistej omyłki (chodzi o dowód bez warstwy elektronicznej, który nie został fizycznie anulowany);

- wprowadzenie możliwości unieważnienia dowodu osobistego przez konsula, do którego zgłoszono utratę lub uszkodzenie dokumentu albo do którego został przekazany znaleziony dowód;
- wprowadzenie możliwości zgłoszenia utraty dowodu osobistego Straży Granicznej (rozwiązanie analogiczne do przewidzianego w ustawie z 17 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych);
- informowanie obywatela przez organ gminy o unieważnieniu dowodu osobistego w przypadku, gdy unieważnienie następuje z powodu zmiany danych (w sytuacji braku danych w Rejestrze Danych Kontaktowych);

- umożliwienie wydania osobie, pod której władzą rodzicielską pozostaje dziecko, zaświadczenia z Rejestru Dowodów Osobistych zawierającego dane tego dziecka;
- umożliwienie dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi członkom najbliższej rodziny bez konieczności wykazywania interesu prawnego, a także doprecyzowanie i ujednolicenie niektórych przepisów w obowiązującym akcie.

W przypadku dokumentów paszportowych projekt przewiduje, że dla dzieci do 12. roku życia wniosek elektroniczny będzie możliwy, jeżeli nadano numer PESEL. Proponuje się również rozszerzenie zakresu danych wymaganych do potwierdzenia tożsamości oraz umożliwienie wyrażenia zgody na wydanie dokumentu za pośrednictwem e-usługi. ■

legislacja

Mała nowela planowania przestrzennego

Po wejściu w życie reformy systemu planowania przestrzennego z 24 września 2023 r. gminy zostały zobligowane do sporządzenia planów ogólnych, które w znacznej mierze zastąpią studia uwarunkowań. Okres przejściowy trwa do 30 czerwca 2026 r., kiedy to studia utracą moc i wejdą w życie wszystkie elementy zreformowanego systemu. Projekt nowelizacji przygotowany przez MRiT ma charakter dostosowawczy: usuwa luki, porządkuje procedury oraz wzmacnia elektroniczną obsługę procesów planistycznych.

Projekt zakłada rezygnację z papierowego wniosku o przekazywanie informacji z Rejestru Urbanistycznego (RU) i przesądza o wyłącznej komunikacji elektronicznej w systemie teleinformatycznym RU. Wprowadza także limit czasu dla powiadomień wysyłanych „newsletterem planistycznym”: maksymalnie dwa lata od końca roku kalendarzowego, w którym złożono wniosek. Dodatkowo, po uruchomieniu RU ogłoszenia o przystąpieniu do aktu planowania i rozpoczęciu konsultacji będą publikowane również w tym rejestrze.

Rozwiązania te mają zapobiec nadmiernemu obciążeniu systemu i umożliwić automatyczną, bieżącą dystrybucję informacji.

Zgodność MPZP z planem ogólnym

Nowela zmienia zasady „zgodności pionowej” miejscowego planu z planem ogólnym. Rezygnuje z wymogu zgodności w zakresie maksymalnego udziału powierzchni zabudowy – pozostają kluczowe wskaźniki: maksymalna nadziemna intensywność zabudowy oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej. Jednocześnie przewidziano dodatkowe wyjątki od tego ostatniego wymogu: gdy stan istniejący uniemożliwia jego zastosowanie, w szczególności dla terenów komunikacji i infrastruktury technicznej (do 100 mkw.), obiektów zabytkowych oraz działek, na których obrys istniejącego budynku pokrywa się z granicami działki ewidencyjnej. Analogiczne modyfikacje dotyczą decyzji o warunkach zabudowy.

Zabudowa śródmiejska: uporządkowanie ścieżki dla decyzji inwestycyjnych

Po wprowadzeniu upoważnienia do wyznaczania w planie ogólnym obszarów

zabudowy śródmiejskiej powstała luka: plan ogólny – jako dokument niewykorzystywany bezpośrednio na gruncie prawa budowlanego – nie może stanowić podstawy do ustalania warunków zabudowy czy wydania pozwolenia. Projekt uzupełnia podstawę prawną: obszary śródmiejskie wskazane w planie ogólnym będą następnie określane w planie miejscowym lub w decyzji o warunkach zabudowy, co porządkuje ścieżkę inwestycyjną bez zmiany dotychczasowych zasad i warunków technicznych.

Zintegrowany plan inwestycyjny: mniej formalności, większa użyteczność

Propozycje dotyczące ZPI mają uelastycznić i uprościć procedurę. Po pierwsze, rozszerzono definicję inwestycji uzupełniających – inwestor będzie mógł realizować na rzecz gminy także inwestycje służące jej zadaniom własnym, nawet jeśli nie obsługują bezpośrednio inwestycji głównej. Po drugie, doprecyzowano, że ZPI – obok obszaru inwestycji głównej i uzupełniającej – może obejmować również inne tereny, jeżeli jest to funkcjonalnie uzasadnione. Po trzecie, jeśli inwestycja uzupełniająca może być zrealizowana na podstawie obowiązującego MPZP, nie ma potrzeby włączania jej do ZPI. Ustawa dopuści też prowadzenie ZPI jako zmiany obowiązującego planu miejscowego, gdy dla obszaru inwestycji istnieje już plan miejscowy. Dodatkowo doprecyzowano zakres danych przestrzennych wymaganych na etapie wniosku oraz wydłużono wstępną weryfikację wniosku przez wójta/burmistrza/prezydenta z 3 do 14 dni.

Strategie rozwoju: tylko aktualne polityki przestrzenne

Projekt rezygnuje z wymogu uwzględniania w planach miejscowych polityk przestrzennych ze starych strategii rozwoju gmin (sprzed reformy), które mogą być już nieaktualne i nie zawierać pełnego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Plany miejscowe mają odnosić się do strategii sporządzanych od 24 września 2023 r., co zapewni spójność z powstającymi planami ogólnymi.

Terminy i dane przestrzenne: korekty pod drugi etap reformy

W projekcie przewidziano wydłużenie terminu wejścia w życie rozszerzonego zakresu danych przestrzennych dla MPZP oraz odpowiednio – terminu udostępniania w RU historycznych zbiorów danych. Modyfikacje te są powiązane z planowanymi zmianami formy i zawartości MPZP w drugim etapie reformy.

Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych

Wydłuża się od 1 lipca 2026 r. termin na wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych – z 60 do 90 dni. Zmiana uwzględni zakres czynności niezbędnych do rzetelnego rozpoznania sprawy przy jednoczesnym zachowaniu sprawności procesu planistycznego.

Zawieszenie kar za nieterminowe WZ

Znaczący wzrost liczby wniosków o wydanie warunków zabudowy po reformie (w 2024 r. – wzrost o 27 proc. w stosunku do 2023 r.; 180 206 vs. 141 418; w ponad 330 gminach wzrost o 50–100 proc., a w blisko 200 – powyżej 100 proc.) spowodował problemy w urzędach JST, obciążonych równoległe pracami nad planami ogólnymi. Projekt przewiduje epizodyczne zawieszenie do 31 grudnia 2026 r. kar za nieterminowe wydawanie decyzji o WZ i ZT. W okresie zawieszenia wpływ z tytułu kar nie zasilą budżetu państwa, ale równoważnie staną się oszczędnością po stronie budżetów gmin.

Przepisy przejściowe i wejście w życie

Dodatkowa forma ogłoszeń w RU będzie stosowana do ogłoszeń po uruchomieniu rejestru, tj. po 1 lipca 2026 r., bez konieczności ponawiania procedur dla aktów będących w opracowaniu. Znowelizowane przepisy dotyczące MPZP znajdą zastosowanie do projektów, których sporządzenie rozpoczęto przed wejściem w życie noweli, co wynika z ich charakteru i nie wymaga powtarzania czynności planistycznych. ■