

SAMORZĄD  
I ADMINISTRACJACoraz mniej  
samodzielnościMonika  
Górecka-Czuryłło  
zastępca redaktora  
prowadzącego

W imię polityki prorodzinnej każde dziecko znajdzie miejsce w przedszkolu, a wiele nawet w żłobku. Nie będzie dzieci wykluczonych, bo już w tym roku pięciolatki pójną do przedszkoli nawet w małej wiosce, a za trzy lata trafią tam także maluchy trzyletnie. Rodzice zapłacą w przedszkolach tylko symboliczną złotówkę za każdą dodatkową godzinę poza minimum programowym. A jeszcze sześciolatki pójną do szkół. I już w ogóle będziemy prawdziwymi Europejczykami, nie narodem z zaścianki, w którym z dziećmi siedzi babcia albo wychowują je podwórko czy wiejska zagroda. Pomysły świetne, przyszłość świetlana. I może nie trzeba byłoby być sarkastycznym i ironicznie wypowiadać się o edukacji najmłodszych, gdyby nie pewien szczegół. Oto wszystkie te pomysły udowadniają, że pozostajemy w państwie scentralizowanym, żeby nie powiedzieć takim, które autorytarnie narzuca swoją wizję zarówno samorządom, jak i rodzicom, którzy przecież odpowiadają za swoje dzieci. Pomysły, przynajmniej niektóre dobre, ciekawe i twórcze, odbijają się na lokalnych samorządach. To na nie przerzucana jest większość kosztów. Pieniądze, które są obiecane gminom z tytułu zmian, nie pokrywają dodatkowych wydatków z nimi związanych. A przecież oświata to zadanie gmin. To one zgodnie z założeniami są bliżej swoich mieszkańców i wiedzą, jak kształtować lokalną politykę, zresztą nie tylko w tym zakresie.

Państwo coraz częściej narzuca zadania samorządom, nie dając jednocześnie budżetowych, państwowych pieniędzy. Tak jest z budową dróg, z wprowadzoną ostatnio ustawą śmieciową, z którą gminy muszą się uporać same, ale w odgórnie narzucony sposób. Jakby mało jeszcze było ukracania samorządności i uszczuplania środków finansowych, to gminom, a właściwie urzędnikom, przybywa pracy. Często bezproduktywnej, papierkowej. Przykładem są choćby wymagane odgórnie sprawozdania dotyczące dysponowania unijnymi pieniędzmi i ich wykorzystania, ale także np. sposób funkcjonowania Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

I tak oto wielka zdobycz, jaką była w naszej nowej rzeczywistości samorządność, pomału zamienia się w fikcję. Może dlatego coraz mniej osób utożsamia się ze swoją małą ojczyzną. Bo jeśli nie ma się na coś wpływu, to nie warto walczyć o starą chatę za wsią, drzewo, które ma kilkaset lat, sklepik, w którym od lat pracuje pani Henia, nie mówiąc o lesie, przez który ma przebiegać autostrada. I tak przyjdzie państwowy walec i wszystko wyrówna.

A pieniądze gminie nie da.

## TEMAT TYGODNIA

Przedszkola za złotówkę  
dobre dla rodziców,  
dla gmin to kłopot

C6-7

Z roku na rok coraz młodsze dzieci i tym samym w coraz większej liczbie będą miały zagwarantowane miejsce w placówce wychowawczej. Od jesieni 2015 roku każdy czterolatek, a dwa lata później – wszystkie trzylatki

## KOMENTARZE, WYWIADY

## Jak rząd dołożył pracy niektórym urzędom

C2

Ministerstwo się przeliczyło, myśląc, że większość przedsiębiorców będzie chciała rejestrować biznes przez internet

## Rewolucja w rozliczaniu VAT w gminach

C2

Uchwała NSA powinna pozwolić gminom na skorzystanie z prawa do odliczenia podatku w stosunku do inwestycji przekazanych gminnym jednostkom budżetowym – mówi Michał Zwyrttek, menedżer w dziale prawno-podatkowym PwC

## AKTUALNOŚCI

Dialog konkurencyjny sposobem wyboru  
najkorzystniejszej oferty w ramach PPP

C3

Większość projektów partnerstwa publiczno-prywatnego jest u nas realizowana przy małych inwestycjach. Jednym z nielicznych wyjątków jest spalarnia w Poznaniu

## ROZSTRZYGNIECIA

Realizacja ustawy śmieciowej  
pod nadzorem wojewodów

C8

Mimo że na przygotowania do wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi było sporo czasu, błędy pojawiały się do samego końca

## CYKL: KAPITAŁ LUDZKI BEZ TAJEMNIC

## Wielkie sprawdzanie nie takie straszne

C9

Beneficjenci obawiają się kontroli oraz skutków płynących z końcowych wniosków. Jednak ci, którzy realizują swoje projekty należycie, nie powinni mieć problemów



## ZADANIA

## Marszałek kontroluje recyklerów

C11

W przyszłym roku zmienią się zasady gospodarowania zużytymi opakowaniami. Nowe obowiązki zostały nałożone nie tylko na przedsiębiorców i organizacje odzysku opakowań, lecz także na samorządy województw



W NUMERZE TAKŻE KOLUMNY

DLA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

- OPINIA KPRM: Członek korpusu służby cywilnej na jednym etacie, ale są wyjątki
- Pracownik bez skazy – kto ocenia, kto sprawdza, kto decyduje
- Podróże służbowe urzędników w kraju i za granicę po zmianie przepisów

## KOMENTARZE, WYWIADY

# Jak rząd dołożył pracy niektórym urzędom



**Piotr Pieńkosz**

dziennikarz  
Dziennika Gazety Prawnej

Pod dwóch latkach funkcjonowania Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG) stała się kolejnym przykładem na to, jak szumne rządowe zapowiedzi ulżenia gminom w ich obowiązkach nie znalazły przełożenia na szarą rzeczywistość. CEIDG, czyli prowadzony przez ministra gospodarki informatyzowany i scentralizowany rejestr przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, w lipcu 2011 r. zastąpił gminne ewidencje działalności gospodarczej. Od strony przeciętnego Kowalskiego, który chce chociażby sprawdzić, czy jednoosobowy przedsiębiorca, w którego sklepie internetowym zamierza coś kupić, rzeczywistość istnieje, wszystko wygląda świetnie. Wystarczy chwila i w jednym miejscu w sieci za darmo znajdzie taką informację. Wcześniej musiałby jej szukać w jednej z gmin, bo każda prowadziła oddzielny rejestr.

Gdy jednak spojrzymy za kulisy funkcjonowania CEIDG, sytuacja przestaje być tak różowa. Szczególnie z punktu widzenia gmin. W zeszłym tygodniu na łamach DGP opisaliśmy ministerialne statystyki, z których wynika, że w ciągu dwóch pierwszych lat działania nowego rejestru tylko 3 proc. nowych przedsiębiorców zakładało działalność gospodarczą samodzielnie przez internet. Pozostałe 97 proc., a więc przeszło kilkaset tysięcy, w ten czy inny sposób poprosiło o pomoc urzędy gmin. Taką możliwość daje im ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.), która stanowi, że wnioski o wpis do CEIDG nadal można składać w urzędzie gminy. Wtedy to pracownicy administracji muszą taki wniosek sprawdzić i wprowadzić dane do centralnego rejestru. A więc zmieniły się jedynie schematy działania, podczas gdy pracy w zakresie rejestrowania działalności gospodarczej gminy nadal mają tyle samo co przed reformą sprzed dwóch lat. Taką sytuację potwierdzili wszyscy urzędnicy, z którymi na ten temat rozmawiałem.

Co ciekawe, niektóre urzędy mają jeszcze gorzej niż kiedyś.

## Ministerstwo się przeliczyło, myśląc, że większość przedsiębiorców będzie chciała rejestrować biznes przez internet

wiedząc, że tam otrzymają fachową pomoc prawną, a dodatkowo zostaną obsłużeni szybciej. Tak jest na przykład w Warszawie czy Koszalinie, gdzie urzędnicy muszą poświęcać czas przedsiębiorcom przyjeżdżącym z ościennych mniejszych gmin, zamiast skupić się tylko na stałych mieszkańcach, którzy zaczynają prowadzić biznes. Jednak nie tak miało być. Rząd, uruchamiając CEIDG, zamierzał uporządkować dane w jednym miejscu, ale i nieco odciążyć gminy ze zleconych im zadań z zakresu administracji rządowej. Same tylko koszty administracyjne urzędów gmin związane z rejestracją działalności gospodarczej miały spaść w skali kraju z ponad 122 mln zł do 90 mln zł. W uzasadnieniu do projektu zmian w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z 2008 r. mogliśmy przeczytać, że korzyścią z wprowadzenia CEIDG będzie również „zmniejszenie obowiązków administracyjnych związanych z prowadzeniem archiwum oraz dokumentacji związanej z rejestracją działalności gospodarczej”. Do gmin miała wpływać mniejsza liczba wniosków od przedsiębiorców. Miałoby to z kolei prowadzić do „zmniejszenia kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników”.

W praktyce na razie okazuje się to fikcją. Dane resortu gospodarki pokazują, że urzędnicy w gminach nadal mają dużo pracy przy ewidencjonowaniu działalności gospodarczej osób fizycznych, tyle że zamiast wprowadzać dane z wniosków przedsiębiorców do własnych ewidencji, przesyłają je do CEIDG.

# Rewolucja w rozliczaniu VAT w gminach

Rozmowa z **Michałem Zwyrtek**, doradcą podatkowym, menedżerem w dziale prawno-podatkowym PwC

**Naczelny Sąd Administracyjny 24 czerwca 2013 r. w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę dotyczącą statusu gminnych jednostek budżetowych w zakresie VAT (sygn. akt IPFS/13). Sąd orzekł, że ze względu na brak wystarczającej samodzielności jednostki te nie są podatnikami VAT. Do tej pory były rozbieżności w orzecznictwie. Czy uchwała NSA uporządkuje sytuację? Kwestia ta od dawna budziła wiele wątpliwości, które znalazły odzwierciedlenie w niejednorodnym stanowisku przyjmowanym przez organy podatkowe i sądy administracyjne w tym zakresie. Uchwała NSA powinna uporządkować tę sytuację, można się bowiem spodziewać, że sądy i organy podatkowe podążą za linią orzecniczą wyznaczoną przez NSA.**

## Jakie są jej konsekwencje dla jednostek budżetowych gmin oraz samych gmin?

Uchwała NSA niesie ze sobą wiele konsekwencji praktycznych. Przede wszystkim powinna ona umożliwić gminom szersze korzystanie z prawa do odliczenia VAT w przypadku inwestycji gminnych. W ostatnich latach dosyć często miała miejsce sytuacja, gdy gmina realizując inwestycję, dokonywała zakupu towarów i usług, których cena zawierała VAT. Inwestycja przekazywana była następnie jednostce budżetowej, która wykorzystywała ją do wykonywania czynności opodatkowanych VAT. Ponieważ VAT należny z tytułu czynności opodatkowanych wykazywała jednostka budżetowa, a nie gmina, zdarzało się, że organy podatkowe odmawiały gminom prawa do odliczenia VAT zawartego w cenie nabytych towarów i usług. Organy twierdziły, że brak jest związku pomiędzy nabyciem towarów i usług a ich wykorzystaniem przez gminę do wykonywania czynności opodatkowanych. Co prawda istnieją mocne argumenty za przyznaniem prawa do odliczenia w takiej sytuacji VAT na podstawie analogii z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach Polski Trawertyn czy też Faxworld, jednak nie jest to powszechnie akceptowana praktyka. Uchwała NSA uwytkła nieprawidłowość takiego stanowiska (wskazuje, że jednostka budżetowa i gmina to tak naprawdę jeden i ten sam podatnik) i powinna pozwolić gminom na skorzystanie z przysługującego im prawa do odliczenia podatku w stosunku do inwestycji przekazanych gminnym jednostkom budżetowym.

## Uchwała budzi jednak pewne wątpliwości...

Tak. Rodzi wiele wątpliwości praktycznych związanych z rozliczeniem VAT w gminach, gdyż jednostki budżetowe były dotychczas zarejestrowane jako odrębni podatnicy VAT, co ze względu na niejasność przepisów było częstą praktyką w polskich samorządach.

Z ustnego uzasadnienia uchwały wynika, że jednostki budże-

towe zarejestrowane na potrzeby VAT w zasadzie powinny zostać wyrejestrowane. Pojawia się jednak pytanie, czy gminy powinny skorygować swoje deklaracje podatkowe za poprzednie lata, wykazując w nich transakcje sprzedażowe i zakupowe ujęte wcześniej w deklaracjach jednostek budżetowych gminy. Taka korekta nie tylko wiązałaby się z dużymi nakładami pracy administracyjnej (w niektórych sytuacjach skorygowanie kilkuset deklaracji podatkowych), lecz także mogłaby wpłynąć na zakres prawa do odliczenia VAT przysługującego gminie, a nawet spowodować powstanie po jej stronie zaległości podatkowej (w przypadku obniżenia współczynnika struktury sprzedaży dotychczas stosowanego przez gminę). Rozstrzygnięcie, czy konieczne jest składanie korekt, zależeć będzie w dużej mierze od podejścia, jakie w tej sprawie przyjmą organy podatkowe. Tezy wynikające z uchwały są wyłomem w dotychczas obowiązującej ugruntowanej praktyce organów podatkowych i trudno przewidzieć, jakie będzie w tej sprawie ich podejście.

## Jakie jest pana stanowisko?

### Czy gminy powinny korygować deklaracje?

Osobiście uważam, że należy wstrzymać się z korektami deklaracji. Po pierwsze, nie ma jeszcze pisemnego uzasadnienia uchwały. Po drugie, dotychczasowy sposób rozliczeń nie powinien prowadzić do uszczuplenia po stronie Skarbu Państwa, jeżeli chodzi o podatek należny. Podobną sytuację mieliśmy już parę lat temu, kiedy to na potrzeby VAT zarejestrowane były urzędy gmin, a nie same gminy. Wówczas taka zmiana przeszła płynnie bez zbędnych i nerwowych decyzji.

### Korekta deklaracji to niejedyna wątpliwość związana z uchwałą. Na co jeszcze gminy powinny zwrócić uwagę?

Wątpliwości mogą również dotyczyć konieczności dokonania korekt faktur sprzedażowych i zakupowych ujętych w rozliczeniach gminnej jednostki budżetowej. Na fakturach tych zamiast gminy widnieje jednostka budżetowa, co potencjalnie rodzi ryzyko uznania przez organy podatkowe, że faktura została wystawiona nieprawidłowo (tj. wskazuje zły podmiot). W skrajnych przypadkach mogłoby to teoretycznie doprowadzić do zakwestionowania prawa do odliczenia VAT z takiej faktury. Mając jednak na uwadze tezy uchwały NSA (podkreślenie, że jednostka budżetowa nie działa samodzielnie, lecz w imieniu i na rzecz gminy), taki scenariusz wydaje się bardzo mało prawdopodobny. Oczywiście niezależnie od kwestii prawa do odliczenia pamiętać trzeba, że faktury wystawione na jednostkę budżetową nie spełniają wszystkich wymogów formalnych określonych w przepisach z zakresu VAT (np. wskazują nieprawidłowy numer NIP nabywcy). Trudno w tym momencie określić, w którym kierunku pójdzie



**MICHAŁ ZWYRTEK**

doradca podatkowy, menedżer w dziale prawno-podatkowym PwC

praktyka organów podatkowych. Można mieć jednak nadzieję, że biorąc pod uwagę specyfikę sytuacji, organy nie będą kwestionować tego typu nieprawidłowości.

## Uchwała może mieć też konsekwencje organizacyjne dotyczące rozliczeń VAT. Jak zmieni się rozliczenia w gminach?

Faktycznie uchwała może mieć konsekwencje dla pracowników gminy i jej jednostek budżetowych. W mojej ocenie będzie to niemal rewolucja dla gmin, całkowita zmiana sposobu myślenia i zmiana filozofii funkcjonowania. Obecnie przeciw transakcje dokonywane przez jednostkę budżetową zazwyczaj rozliczane są w zakresie VAT przez odrębny dział księgowy tej jednostki. Wskutek ewentualnego wyrejestrowania jednostek budżetowych podatnikiem VAT odpowiedzialnym za prawidłowość rozliczeń jednostki będzie gmina. To ona będzie musiała przygotować i złożyć deklaracje VAT. Powstanie w tym miejscu dylemat, czy całość rozliczeń VAT przeniesie do gminy, czy też pozostawić je w jednostkach, które byłyby odpowiedzialne za przygotowanie deklaracji częściowych przesyłanych następnie do gminy. Nie obejdzie się bez wprowadzenia nowych struktur organizacyjnych, nowego podziału kompetencji pomiędzy gminą a jej jednostkami. W dużych gminach, w których powołano od kilkudziesięciu do kilkuset jednostek budżetowych, może być to nie lada wyzwanie. Może bowiem się okazać, że czas na przygotowanie deklaracji będzie niewystarczający. Ustalenie relacji między gminą a jej jednostkami budżetowymi rzutuje również na odpowiedzialność karnoskarbową osób odpowiedzialnych za rozliczenia podatkowe.

## Kto może ponieść odpowiedzialność karną skarbową i za jakie czyny?

Co do zasady wszystkie uzależnione jest od istniejącej w każdej z gmin struktury organizacyjnej, podziału kompetencji i odpowiedzialności za poszczególne obszary funkcjonowania gminy. W praktyce można przyjąć, że odpowiedzialność taka spoczywać może na skarbnikach czy też na naczelnikach wydziałów finansowych.

Rozmawiał Łukasz Zalewski

# Dialog konkurencyjny pomaga wybrać najkorzystniejszą ofertę w ramach PPP

Większość projektów partnerstwa publiczno-prywatnego jest w Polsce realizowana przy małych inwestycjach. Są jednak wyjątki, np. system gospodarki odpadami w Poznaniu

Ewa Ivanova  
ewa.ivanova@infor.pl

Do dużych inwestycji należą przede wszystkim projekty hybrydowe, czyli te współfinansowane ze środków unijnych. Co ciekawe, ich przygotowanie i realizację pozytywnie oceniła Najwyższa Izba Kontroli w ramach kompleksowej kontroli dotychczasowych przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Wysoką notę otrzymały dwie inwestycje – park wodny w Solcu-Zdroju i system gospodarki odpadami w Poznaniu. Ta ostatnia inwestycja stawiana jest samorządem za wzór, nie tylko w sektorze odpadów. Wszyscy zainteresowani PPP powinni się jej przyjrzeć i skorzystać z doświadczeń i rad tych, którzy wzięli udział w przygotowaniu tego pilotażowego projektu.

## Prymus z Wielkopolski

Koszt realizacji systemu gospodarki odpadami w Poznaniu oszacowano na 1,041 mld zł, w tym dofinansowanie ze środków UE wyniesie ma 352 mln zł. Miasto zdecydowało się na współpracę z Sita Zielona Energia Sp. z o.o., której oferta została uznana za najkorzystniejszą. Budowa spalarni odpadów sfinansowana będzie przez partnera prywatnego z kredytów bankowych i środków własnych. Planowane jest także częściowe jej sfinansowanie z dotacji unijnej, która przekazana zostanie partnerowi prywatnemu jako podmiotowi uprawnionemu do ponoszenia wydatków kwalifikowanych w imieniu beneficjenta, czyli miasta Poznań.

Finansowanie hybrydowe powoduje, że projekt PPP, który już z natury jest projektem trudnym, staje się jeszcze bardziej złożony i czasochłonny. Niemniej jednak wart jest większego nakładu pracy, ponieważ dzięki środkom unijnym projekt będzie tańszy dla miasta i jego mieszkańców. Projekt poznański pokazuje, iż taki wariant finansowania możliwy jest do zastosowania, mimo że niezmiernie rzadko występuje nawet w Europie, a w Polsce jest to pierwsze tego typu rozwiązanie – ocenia Andrzej Dębiec, partner, doradca podatkowy w kancelarii Hogan Lovells.

Miasto rozpoznało płatności na rzecz partnera prywatnego po zakończeniu okresu budowy, który planowany jest na 43 miesiące, i ponosić je będzie przez cały okres eksploatacji planowany na 25 lat. Po zakończeniu okresu eksploatacji instalacja powróci do miasta. Partner prywatny współpracować będzie z podwykonawcami, tj. dostawcą robót budowlanych i technologii na etapie budowy oraz z operatorem na etapie eksploatacji. Dodatkowe przychody czerpać będzie ze sprzedaży

energii elektrycznej i ciepłej produkowanej przez instalację w ramach procesu spalania odpadów. Przychody te zmniejszą wynagrodzenie płacone przez miasto na rzecz partnera prywatnego.

## Niezbędna redukcja

Polskie gminy zobowiązane są do redukcji ilości odpadów biodegradowalnych trafiających na składowiska. Miasto Poznań zdecydowało się na partnerski projekt z biznesem, wybrało przy tym PPP, a nie model koncesji. – Model koncesji nie może zostać zastoso-

**WAŻNE:** Partner prywatny zapewnia pełne finansowanie inwestycji, a zatem miasto nie musi martwić się o pozyskanie środków. Po rozpoczęciu eksploatacji miasto zapłaci partnerowi prywatnemu w ratach z opłat za śmieci

wany w projektach z sektora gospodarki odpadami. Nowe przepisy odpadowe powierzyły bowiem władztwo nad odpadami jednostkom samorządu terytorialnego. W konsekwencji to miasto przywożą odpady do spalarni i płać opłatę na bramie partnerowi prywatnemu – tłumaczy Andrzej Dębiec.

Ekspert podkreśla, że nie ma możliwości, aby ryzyko ekonomiczne zostało prze-

niesione w większej części na partnera prywatnego, a to warunkuje zastosowanie koncesji. – Z kolei realizacja analizowanych inwestycji w trybie zamówienia na roboty budowlane pozbawia podmiot publiczny wielu korzyści, np. powierzenia kompleksowej realizacji jednemu podmiotowi, który buduje dla siebie, ponieważ to on eksploatować będzie później instalację. Nie ma zatem wątpliwości, że dołoży należytej staranności na etapie budowy, aby potem zapewnić sobie niezakłóconą eksploatację i nie ponosić negatywnych konsekwencji zaniedbań na wcześniejszych etapach – dodaje Andrzej Dębiec.

Partner prywatny zapewnia pełne finansowanie inwestycji, a zatem miasto nie musi martwić się o pozyskanie środków. Po rozpoczęciu eksploatacji miasto zapłaci partnerowi prywatnemu w ratach z opłat za śmieci.

Co sprawiło, że projekt w Poznaniu się udał? Wybrano doradców prawnych, finansowych i technicznych, którzy wspierali miasto na wszystkich etapach projektu. Poznań wraz z doradcami przed ogłoszeniem przetargu przeprowadził konsultacje rynkowe, wysłuchał wskazówek potencjalnych partnerów i tak przygotował projekt, że do pierwszego etapu zgłosiło się aż 11

zainteresowanych firm. Przetarg prowadzony był w formie dialogu konkurencyjnego.

## Pokonać przepisy

– Już na etapie prekwifikacji formalnych staje się oczywiste, że prawo zamówień publicznych nie jest dostosowane do projektów PPP. Spółki projektowe, które tworzone są do udziału w tego typu projektach, nie mają wymaganych zasobów, dlatego konieczne jest pozyskanie tego potencjału od innych spółek grupy. Tymczasem nie jest na przykład jasne, czy w ogóle na gruncie polskich przepisów dopuszczalne jest udostępnienie wykonawcy potencjału ekonomicznego – zwraca uwagę Andrzej Dębiec. Różne są zaś w tym zakresie stanowiska Krajowej Izby Odwoławczej oraz komentarze doktryny.

Po zaproszeniu do dialogu Poznań prowadził negocjacje z pięcioma firmami. Po zakończeniu negocjacji miasto opracowało specyfikację istotnych warunków zamówienia i zaprosiło wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu do złożenia ofert. Po wyjaśnieniu przez miasto wszelkich kwestii złożone zostały trzy oferty. Tylko dwie nie podlegały odrzuceniu. Wraz z ofertami partnerzy zobowiązani byli do przedstawienia wiążących warunków sfinansowania projektu.

## trzy pytania

### Kluczowe jest zapewnienie finansowania



JAN SZCZYGIELSKI

dyrektor ds. rozwoju, Energia z Odpadów, SITA Polska Sp. z o.o.

### Czy miasto powinno odpowiadać za uzyskanie koniecznych zezwoleń przy takiej inwestycji jak spalarnia w Poznaniu?

Podstawowe, prawomocne decyzje – środowiskową czy lokalizacyjną – miasto powinno uzyskać jeszcze przed rozpoczęciem procedury przetargowej. W trakcie dialogu konkurencyjnego miasto, na podstawie wytycznych uzyskanych od oferentów, powinno wykonać np. badania gruntowo-wodne. Również inne wymagane uzgodnienia winny być przygotowane przez stronę publiczną przed składaniem ofert końcowych, gdyż bez odpowiednich informacji, np. na temat warunków przyłączenia do sieci energetycznej, sieci ciepłowniczej itp., nie jest możliwe przygotowanie precyzyjnej oferty przez podmioty prywatne.

### Czy wymaganie od oferentów gwarancji sfinansowania 100 proc. wartości inwestycji na etapie składania ofert to dobry pomysł? Jak uniknąć sytuacji, że wyłoniony w przetargu partner prywatny nie jest ostatecznie w stanie zapewnić finansowania?

Przygotowanie procedury przetargowej zajmuje miastu minimum 12 miesięcy. Potem partner publiczny poświęca na proces przetargu nie mniej niż 18 miesięcy (do złożenia ofert końcowych), a następnie kolejne 3 miesiące na ich ocenę. W przypadku gdy nie zażąda złożenia ofert wraz z zapewnieniem pełnego finansowania, naraża się na sytuację, w której wyłoniony wykonawca nie

będzie w stanie zapewnić finansowania. W takim przypadku cały proces trzeba by powtórzyć. Dotyczy to również konieczności uzyskania niezbędnych decyzji, ponieważ stare się przedawnia. Poza tym, gdy już na etapie składania ofert miasto ma zapewnione finansowanie całej inwestycji, nie pojawi się zagrożenie dla realizacji projektu, gdyby np. nie otrzymało zakładanych dofinansowań.

### Jakie znaczenie ma ustalenie właściwego mechanizmu wynagradzania i podziału ryzyk?

Właściwy mechanizm wynagradzania jest jednym z elementów określających podział ryzyk. Decyduje on o sposobie kwalifikacji zobowiązań po stronie partnera publicznego i prywatnego. Drugim, nie mniej istotnym elementem, jest kwestia akceptacji projektu przez instytucje finansowe. Banki bez wiążącej informacji na temat mechanizmu nie podejmą się finansowania inwestycji, a jeżeli będą to informacje tylko w ograniczonym zakresie, to finansowanie będzie bardzo drogie. Przykładem wagi tych zapisów jest umieszczenie ryzyka braku możliwości uzyskania pozwolenia na budowę pomimo prawidłowego przygotowania wniosku po stronie miasta, a ryzyka budowlanego (opóźnienia rozpoczęcia robót, złego zarządzania, pozabudżetowych kosztów, niewystarczających rezerw) po stronie partnera prywatnego. Są to oczywiście tylko pojedyncze przykłady, jednak zarysują wagę problemów, jakie należy przewidzieć przed rozpoczęciem współpracy, gdyż ich odpowiednie opisanie umożliwi płynne prowadzenie robót (współpracy) bez konieczności negocjowania nowych warunków w każdej nowej sytuacji.

Rozmawiała Ewa Ivanova

## FLESZ SAMORZĄDOWY

### Gminne wakacje z filmem

Wakacje to czas, w którym samorządy chętnie stawiają na promowanie kultury filmowej. W tym czasie organizują lub wspierają plenerowe przeglądy produkcji znanych z wielkiego ekranu. Najczęściej program stanowi mieszanka dawnych hitów z tymi najnowszymi. Tak jest w Warszawie, gdzie w ramach Ursynowskiego Lata Filmowego w każdy wakacyjny czwartek do 1 sierpnia widzowie mogą zobaczyć „Żelazną Damę” czy głośną „Różę”, a więc przeboje ostatnich lat, ale także „Amelię”, która kina podbijała grubo ponad dekadę temu. Na kino pod chmurką od kilku lat stawia również gmina Janów (woj. śląskie); w tym roku Jurajskie Lato Filmowe odbędzie się tu od 19 do 21 lipca. Od mainstreamowego repertuaru próbują za to odejść samorządowcy z gminy Ińsko (woj. zachodniopomorskie). 40. Ińskie Lato Filmowe to okazja, by zobaczyć rzadko pokazywane u nas filmy czeskie, słowackie, ukraińskie. Podobną imprezę organizuje również Kudowa-Zdrój (30 lipca – 3 sierpnia). Z kolei Kołobrzeg aktywnie wspiera II Kołobrzęski Festiwal Filmowy (8–11 sierpnia).

PPN

### Śląska inicjatywa dla byłych włodarzy

Wyższych odpraw dla ustępujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast chce Śląski Związek Gmin i Powiatów. Swoje stanowisko zrzeszeni w organizacji tłumaczą istniejącymi ograniczeniami ustawowymi dotyczącymi zatrudniania ustępujących włodarzy i ich zastępców, utrudniającymi lub wręcz uniemożliwiającymi podjęcie pracy zawodowej w okresie roku po ustąpieniu ze stanowiska (m.in. art. 7 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r. nr 216, poz. 1584 z późn. zm.).

Zgromadzenie ogólne związku uważa, że powinny zostać wypracowane spójne rozwiązania pozwalające na zabezpieczenie bytu osób piastujących istotne stanowiska bezpośrednio po zakończeniu pełnienia funkcji. Dziś władarz, bez względu na to, przez ile kadencji wykonywał swoją funkcję, dostaje trzymiesięczną odprawę. Związek proponuje, by po upływie jednej kadencji przysługiwała odprawa w wysokości trzech miesięcznych uposażeń, po dwóch kadencjach – sześciu uposażeń, po trzech – dziewięciu, a w przypadku sprawowania funkcji przez cztery lub więcej kadencji – dwunastu uposażeń lub nawet emerytura pomostowa.

Z.J.

### Jak pozbyć się śmieci z lasu

Znowelizowana ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.) to dobry instrument w walce z dzikimi wysypiskami śmieci w lasach, ale stosowany bez wsparcia innych metod może okazać się zawodny. Zdaniem ekspertów dodatkowo potrzebna jest prowadzona przez gminy kontrola przedsiębiorców, którzy wygrali przetargi na wywóz odpadów komunalnych, oferując podejrzanie niskie ceny. – Obawiamy się, że w przetargach gminnych, w których najistotniejszym kryterium wyboru była najniższa cena, wygrali nieuczciwie firmy krzaki – wskazuje Marek Osik, wiceprezes Polskiej Grupy Recyklingu „Proeko”.

Tacy przedsiębiorcy mogą chcieć wyrzucić odebrane od mieszkańców śmieci do lasów, bo niska cena nie pozwala na więcej. – Należałoby zatem uszczelnić system tropienia sprawców i doprowadzać do bezwzględnej stosowania kar pieniężnych lub robót społeczno-ekologicznych. Dodatkowo powinno się podawać dane nieuczciwych podmiotów do publicznej wiadomości – dodaje nasz rozmówca.

PPN

### Gmina zapłaci za beczynność

Prezydent wniósł do Sejmu projekt nowelizacji ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zawarł w nim m.in. procedurę postępowania w sprawach, w których organ, np. rada gminy, wójt, burmistrz czy marszałek województwa, zwleka z wydaniem decyzji w określonym terminie. Projekt przewiduje, że w niektórych przypadkach, gdy będzie to uzasadnione, sąd zobowiąże organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy. Będzie też miał prawo pozostawić rozstrzygnięcie uznaniu organu. Zobowiązany w ten sposób organ będzie musiał w ciągu siedmiu dni od wydania decyzji zawiadomić o tym sąd. W razie niedopełnienia tego obowiązku może zostać ukarany grzywną. Gdy decyzja nie zostanie wydana w terminie, to strona będzie mogła wnieść skargę do sądu i żądać wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie lub nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Jeżeli pozwolą na to okoliczności sprawy, to sąd wyda takie orzeczenie, natomiast rozpoznając skargę, stwierdzi, czy niewydanie decyzji nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. Sąd może też – z urzędu lub na wniosek strony – przyznać skarżącemu określoną kwotę od organu.

MPS



PISZCIE DO NAS  
MY NAPISZEMY O WAS

zofia.jozwiak@infor.pl

# Podróże służbowe urzędników po zmianie przepisów

Od 1 marca członkom korpusu służby cywilnej delegowanym służbowo do zajęć poza siedzibą urzędu, w którym wykonują pracę, przysługują wyższe diety krajowe. Zmieniła się też wysokość diet zagranicznych

**Karolina Niewęglowska**  
prawnik, pracownik administracji publicznej

Inne są także ryczałty noclegowe oraz warunki ustalania wymienionych należności. Wynika to z rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, które zmieniło dwa dotychczas obowiązujące w tym zakresie akty prawne.

Nowe rozporządzenie nie zmienia katalogu świadczeń należnych z tytułu podróży służbowej. Członkowi korpusu służby cywilnej z tego tytułu nadal przysługują diety oraz zwrot kosztów przejazdów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej, noclegów oraz innych udokumentowanych wydatków określonych przez pracodawcę odpowiednio do uzasadnionych potrzeb.

Tak jak dotychczas, pracodawca określa środek transportu właściwy do odbycia podróży krajowej lub zagranicznej, a także jego rodzaj i klasę. Zwrot kosztów przejazdu publicznym środkiem transportu wskazanym przez pracodawcę obejmuje cenę biletu wraz ze związanymi z nim opłatami dodatkowymi, w tym miejscówkami, z uwzględnieniem posiadanej przez pracownika ulgi na dany środek transportu.

Nie uległa zmianie zasada, że do rozliczenia kosztów podróży służbowej pracownik załączając dokumenty, w szczególności: rachunki, faktury, bilety, potwierdzające poszczególne wydatki. Zasada ta nie dotyczy diet oraz wydatków objętych ryczałtami. Jeżeli pracownik nie przedstawi tych dokumentów bądź udokumentuje nimi tylko część poniesionych kosztów, nadal będzie mu przysługiwało prawo do zwrotu nieudokumentowanych kosztów przejazdu w wysokości ceny biletu środka transportu określonego przez pracodawcę, z uwzględnieniem posiadanych ulg na przejazd.

W uzasadnionych przypadkach członek korpusu służby cywilnej powinien również złożyć oświadczenie o okolicznościach mających wpływ na prawo do diet, ryczałtów lub zwrotu innych kosztów podróży bądź ich wysokości (np. gdy na fakturze za hotel brak jest informacji, czy lub w jakim zakresie zostało zapewnione wyżywienie).

Nie zmieniły się zasady rozliczania należności, gdy na wniosek pracownika pracodawca wyrazi zgodę na odbycie podróży służbowej prywatnym pojazdem, z tym że w odniesieniu do podróży zagranicznej dodano możliwość skorzystania – poza samochodem – z motocykla lub motoroweru. Wówczas człon-

kowi korpusu służby cywilnej przysługuje zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów przez stawkę za jeden kilometr przebiegu, ustaloną przez pracodawcę, która nie może być wyższa niż określona w rozporządzeniu ministra infrastruktury z 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz.U. z 2002 r. nr 27, poz. 271 z późn. zm.).

Członkom korpusu służby cywilnej przysługuje również zwrot innych niż określone w rozporządzeniu niezbędnych wydatków, jeżeli ich poniesienie było ściśle związane z podróżą służbową. Mogą to być opłaty za bagaż, gdy pracownik przewozi np. sprzęt lub urządzenia, bądź opłaty za przejazd drogami płatnymi i autostradami, postój w strefie płatnego parkowania, za miejsca parkingowe oraz inne niezbędne wydatki wiążące się bezpośrednio z odbywaniem podróży służbowej. Utrzymany został też obowiązuje dotychczas 14-dniowy termin przedstawienia przez pracownika rozliczenia kosztów podróży.

## Po Polsce

Od 1 marca stawka diety za jedną dobę podróży służbowej na terenie kraju wynosi 30 zł. Nowością jest wprowadzenie zasady, że wysokość diety ulega proporcjonalnemu obniżeniu w przypadku, gdy członek korpusu służby cywilnej miał

**WAŻNE:** Członek korpusu służby cywilnej może udokumentować oświadczeniem koszty podróży, jeżeli przedstawienie dokumentu nie jest możliwe (np. zgubił bilet lub fakturę za hotel lub nie miał możliwości otrzymania takiego dokumentu)

zapewnione bezpłatne wyżywienie. Zgodnie z przepisami nowego rozporządzenia kwota diety zmniejsza się o koszt otrzymanego bezpłatnego wyżywienia, przyjmując, że każdy posiłek stanowi odpowiednio:

- śniadanie – 25 proc. diety;
- obiad – 50 proc. diety;
- kolacja – 25 proc. diety.

Dieta nie przysługuje, jeżeli pracownikowi zapewniono bezpłatne całodziennne wyżywienie, a także za czas delegowania do miejscowości pobytu stałego lub czasowego pracownika.

Jeżeli podróż służbowa będzie trwała nie dłużej niż dobę i wyniesie:

- mniej niż 8 godzin – dieta nie będzie przysługiwała,
- od 8 do 12 godzin – dieta będzie przysługiwała w wysokości 50 proc.
- ponad 12 godzin – dieta będzie przysługiwała w pełnej wysokości.

Bez zmian pozostają zasady ustalania ryczałtów. Członkowi korpusu służby cywilnej, któremu nie zapewniono bezpłatnego noclegu i który nie przedłożył rachunku za nocleg w podróży służbowej, przysługuje ryczałt za każdy nocleg w wysokości 150 proc. diety.

- do 8 godzin – dieta w wysokości 50 proc.,
- ponad 8 godzin – dieta w pełnej wysokości.

## Wyższe stawki

Przepisy nie zmieniają zasad ustalania ryczałtów. Członkowi korpusu służby cywilnej, któremu nie zapewniono bezpłatnego noclegu i który nie przedłożył rachunku za nocleg w podróży służbowej, przysługuje ryczałt za każdy nocleg w wysokości 150 proc. diety.

Ryczałt za nocleg przysługuje, jeżeli nocleg trwa co najmniej 6 godzin pomiędzy 21.00 a 7.00. Zwrot kosztów noclegu lub ryczałt za nocleg nie przysługują za czas przejazdu, a także jeżeli pracodawca uzna, że pracownik ma możliwość codziennego powrotu do miejscowości stałego lub czasowego pobytu.

Za każdą rozpoczętą dobę pobytu w podróży krajowej członkowi korpusu służby cywilnej przysługuje ryczałt na pokrycie kosztów dojazdów środkami komunikacji miejscowej w wysokości 20 proc. diety. Ryczałt na komunikację miejską nie przysługuje, jeżeli członek korpusu służby cywilnej nie ponosi kosztów dojazdów albo jeżeli na jego wniosek pracodawca wyrazi zgodę na pokrycie udokumentowanych kosztów dojazdów środkami komunikacji miejscowej.

Zmiana wysokości diety ma wpływ na wysokość ryczałtów przysługujących członkom korpusu służby cywilnej. Wynoszą one obecnie:

- na pokrycie kosztów dojazdu środkami komunikacji miejskiej (20 proc. diety) – 6 zł,
- na pokrycie kosztów noclegu (150 proc. diety) – 45 zł.

Nowe przepisy wprowadzają również pewne obostrzenia w zakresie zwrotu kosztów noclegowych poniesionych przez pracownika. Zgodnie z nimi członek korpusu służby cywilnej otrzyma zwrot kosztów noclegu w wysokości potwierdzonej rachunkiem – jednak nie większej za jedną dobę hotelową niż dwudziestokrotność stawki diety, a więc 600 zł. W uzasadnionych przypadkach pracodawca będzie jednak mógł wyrazić zgodę na pokrycie kosztów przekraczających wskazany limit (np. brak tańszej bazy noclegowej). Tak jak dotychczas, członkowi korpusu służby cywilnej przebywającemu w podróży krajowej trwającej co najmniej 10 dni przysługuje prawo do zwrotu kosztów przejazdu w dniu wolnym od pracy (jednokrotnego lub wielokrotnego w zależności od okresu pobytu w podróży) środkiem transportu określonym przez pracodawcę, do miejscowości po-

bytu stałego lub czasowego i z powrotem. Nie zmieniły się także zasady udzielania oraz rozliczania zaliczek na pokrycie kosztów krajowej podróży służbowej. Tak jak dotychczas, zaliczka przyznawana jest na wniosek pracownika, a jej wysokość powinna wynikać ze wstępnej kalkulacji kosztów podróży.

## Wyjazd za granicę

Wyższe diety i limity noclegowe, a także zmiany waluty, w której wypłacane są świadczenia z tytułu zagranicznych podróży służbowych członków korpusu służby cywilnej, wynikają także z rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej.

I w tym przypadku wysokość diet oraz limitów noclegowych dla większości państw, a także rodzaj waluty dla kilkunastu krajów z USD na EUR, zmieniły się od 1 marca 2013 r.

Czas podróży zagranicznej liczy się w przypadku odbywania jej środkami komunikacji:

- lądowej – od chwili przekroczenia granicy państwowej w drodze za granicę do chwili jej przekroczenia w drodze powrotnej do kraju,
- lotniczej – od chwili startu samolotu w drodze za granicę z ostatniego lotniska w kraju do chwili lądowania samolotu w drodze powrotnej na pierwszym lotnisku w kraju,
- morskiej – od chwili wyjścia statku (promu) z ostatniego portu polskiego do chwili wejścia statku (promu) w drodze powrotnej do pierwszego portu polskiego.

## Ile za posiłki

Należności z tytułu diet oblicza się w następujący sposób:

- 1) za każdą dobę podróży zagranicznej przysługuje dieta w pełnej wysokości;
- 2) za niepełną dobę podróży zagranicznej:
  - a) do 8 godzin – przysługuje 1/3 diety,
  - b) ponad 8 do 12 godzin – przysługuje 50 proc. diety,
  - c) ponad 12 godzin – przysługuje dieta w pełnej wysokości.

Członkowi korpusu służby cywilnej, któremu zapewniono w czasie podróży zagranicznej bezpłatne, całodziennne wyżywienie, przysługuje 25 proc. diety. Kwotę diety zmniejsza się o koszt zapewnionego bezpłatnego wyżywienia, przyjmując, że każdy posiłek stanowi odpowiednio:

- śniadanie – 15 proc. diety,
- obiad – 30 proc. diety,
- kolacja – 30 proc. diety.

Na takich samych zasadach zmniejsza się kwotę diety w przypadku korzystania przez członka korpusu służby cywilnej z usługi ho-

telarskiej, w ramach której zapewniono wyżywienie. Członkowi korpusu służby cywilnej, który otrzymuje w czasie podróży zagranicznej należność pieniężną na wyżywienie, dieta nie przysługuje. Jeżeli należność pieniężna jest niższa od diety – urzędnik ma prawo do wyrównania do wysokości należnej diety. Za każdy dzień

**WAŻNE:** Od 1 marca 2013 r. przy podróży zagranicznej odbywanej do dwóch lub więcej państw pracodawca może ustalić więcej niż jedno państwo docelowe. Gdy podróż zagraniczna jest połączona z przejazdem na obszarze kraju, stosuje się odpowiednio przepisy rozporządzenia dotyczące podróży krajowej

pobytu w szpitalu (innym zakładzie leczniczym) w czasie podróży zagranicznej członkowi korpusu przysługuje 25 proc. diety.

## Zwrot za hotel

Za nocleg za granicą członkowi korpusu przysługuje zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem, w granicach limitu określonego dla poszczególnych państw w załączniku do rozporządzenia. W uzasadnionych przypadkach pracodawca może wyrazić zgodę na zwrot kosztów za nocleg, stwierdzonych rachunkiem, w wysokości przekraczającej limit dla poszczególnych państw.

W razie nieprzedłożenia rachunku za nocleg pracownik ma prawo do ryczałtu w wysokości 25 proc. limitu. Ryczałt nie przysługuje za czas przejazdu. Zwrot kosztów noclegu oraz prawo do ryczałtu noclegowego nie przysługują, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewniają bezpłatny nocleg.

## Dojazd ryczałtem

Członkowi korpusu służby cywilnej przysługuje ryczałt na pokrycie kosztów dojazdu z i do dworca kolejowego, autobusowego, portu lotniczego lub morskiego w wysokości jednej diety w miejscowości docelowej za granicą oraz w każdej innej miejscowości za granicą, w której pracownik korzystał z noclegu. Gdy pracownik ponosi koszty dojazdu wyłącznie w jedną stronę – przysługuje ryczałt w wysokości 50 proc. diety.

Na pokrycie kosztów dojazdów środkami komunikacji miejscowej członkowi korpusu służby cywilnej przysługuje ryczałt w wysokości 10 proc. diety za każdą rozpoczętą dobę pobytu w podróży zagranicznej.

Ryczałt nie przysługują, jeżeli członek korpusu służby cywilnej:

- odbywa podróż zagraniczną służbowym lub prywatnym pojazdem samochodowym, motocyklem lub motorowerem,

- ma zapewnione bezpłatne dojazdy,

- nie ponosi kosztów, na pokrycie których są przeznaczone te ryczałty.

Do decyzji pracodawcy zostawiono zaś kwestię zwrotu kosztów przewozu lotniczego bagażu osobistego członka korpusu służby cywilnej odbywającego podróż zagraniczną. Pracodawca może wyrazić zgodę na zwrot kosztów przewozu samolotem bagażu osobistego o wadze do 30 kg, liczonej łącznie z wagą bagażu opłaconego w cenie biletu, jeżeli podróż zagraniczna trwa ponad 30 dni lub jeśli państwem docelowym jest państwo pozaeuropejskie.

## W razie choroby

Podczas podróży zagranicznej członkowi korpusu służby cywilnej w razie choroby przysługuje zwrot udokumentowanych niezbędnych kosztów leczenia za granicą. Nie podlegają jednak zwrotowi koszty zakupu leków, których nabycie za granicą nie było konieczne, zabiegów chirurgii plastycznej i kosmetycznych oraz nabycia protez ortopedycznych, dentystrycznych lub okularów.

Zwrot kosztów następuje ze środków pracodawcy, za wyjątkiem świadczeń gwarantowanych udzielonych zgodnie z przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE, o których mowa w art. 5 pkt 32 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r. nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).

## Wyplata zaliczki

Dotychczasowe regulacje umożliwiające wypłatę członkowi korpusu służby cywilnej zaliczki w walucie polskiej zostały uzupełnione zapisem określającym, według jakiego kursu waluty należy ustalić zaliczkę oraz jej rozliczenie. Co do zasady, pracownik otrzymuje zaliczkę w walucie obcej na niezbędne koszty podróży zagranicznej, w wysokości wynikającej ze wstępnej kalkulacji tych kosztów. Za zgodą pracownika zaliczka może być wypłacona w walucie polskiej w wysokości stanowiącej równoważność przysługującej członkowi korpusu służby cywilnej zaliczki w walucie obcej wg średniego kursu złotego w stosunku do walut obcych określonego przez NBP z dnia wypłaty zaliczki.

Rozliczenie kosztów podróży zagranicznej jest dokonywane w walucie otrzymanej zaliczki, w walucie wymiennej albo w polskiej wg średniego kursu z dnia jej wypłacenia.

## Podstawa prawna

Art. 95 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.).  
Rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 167).



# Członek korpusu na jednym etacie, ale są wyjątki

**PROBLEM PRAWNY** Czy możliwe jest zawarcie z członkiem korpusu służby cywilnej dwóch umów o pracę w tym samym urzędzie?

**TEZA** Zasadą jest, że członek korpusu służby cywilnej u danego pracodawcy może być zatrudniony na jednym stanowisku pracy w ramach jednego stosunku pracy. Zawarcie z tym samym członkiem korpusu służby cywilnej drugiej umowy o pracę jest dopuszczalne, ale pod pewnymi warunkami.

**OPINIA PRAWNA z 13 sierpnia 2012 r., znak: DP.171-200(2)/12/EŁ**

Odnosząc się do zapytania Urzędu X dotyczącego możliwości zawarcia z członkiem korpusu służby cywilnej drugiej umowy o pracę w tym samym urzędzie, Departament Prawny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyraża następującą opinię.

Przepisy ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.) nie regulują kwestii związanych z możliwością zawarcia przez członka korpusu służby cywilnej kolejnego, równoległego trwającego, stosunku pracy z tym samym pracodawcą. Do rozstrzygnięcia powyższej kwestii, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, będą miały więc zastosowanie przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy.

Kodeks pracy nie wyklucza możliwości pozostawania przez pracownika w więcej niż jednym stosunku pracy z tym samym pracodawcą. Należy jednak wziąć pod uwagę, że w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego (np. wyrok SN z 13 marca 1997 r. – I PKN 43/97, OSNP z 1997 r. nr 24, poz. 494) z tym samym pracodawcą, w zakresie wykonywania pracy tego samego rodzaju, pracownik może pozostawać tylko w jednym stosunku pracy (może go z nim łączyć tylko jedna umowa). Natomiast w wyroku z 8 stycznia 1981 r. (II URN 186/80) Sąd Najwyższy stwierdził, że zakład pracy może zawrzeć z własnym pracownikiem dodatkową umowę o pracę, jeżeli będzie to praca innego rodzaju niż dotychczasowa, a wykonywanie jej nie będzie kolidowało z normalnym czasem pracy pracownika (cyt. za pismem z 9 grudnia 2008 r. Głównego Inspektoratu Pracy, Rzeczpospolita DF.2009.17.5).

W związku z tym uzasadniony wydaje się wniosek, że w służbie cywilnej zasadą powinno być zatrudnianie członka korpusu służby cywilnej na jednym stanowisku pracy w ramach jednego stosunku pracy u danego

pracodawcy. Zawarcie drugiej umowy o pracę z tym samym członkiem korpusu służby cywilnej można by uznać za dopuszczalne tylko w szczególnie uzasadnionych okolicznościach i pod warunkiem, że przedmiotem drugiego stosunku pracy byłoby wykonywanie zadań o charakterze odmiennym od zadań wynikających z pierwszego stosunku pracy, a także pod warunkiem, że nie będzie to prowadziło do naruszenia przepisów o czasie pracy członków korpusu służby cywilnej (zwłaszcza przepisów ochronnych).

Z Państwa zapytania wynika, iż pracownik służby cywilnej zatrudniony obecnie w urzędzie na stanowisku psychologa, w wymiarze jednej drugiej etatu, miałby zostać zatrudniony u tego samego pracodawcy na umowę na zastępstwo również na stanowisku psychologa. Przedmiotem obydwu równoległych stosunków pracy z tym samym pracodawcą byłaby

więc praca tego samego rodzaju. W świetle wyżej przytoczonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, w zakresie wykonywania pracy tego samego rodzaju pracownik może pozostawać z pracodawcą tylko w jednym stosunku pracy. W przedmiotowym przypadku nie ma więc możliwości zawarcia z pracownikiem dodatkowej umowy o pracę na zastępstwo.

Jednocześnie, Departament Prawny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pragnie zauważyć, iż pracownik zatrudniony jest obecnie w wymiarze jednej drugiej etatu. Zatrudnienie w ramach umowy na zastępstwo również miałyby miejsce w wymiarze jednej drugiej etatu. Łączne wykonywanie zadań na obu stanowiskach nie naruszałoby więc przepisów

o czasie pracy członków korpusu służby cywilnej. Rozwiązanie zaistniałej sytuacji możliwe jest poprzez zawarcie przez strony porozumienia zmieniającego do umowy o pracę, zgodnie z którym od dnia wskazanego w porozumieniu do dnia powrotu do pracy zastępowanego pracownika byłby on zatrudniony (w ramach obecnego stosunku pracy) na stanowisku psychologa w pełnym wymiarze czasu pracy.

Opinię przygotowali:

**Dobrosław Dowiat-Urbański,**  
Zastępca Dyrektora

**Ewa Łukasik,**

Radca Szefa Kancelarii

Prezesa Rady Ministrów

Opinię zredagował:

**Michał Graczyk,**

Radca Szefa Kancelarii

Prezesa Rady Ministrów

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW  
DEPARTAMENT PRAWNY

nie w urzędzie na stanowisku psychologa, w wymiarze jednej drugiej etatu, miałby zostać zatrudniony u tego samego pracodawcy na umowę na zastępstwo również na stanowisku psychologa. Przedmiotem obydwu równoległych stosunków pracy z tym samym pracodawcą byłaby

# Pracownik bez skazy – kto ocenia, kto sprawdza, kto decyduje

Członek korpusu służby cywilnej może zostać zwolniony z powodu utraty nieposzlakowanej opinii. Jednak w przyczynach swojej decyzji pracodawca musi precyzyjnie wskazać konkretne tego powody

**Grażyna J. Leśniak**  
grazyna.lesniak@infor.pl

Wypytywanie sąsiadów w miejscu zamieszkania oraz sprawdzanie profili i wpisów na portalach społecznościowych to tylko niektóre sposoby pracodawców na przesiewanie kandydatów do pracy. Wszystko po to, by zbadać, czy potencjalny pracownik cieszy się nieposzlakowaną opinią. Tylko tacy ludzie mogą bowiem pracować w administracji rządowej i samorządowej. Czy słusznie i czy jest to zgodne z prawem? Zdaniem ekspertów nie do końca. Niebezpieczne jest też powoływanie się na brak nieposzlakowanej opinii, by pozbyć się z pracy niewygodnych z różnych powodów pracowników. A takie przypadki, zdaniem specjalistów, mają miejsce i nie należą do rzadkości.

## Nieskazitelnym

Nieposzlakowana opinia to niesprecyzowane w systemie prawa pojęcie (czyli tzw. klauzula generalna), które za każdym razem i w każdej sprawie podlega ocenie. W słownikach języka polskiego nieposzlakowany oznacza nieskazitelnym, nienaganny, doskonały, zacy. Osoba o nieposzlakowanej opinii to osoba o nieskazitelnym charakterze, zachowująca się nienagannie. To ktoś, komu nie można nic zarzucić pod względem moralnym.

I taki ma być członek korpusu służby cywilnej. Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r.

nr 227, poz. 1505) wśród wymogów, jakie musi spełnić osoba, która ma być zatrudniona w służbie cywilnej, oprócz polskiego obywatelstwa wymienia m.in. nieposzlakowaną opinię (art. 4 pkt 5). Z kolei art. 71 pkt 3 tej ustawy wśród powodów rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej wymienia utratę nieposzlakowanej opinii.

Podobne wymogi dotyczą także pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym (art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; Dz.U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).

## Ochrona danych osobowych

O ile sprawdzanie pracownika pod kątem ewentualnej utraty nieposzlakowanej opinii nie budzi wątpliwości, o tyle jednak sprawdzanie kandydata do pracy w procesie rekrutacji pod kątem posiadania nieposzlakowanej opinii takie zastrzeżenia już rodzi z uwagi na ustawę z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 926 z późn. zm.). Ustawa zabrania bowiem przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową. Zabrania również przetwarzania danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, na-

łogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy np. osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę na piśmie. Dane można również przetwarzać, np. wtedy, gdy zezwala na to przepis szczególnej ustawy (bez zgody tej osoby) i stwarza pełne gwarancje ich ochrony (art. 27 ust. 1 i 2).

Kłopot polega na tym, że ze względu na ochronę danych osobowych nie powinno być mowy o sprawdzaniu kandydata na pracownika poprzez zbieranie bardzo szerokiej informacji o nim, które mogą okazać się bezużyteczne, gdy kandydat nie dostanie pracy, o którą się ubiegał. Przepisy kodeksu pracy wyraźnie również mówią o kryteriach równościowych. Nie można dyskryminować pracowników z uwagi np. na religię, wyznanie czy orientację seksualną. Są to też dane wrażliwe na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych – podkreśla Piotr Wojciechowski, prawnik prowadzący kancelarię Prawa Pracy, były inspektor pracy.

Jak w takim razie powinna wyglądać rekrutacja?

– Wzorcowa rekrutacja ma się skoncentrować na zweryfikowaniu kwalifikacji i kompetencji kandydata na dane stanowisko – mówi krótko Piotr Wojciechowski.

Na nieco więcej może pozwolić sobie pracodawca

w stosunku do pracownika, ale to też nie oznacza, że wszystko mu wolno.

## Bez notatek i dowodów

Nieposzlakowana opinia – a raczej jej utrata – może być też powodem rozwiązania umowy o pracę z urzędnikiem. I może to być powód wystarczający.

– Urzędnikiem jest się 24 godziny na dobę i o tym warto pamiętać na każdym kroku – przypomina Piotr Wojciechowski. Tłumaczy, że pracownik stale powinien dbać o podtrzymanie nieposzlakowanej opinii, bo jej utrata będzie równoznaczna z utratą pracy.

Pod tym kątem może być więc oceniane każde zachowanie urzędnika po godzinach pracy i w miejscach publicznych, np. zachowanie pod wpływem alkoholu, które godzi w dobre imię i powagę służby. Złazszcza że w komentarzach do ustawy o służbie cywilnej (np. autorstwa J. Jagielskiego, K. Rączki, Warszawa 2010) zwraca się uwagę na to, że nie małe znaczenie ma także zachowanie po służbie. Bo nieposzlakowana opinia w życiu prywatnym to możliwość przypisania danej osobie takich cech jak uczciwość, rzetelność, odpowiedzialność za czyny i słowa, otwartość w stosunku do innych ludzi, skromność i umiarkowanie w życiu codziennym. To także umiejętność godnego zachowania w różnych sytuacjach, spolegliwość, uczciwość w życiu prywatnym i rodzinnym (zob. wyrok Sądu Najwyższe-

## Sąd Najwyższy o godnym zachowaniu

Każdy członek korpusu służby cywilnej, a zatem także jej pracownik, został objęty obowiązkiem m.in. godnego zachowania w służbie i poza nią (art. 76 ust. 1 pkt 7 ustawy o służbie cywilnej). W przypadku osoby, która już pozostaje w stosunku pracy, ze względu na ten obowiązek ochrona prywatności podlega mniejszym ograniczeniom, a zatem i ocena zachowań, które mogą naruszać nieposzlakowaną opinię, ma potencjalnie szerszy zakres. (...)

**Wyrok Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II PK 263/11**

go z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II PK 263/11).

Co ważne, ewentualne zwolnienie z pracy w związku z utratą nieposzlakowanej opinii musi być zawsze dobrze udokumentowane.

– W przyczynach swojej decyzji pracodawca musi wyraźnie i precyzyjnie wskazać konkretne powody zwolnienia pracownika. Kłopot polega jednak na tym, że pracodawca nie ma prawa gromadzić dowodów potwierdzających utratę przez pracownika tej nieposzlakowanej opinii. To mogą robić tylko policja i prokuratura – zastrzega Piotr Wojciechowski.

Pracodawcy nie wolno też umieszczać w aktach osobowych pracownika różnego rodzaju notatek na temat jego zachowania czy sposobu bycia.

– Sąd Najwyższy takie praktyki uznał za niezgodne z prawem – podkreśla Piotr Wojciechowski. Dodaje, że kary porządkowe ulegają zatarciu po upływie 12 miesięcy od ich nałożenia, a taki nieformalny dokument, jak notatka, może pozostać w do-

kumentach pracownika na dłużej.

Istotne jest również to, że przy rozstaniu z pracownikiem nie należy mylić utraty nieposzlakowanej opinii z utratą zaufania do pracownika. Bo to nie są synonimy – utrata nieposzlakowanej opinii wcale nie musi oznaczać utraty zaufania do pracownika.

Co w takim razie wolno pracodawcy?

Zdaniem Piotra Wojciechowskiego można np. ograniczyć czy wręcz zablokować pracownikom dostęp do określonych stron internetowych albo udostępnić im tylko takie, które są ściśle związane z obowiązkami pracowniczymi: – Muszą być wyraźnie określone procedury korzystania z internetu w godzinach pracy. Nie można przeglądać komputera pracownika i czynić mu zarzutów, że w godzinach pracy wchodził np. na strony pornograficzne, jeżeli w urzędzie czy firmie nie ma żadnego regulaminu korzystania z sieci w godzinach pracy – zaznacza Wojciechowski.

# Przedszkola za złotówkę dobre dla rodziców, dla gmin to kłopot

Z roku na rok coraz młodsze dzieci i tym samym w coraz większej liczbie będą miały zagwarantowane miejsce w placówce wychowawczej. Od jesieni 2015 roku każdy czterolatek, a w dwa lata później także wszystkie trzylatki. Jest to zgodne ze znowelizowaną ustawą o systemie oświaty, która wchodzi w życie 1 września 2013 r.

Alicja Wejner  
dgp@infor.pl

Zmieniają się też zasady odpłatności w przedszkolach – we wszystkich placówkach publicznych oraz tych niepublicznych, które zdecydowały się poddać zapisom znowelizowanej ustawy. Cały proces wdrażania zapisów ustawy ma być zakończony we wrześniu 2017 r.

Wprowadzane zmiany dotyczą zarówno wszystkich publicznych form wychowania przedszkolnego, jak i tych przedszkoli niepublicznych, które zdecydowały się pobierać od rodziców opłaty na zasadach ustalonych przez radę gminy.

Wychowanie przedszkolne może być realizowane w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego. Obejmuje dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata (w szczególnych przypadkach jeśli ukończyło 2,5 roku), do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 6 lat.

## Minimum za darmo

Za pięć godzin pobytu dziecka w placówce w ciągu dnia rodzice nie będą płacić nic, a za każdą kolejną godzinę zapłacą złotówkę. Stawka ta podlega waloryzacji. Wysokość opłaty mnożona jest przez specjalny ustawowy wskaźnik, a wynik zaokrąglany w dół do pełnych groszy. Bezpłatne godziny traktowane będą jako minimum programowe i w całości finansowane z budżetu gminy, na terenie której działa placówka. Także w przedszkolach niepublicznych, objętych zasadami nowej ustawy, czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, ustalony

przez osobę prowadzącą placówkę, nie może być krótszy niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez radę gminy dla publicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę.

Jeśli rodzice zdecydują, żeby dziecko przebywało w przedszkolu dłużej, będą musieli wykupić dodatkowe godziny i za każdą zapłacić złotówkę. Resztę kosztów zorganizowania tych dodatkowych godzin pokryją gminy jako organy założycielskie. Oczywiście, chodzi tu o sam pobyt, bez uwzględniania kosztów stołówki. Za wyżywienie dziecka w przedszkolu rodzice bowiem muszą zapłacić dodatkowo, ale gminy nie mogą zażądać od nich więcej, niż kosztował wsad do kotła. Opłaty pozostałe, jak np. prąd czy wynagrodzenie kucharki, gminy także muszą pokryć z własnych środków.

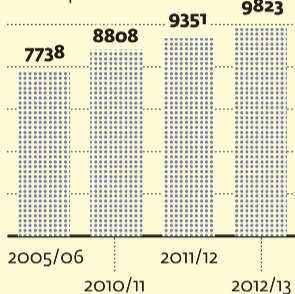
## Jakie dotacje

Z zapisów ustawy wynika, że gminy dostaną z budżetu państwa dotacje celowe na zwiększenie liczby miejsc i poprawę warunków wychowania przedszkolnego. Na cztery miesiące tego roku (od września do grudnia włącznie) będzie to 414 zł na każde dziecko, co łącznie da w skali kraju 504 mln zł. W 2014 roku dotacja przedszkolna wyniesie ok. 1,6 mld zł, co oznacza 1242 zł na dziecko. W kolejnych latach środki te będą zwiększane o wskaźnik inflacji.

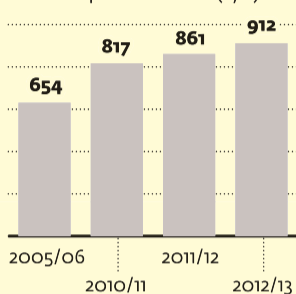
W tej chwili samorządy dostają subwencję oświatową na szkoły podstawowe i gimnazja. Wychowanie przedszkolne nie jest nią objęte, ponieważ jest to zadanie własne gminy, finansowane z jej dochodów własnych, czyli np. z podatków.

## Opieka samorządów nad maluchami rośnie

Liczba przedszkoli



Dzieci w przedszkolach (tys.)



Źródło: GUS

W uzasadnieniu do projektu ustawy zapisano też, że w 2016 roku samorządy dostaną z budżetu państwa 1,713 mld zł. Z tego 618 mln ma wyrównać gminom ubytek dochodów z opłat rodziców, a pozostała kwota (nieco ponad 1 mld zł) pozostanie na rozwój edukacji przedszkolnej. Ustawodawca zwróci też samorządom koszty, jakie będą musiały ponieść, wypłacając większe dotacje przedszkolom niepublicznym. Kwota ok. 108 mln zł z budżetu państwa ma być wystarczającym wsparciem.

Podziału środków przeznaczonych na dotację pomiędzy poszczególne gminy dokonuje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Udzielać jej zaś będą wojewodowie. I będzie ona przekazywana samorządom w 12 częściach w terminie do 15. dnia każdego miesiąca.

Nowe zapisy umożliwiają też gminom całkowite zwolnienie z opłat za przedszkole. To nowość, bo do tej pory podobne decyzje kwestionowane były przez regionalne izby obrachunkowe. Pierwsze zmiany stawek zaczną wprowadzić obowiązując od początku września, ale

na zmianę uchwał w sprawie opłat za pobyt dziecka w przedszkolu w czasie ponad minimum programowe samorządy mają czas do końca sierpnia 2014 roku.

## Wspomogą niepubliczne

Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w innej publicznej placówce wychowania przedszkolnego ma prawo otrzymywać na każdego ucznia objętego tą formą opieki dotację z budżetu gminy. Jej wysokość nie może być niższa niż 50 proc. wydatków bieżących przewidzianych na dziecko w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. W przypadku dziecka niepełnosprawnego dotacja nie może być mniejsza niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę. W uzasadnionych przypadkach rada gminy może wyrazić zgodę na udzielenie dotacji w wysokości większej niż 50 proc. Jeśli na terenie gminy nie ma

przedszkola publicznego, to podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone na prowadzenie przedszkola publicznego przez najbliższą gminę.

Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących, w tym na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej placówkę, z wyjątkiem wydatków na inwestycje. Pieniądże te można wydać także na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących m.in.: książki i zbiory biblioteczne, środki dydaktyczne, sprzęt rekreacyjny i sportowy oraz meble, a także niektóre środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne.

O dotację z budżetu gminy mogą ubiegać się także przedszkola niepubliczne. Muszą však spełnić określone warunki, dotyczące m.in. wysokości opłat pobieranych od rodziców, czasu minimum programowego, liczebności grup itp. Muszą też prowadzić dokumentację przebiegu nauczania, wychowania i opieki tak samo, jak to robią przedszkola publiczne, oraz zapewniać uczniom pomoc psychologiczno-pedagogiczną. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze decyzji może cofnąć niepublicznemu przedszkolu lub niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego dotację, jeśli nie otrzyma ono powyższych zobowiązań. Cofnięcie dotacji następuje z urzędu lub na wniosek organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

## Obowiązki samorządu

Gmina ma obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom zamieszkałym na jej obszarze (od września 2013 roku pięcioletkom). Może się jednak zdarzyć, że w danej gminie chętnych do przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego będzie więcej niż miejsc. W takiej sytuacji dyrektor placówki musi poinformować o tym wójta lub burmistrza, prezydenta miasta. Ten zaś – w terminie do 30 kwietnia roku szkolnego poprzedzającego ten, na który została przeprowadzona rekrutacja – obowiązany jest pisemnie wskazać rodzicom inne publiczne bądź niepubliczne (ale działające na takich zasadach jak publiczne) przedszkole albo inną formę wychowania przedszkolnego, które mogą przyjąć dziecko. Obowiązkiem rady gminy jest także ustalenie sieci prowadzonych przez siebie publicznych przedszkoli. Jednak w przypadkach uzasadnionych warunkami demogra-

ficznymi i geograficznymi mogą być do niej włączone także inne formy wychowania przedszkolnego. Organizuje się je dla konkretnych dzieci w miejscu ich zamieszkania lub w najbliższym sąsiedztwie. Sieć powinna gwarantować dzieciom zamieszkałym na obszarze gminy dostęp do wychowania przedszkolnego.

Zgodnie z nowymi zasadami przedszkola będą mogły łączyć się w zespoły (np. ze szkołami). Przekształcenie zaś innej formy wychowania przedszkolnego w przedszkole nie będzie wymagało procedury likwidacji ani żadnych specjalnych zezwoleń.

## Bezpłatny transport

Odległość od domu dziecka do placówki realizującej edukację przedszkolną nie powinna przekraczać 3 km. Jeżeli jest większa, to gmina ma obowiązek zapewnić dziecku (w tym roku pięcioletniemu) bezpłatny transport i opiekę w trakcie przewozu. Jeśli jest to niemożliwe albo dowożenie organizują rodzice, to gmina musi wziąć na siebie koszty przejazdu dziecka wraz z opiekunem środkami komunikacji publicznej.

**WAŻNE:** Nowe zapisy umożliwiają też gminom całkowite zwolnienie z opłat za przedszkole. To nowość, bo do tej pory podobne decyzje kwestionowane były przez regionalne izby obrachunkowe

Gmina może zorganizować dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego również wtedy, gdy nie ma takiego obowiązku.

Nowelizacja wprowadza też mechanizmy, zgodnie z którymi gmina, której mieszkańcem jest dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego w innej jednostce samorządu terytorialnego, zobowiązana jest do zwrotu tamtej gminie wydatków związanych z uczęszczaniem do placówki.

Pokrywa za malca koszty w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia odpowiednio w przedszkolach publicznych lub publicznych innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę, w której uczeń uczęszcza do przedszkola. Tę kwotę pomniejsza się o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie stanowiące dochody budżetu gminy, a także o kwotę dotacji otrzymanej na ucznia przez gminę prowadzącą przedszkole, do którego uczęszcza uczeń.

## Liczba wychowanków przedszkoli wg Systemu Informacji Oświatowej

	30.09.2008				30.09.2012			
	miasto do 5 tys. mieszk.	miasto pow. 5 tys. mieszk.	wieś	razem	miasto do 5 tys. mieszk.	miasto pow. 5 tys. mieszk.	wieś	razem
woj. dolnośląskie	2505	43 791	6317	52 613	3253	53 279	9402	65 934
woj. kujawsko-pomorskie	1784	27 140	5028	33 952	2234	32 070	7731	42 035
woj. lubelskie	1252	25 659	7380	34 291	1682	30 658	10 204	42 544
woj. lubuskie	1915	15 788	3351	21 054	2249	19 492	4725	26 466
woj. łódzkie	1561	38 218	7612	47 391	1979	44 200	10 301	56 480
woj. małopolskie	1691	40 357	22 858	64 906	2470	50 457	31 135	84 062
woj. mazowieckie	2431	86 308	16 970	105 709	3257	107 281	24 852	135 390
woj. opolskie	1082	14 616	8404	24 102	1358	16 356	9453	27 167
woj. podkarpackie	1511	21 127	10 707	33 345	2386	25 923	14 001	42 310
woj. podlaskie	867	17 315	1404	19 586	1495	20 449	1881	23 825
woj. pomorskie	829	32 295	7 399	40 523	1033	37 725	11 798	50 556
woj. śląskie	1333	84 684	19 847	105 864	1512	100 499	26 028	128 039
woj. świętokrzyskie	1340	11 683	4 685	17 708	1800	13 752	6439	21 991
woj. warmińsko-mazurskie	1480	19 894	3 046	24 420	1887	23 620	4054	29 561
woj. wielkopolskie	6487	51 624	21 239	79 350	8333	61 728	29 161	99 222
woj. zachodniopomorskie	2573	24 431	2 335	29 339	3298	29 219	3408	35 925
<b>razem</b>	<b>30 641</b>	<b>554 930</b>	<b>148 582</b>	<b>734 153</b>	<b>40 226</b>	<b>666 708</b>	<b>204 573</b>	<b>911 507</b>

Źródło: MEN; bez przedszkoli przy podmiotach leczniczych

# Miłe złego początku, a koniec...

Coraz większa dostępność przedszkoli to powód do radości rodziców. Jednak to gminy będą musiały sfinansować całe przedsięwzięcie, choć nie mają w swoich budżetach wystarczających środków

Coraz głośniejsze syczące zapowiedzi, że w tej sytuacji gminy będą likwidować podległe sobie placówki. Czy może to oznaczać początek końca przedszkoli publicznych w Polsce? Początek końca edukacji przedszkolnej?

Z punktu widzenia rodziny i polityki prorodzinnej ostatnie zmiany to bardzo dobra wiadomość – mówi Artur Brodowski, wiceprezydent Otwocka. – Jednak będzie się to odbywać kosztem gmin, które i tak są już obciążone wieloma dodatkowymi zadaniami. A to jest kolejne, które zostało narzucone samorządom bez zapewnienia środków w należytym wysokości. Kwota zaproponowana przez rząd na ten rok nie rekompensuje samorządom kosztów pobytu dziecka w przedszkolu. Z naszych obliczeń wynika, że to powin-

no być przynajmniej 200–250 zł miesięcznie na osobę. W tej chwili w Otwocku mamy 10 przedszkoli samorządowych i szacujemy, że począwszy od 2014 roku, będziemy musieli dołożyć do tego zadania co najmniej 1 mln zł rocznie.

Dzisiaj Otwock ma niewiele ponad 21 mln zł subwencji oświatowej rocznie – wyjaśnia Artur Brodowski. – Żeby spiąć budżet oświaty, w każdym roku z własnych pieniędzy dokładamy 24 mln zł, czyli więcej, niż dostajemy od rządu. Po wejściu w życie ustawy przedszkolnej będziemy musieli dołożyć jeszcze więcej. Tym bardziej że gmina z własnego budżetu musi też sfinansować pięciogodzinne minimum programowe, które dla rodzica jest bezpłatne.

Wiceprezydent dodaje, że nie bez znaczenia jest również sprawa dotacji z budżetu gminy dla przedszkoli niepublicznych funkcjonujących na jej terenie: – Dzisiaj gminy wypłacają tym placówkom na każde dziecko 75 proc. kosztów, jakie samorząd ponosi na utrzymanie kosztów dziecka w przedszkolu publicznym. Jeżeli przedszkole prywatne przystąpiło do programu 1 zł, to jego subwencja od gminy zwiększyłaby się i niepubliczna placówka miałaby prawo dostać zwrot na poziomie 100 proc. kosztów. Do tego

dochodzi jeszcze organizacja dowozu dzieci do przedszkola, jeśli droga z miejsca zamieszkania przekracza 3 km. Wszystko to razem będzie dodatkowym, bardzo poważnym obciążeniem dla gminy – wyraża zdanie Artur Brodowski.

Dla samorządów małych i biednych, czyli np. wiejskich o niskich dochodach, może to być duży problem. Jeżeli będą zmuszone dokładać do przedszkoli tak duże kwoty, to istnieje niebezpieczeństwo, że placówki zaczną być likwidowane. Zupełnie tak samo, jak to się dzieje z niewielkimi szkołami. Małe gminy zamykają je bądź sprzedają, a dzieci dowożone są do placówek w innych miejscowościach, oddalonych czasem po kilkanaście kilometrów. Na przedszkola prywatne, gdzie odpłatność przekracza zwykle 700 zł miesięcznie, wielu rodziców nie będzie stać. A i liczba miejsc w tych placówkach może być niewystarczająca. Już dzisiaj bowiem widać, że nie sprawdzają się zapowiedzi, iż punktów przedszkolnych będzie przybywać lawinowo.

Zasadniczym celem nowelizacji jest usunięcie barier w dostępie do edukacji przedszkolnej i doprowadzenie do sytuacji, w której każde dziecko w wieku od 3 do 5 lat będzie mogło korzystać z wychowania

przedszkolnego, o ile rodzice wyrażą taką wolę. A co, jeśli nie wyrażą?

Z punktu widzenia polityki oświatowej to zagrożenie wydaje się największym problemem. I może okazać się najgorszym, tragicznym wręcz, efektem ubocznym wprowadzanego systemu. Wiele dzieci może bowiem pozostać poza systemem wychowania przedszkolnego. I w tym sensie będą one wykluczone.

Może się okazać, że coraz więcej jest dzieci biegających całymi dniami po podwórkach albo podrzucanych babci czy cioci. To by oznaczało, że będziemy się cofać cywilizacyjnie – przestrzega wiceprezydent Otwocka. – Sprawa dotyczy wszystkich samorządów gminnych w Polsce, ale nie będziemy się ubiegać o dodatkowe pieniądze samodzielnie, każda gmina osobno. Jesteśmy zrzeszeni w Związku Miast Polskich (ZMP) i za pośrednictwem tej organizacji będziemy dbać o swoje interesy. Zwłaszcza że ZMP reprezentuje nas również w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Od wielu miesięcy upominamy się tam, żeby rząd traktował nas po partnersku. Jeżeli zwiększa się zadania, które mają swój wymiar finansowy, to trzeba też mówić o rekompensowaniu gminom kosztów w rzeczywistej wysokości.

## Zmiany są trudne do zaakceptowania

Zasady finansowania edukacji przedszkolnej zmieniono w połowie czerwca: 13 czerwca Sejm RP uchwalił ustawę, 20 czerwca Senat RP ją przyjął, a 26 czerwca prezydent RP podpisał. Rozległy się zbiorowe protesty

Dopiero w kilka dni później, kiedy nie było już właściwie możliwości wprowadzania zmian, odezwały się organizacje samorządowe, opierając się na przyjęte zapisy. Samorządowcy zresztą już dużo wcześniej wyrażali negatywne opinie na temat rządowych propozycji.

W liście z 1 lipca, adresowanym do prezydenta Bronisława Komorowskiego, trzy ogólnopolskie organizacje samorządowe – Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP i Unia Miasteczek Polskich – zgodnie wypowiedziały się w imieniu samorządów, wyrażając swoje oburzenie. Napisały, że odrzucają nowelizację ustawy o systemie oświaty uchwaloną przez Sejm jako „niezgodną z konstytucyjnymi zasadami samodzielności gmin w wykonywaniu zadań własnych oraz adekwatności zasilania finansowego do zakresu nałożonych zadań”.

Organizacje nie poinformowały wcześniej prezydenta o swoim stanowisku, ponieważ nie zdążyły. A nie zdążyły, bo wszystko działo się zbyt szybko.

Organizacje powołały się przy tym na Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, która gwarantuje m.in., że społeczności lokalne mają prawo „do posiadania własnych finansujących zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień” oraz na art. 7 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), który mówi, że „przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji”. Odnosząc się do nowelizowanej ustawy, samorządowcy napisali, że znacząco poszerza zakres zadania własnego gmin, jakim jest prowadzenie przedszkoli, przynajmniej na ten cel dotację celową, zamiast zapewnić adekwatny wzrost dochodów własnych lub subwencji ogólnej. Ponadto uznali, że gminom narzucono szczególny sposób realizacji nowego zadania własnego, przynajmniej dotację celową (a więc podlegającą ścisłemu rozliczeniu i – w określonych sytuacjach – zwrotowi). W dodatku wielkość przyznanej dotacji jest poważnie niedoszacowana.

„Jeśli rząd RP postanowił zrobić poprzez tę ustawę (re-

kami samorządów, po części na nasz koszt) prezent rodzicom dzieci w wieku przedszkolnym, powinno to być zadanie zlecone. Wówczas finansowanie przez dotację byłoby zgodne z zasadami, stawiałoby też gminy w korzystniejszej sytuacji, bowiem w przypadku niedoszacowania dotacji przysługiwałoby im roszczenie” – zauważyli samorządowcy.

### Co dadzą protesty

Odwolywanie się organizacji samorządowych do autorytetu prezydenta RP i szukanie u niego pomocy w rozwiązaniu problemu mogłoby sugerować, że prace nad ustawą były utajnione i prowadzone bez udziału lub wręcz poza plecami samorządów. Jednak tak nie było, skoro sprawę omawiano na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W liście do Bronisława Komorowskiego organizacje zaznaczają, że nowelizacja została uchwalona pomimo „negatywnej opinii Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego”.

Zasady przekazywania gminom dodatkowych środków na edukację przedszkolną oceniono jednoznacznie negatywnie. Zwłaszcza to, że będą one rozdzielane w formie dotacji, a nie subwencji. Ten mechanizm oznacza bowiem, że realizacja zadania samorządu własnego zostanie poddana kontroli wykraczającej poza obowiązujące zasady. Odgórne narzucenie stawki

1 zł za godzinę ponad minimum programowe spowoduje zaś, że proponowana dotacja będzie dla gmin przede wszystkim rekompensatą za utratę dochodów.

Skrzytkowano wówczas także nakładany na gminy obowiązek zapewnienia miejsca w przedszkolach dla każdego czterolatka (od początku 2014 roku), a potem również wszystkich trzylatków (od początku 2016 roku). Uznano, że dla wielu gmin wiązać to się będzie z koniecznością poniesienia poważnych wydatków inwestycyjnych, a następnie finansowania znacznie zwiększonej liczby przedszkolaków.

Stowarzyszenia, których najważniejszym statutowym zadaniem jest pilnowanie interesów samorządów w nich zrzeszonych, okazały się jednak tak mało przekonujące, że ich opinia nie została uwzględniona.

### Konstytucyjność ustawy

Organizacje samorządowe, szukając pomocy, zwróciły się do prezydenta RP, aby wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie, czy wprowadzone przez parlament zasady nie są sprzeczne z ustawą zasadniczą. Zadeklarowały też, że gotowe są włączyć się w przygotowania stosownego wniosku. Odpowiedzi na list jeszcze nie ma. Jednak z opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych z maja 2013 roku wynika, że – na co powołują się autorzy nowelizacji – zagrożenie niezgodności ustawy z Konstytucją RP nie istnieje.

### Miesięczna opłata za dziecko

Rodzice zapłacą tylko za wyżywienie oraz za pobyt w zależności, ile godzin dodatkowych rodzic wykupi. Jeżeli dziecko ma być w przedszkolu np. 9 godzin (od 7:00 do 16:00 lub od 8:00 do 17:00), to rodzic musi wykupić 4 godziny dziennie i rachunek będzie następujący: 1 zł x 4 godz. x 20 dni, co da 80 zł miesięcznie bez wyżywienia. Zgodnie z ustawą koszty wyżywienia każde przedszkole kształtuje na własnym poziomie. Jest to zależne m.in. od jadłospisu. Dzisiaj dzienny koszt wyżywienia w przedszkolu (śniadanie, drugie śniadanie, obiad z podwieczorkiem) kształtuje się na poziomie 7–7,50 zł dziennie. Tutaj może być liczony wyłącznie wsad do kotła, bez kosztów pośrednich, czyli kosztów energii, pracy kucharek itp. W sumie więc w takim wariancie za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym rodzice płacić będą między 200 a 300 zł miesięcznie.

### OPINIE EKSPERTÓW



RYSZARD GISZCZAK

wójt gminy Raciąż, woj. mazowieckie

W gminie Raciąż nie mamy zwyczajnego przedszkola z posiłkami dla dzieci i leżakowaniem. Są zaś oddziały przedszkolne w szkołach. Kiedy bowiem pojawiły się pierwsze zapowiedzi, że sześciolatki pójdą do klas pierwszych, uwierzyłem, że tak będzie, i we wszystkich naszych szkołach utworzyliśmy oddziały przedszkolne dla pięciolatek. Dostosowaliśmy łazienki dla dzieci, wyposażyliśmy też sale w odpowiednie mebelki. Prawdę mówiąc, zrobiliśmy to nie tylko, żeby zająć się tymi małymi dziećmi, lecz także, żeby nie trafiały do szkoły prosto z domu bez wstępnego uspołecznienia w grupie rówieśników. Później rząd się z pomysłu wycofał i o dwa lata przesunął wprowadzenie sześciolatek do klas pierwszych. Zostaliśmy ze zorganizowanymi klasami i kłopotem finansowym, bo trzeba było je finansować. W tej sytuacji, skoro zaczęli zgłaszać się do nas rodzice z czterolatekami, a nawet trzylatkami, wysłaliśmy naprzeciw tym oczekiwaniom i zaczęliśmy przyjmować wszystkie dzieci. Jest to dla nas duży wysiłek finansowy, bo utrzymujemy te oddziały z własnych środków, nie żądając od rodziców opłat. Policzyliśmy, że do tych oddziałów uczęszcza 60 proc. naszych małych dzieci. To jest duży odsetek i nie chcemy się z tego wycofywać.

Tradycyjnego leżakowania nie organizujemy. Z jedzeniem też jest różnie, w zależności od placówki. W dużych szkołach są kuchnie i stołówki, ale w tych małych, gdzie np. jest sześć osób, niestety nie. Tam dzieci dostają zazwyczaj herbatę i kanapki i rodzice sami to finansują.

Oddziały przedszkolne funkcjonują jako odrębne placówki, ale w budynkach szkolnych. Tak jest najwygodniej, ponieważ jak większość gmin wiejskich mamy teraz kłopoty z demografią i w szkołach jest dość luźno. Do tej pory nie było źle, bo dostawaliśmy częściowy zwrot kosztów ze środków unijnych. Jeszcze do końca października będziemy mieć to wsparcie. Od 1 listopada wszystko spadnie na gminę, ale damy radę. W tej chwili do szkół dokładamy 1,6 mln zł rocznie przy subwencji oświatowej ok. 5 mln zł. Od przyszłego roku na utrzymanie oddziałów przedszkolnych będziemy musieli wyłożyć z gminnej kasy dodatkowo ok. 400 tys. zł.



ANDRZEJ KOSSOWSKI

burmistrz Sompolna, woj. wielkopolskie

Dla samorządów najważniejsze są finanse. Sprawa przedszkoli jest kolejnym przypadkiem, kiedy koszty przerzucono na samorządy, nie dając żadnych dodatkowych pieniędzy. Mówi się, że dostaniemy dotacje, które zwrócą nam poniesione koszty, i bardzo bym chciał, żeby tak było. Jednak myślę, że znowu będzie jak zwykle: dostaniemy jakieś pieniądze na początek, później stopniowo koszty będą rosły, a dotacje raczej nie. Znamy to na przykładzie innych ustaw, np. subwencja oświatowa w żadnym wypadku nie pokrywa nam kosztów. Jestem więc na razie nastawiony dość sceptycznie.

Dobrze, że chociaż zaczęło się w ogóle cokolwiek mówić o przedszkolach i że ma to być finansowane również z zewnątrz, a nie tylko z budżetów samorządów. Niepokojące jest tylko, że samorządność jest coraz mniejsza. Każde bowiem wydatkowanie środków, które są przypisane do poszczególnych działań, powoduje de facto, że tylko realizujemy zadania zlecone. Jako samorządy coraz częściej stajemy się tylko wykonawcami przepisów. Mamy wykonywać ustawy, które wchodzi w życie, i na tym nasza rola się kończy. Niewiele samorządów ma dzisiaj nadwyżki budżetowe. Czyli praktycznie niewiele samorządów jest w stanie robić to, co by chciało.

## ROZSTRZYGNIĘCIA

# Sołtys z wyrokiem sądowym? To dopuszczalne

Radni chcieli, żeby sołtysami w ich gminie nie mogły zostać osoby skazane. Organ nadrzędny uznał, że takie ograniczenie jest niedozwolone

Piotr Pieńkosz  
piotr.pienkosz@infor.pl

Rada jednej z kujawsko-pomorskich gmin w statucie nadanym sołectwu uregulowała kwestię organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej. W ten sposób wypełniła delegację ustawową wynikającą z art. 35 ustawy z 8 czerwca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.).

### Karany znaczy wykluczony

Wśród przyjętych uregulowań znalazły się jednak zapisy kontrowersyjne, które podważył wojewoda.

Po pierwsze, radni postanowili, że sołtys i członkowie rady sołectkiej mogą być odwołani przed upływem kadencji, jeżeli w trakcie jej trwania zostali skazani wyrokiem sądu karnego. Ponadto wójt mógłby zawiesić takie osoby w wykonywaniu czynności do momentu, gdy zebranie wiejskie podjęłoby decyzję o odwołaniu ich ze stanowiska.

Po drugie, samorządowcy ustalili, że kandydaci do pełnienia funkcji w organach sołectwa muszą przedłożyć oświadczenie o niekaralności. W innym przypadku droga do fotela sołtysa będzie dla nich zamknięta.

Po trzecie wreszcie, rada gminy postanowiła, że „nie może być sołtysiem lub człon-

kiem rady sołectkiej osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądowym”.

Przyjmując takie uregulowania, radni mogli kierować się art. 11 par. 2 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. nr 21, poz. 112 z późn. zm.), który stanowi, że prawa wybieralności nie mają osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Wojewoda kujawsko-pomorski działając w trybie nadzoru (rozstrzygnięcie nr 62/2013), uznał jednak takie uregulowanie za niewłaściwe. Jego zdaniem skoro ustawa gminna nie precyzuje pojęcia „uprawniony do głosowania”, to należy uznać, że bierne prawo wyborcze do organów jednostek sołectwa mają te osoby, którym przysługuje również czynne prawo wyborcze w danej jednostce pomocniczej gminy.

### Tylko kwestie techniczne

„Zgodna z rozsądkiem jest interpretacja, że wybranym do organów publicznych może być ten, kto sam posiada prawo wybierania” – zauważa Ewa Mes, wojewoda kujawsko-pomorski.

W praktyce oznacza to, że w opisywanej sytuacji należałoby odpowiednio zastosować art. 10 kodeksu wyborcze-

go, w którym jest napisane, że prawa wybierania, a co za tym idzie także prawa do bycia wybranym nie mają osoby pozbawione przez sąd lub Trybunał Stanu praw publicznych albo ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem. O skazaniu nie ma natomiast mowy.

### WAŻNE: Określenie szczegółowych zasad wyborów do organów jednostek pomocniczych w aktach prawa miejscowego powinno się ograniczyć do kwestii technicznych

Organ nadzoru przypomniał ponadto, że w art. 36 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) ustawodawca w odniesieniu do wyborów w jednostce pomocniczej wskazał jedynie, że sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania. W tej sytuacji określenie szczegółowych zasad wyborów do organów jednostek pomocniczych w aktach prawa miejscowego powinno się ograniczyć do kwestii technicznych, jak chociażby w jakim trybie i w jakiej formie powinny być zgłaszane kandydatury czy też jaki powinien być tryb głosowania.

# Konsultacje z mieszkańcami

Dialog społeczny w samorządach powinien być otwarty dla wszystkich, a nie jedynie dla wyborców

Piotr Pieńkosz  
piotr.pienkosz@infor.pl

Zgodnie z art. 5a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) w sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami. Ich zasady i tryb przeprowadzania określa rada gminy w swojej uchwale. Ważne, by zrobić to odpowiednio, bo konsultacje są instrumentem demokracji bezpośredniej.

Radni z Białego Boru w kluczowym zapisie ustalili, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach są mieszkańcy, którzy w dniu ich przeprowadzenia posiadają czynne prawo wyborcze do rady miejskiej.

Wojewoda zachodniopomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NK.3.4131.381.2013.SA podważył taki zapis. Uznał, że samorząd nie ma prawa tak głęboko ingerować w regulacje ustawowe. Jego zdaniem gminie zlecono uregulowanie zasad

i trybu przeprowadzania konsultacji, a więc niejako kwestii technicznych. „Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem, że pojęcia te obejmują swym zakresem określenie podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach” – napisał organ nadzoru.

Zresztą nie byłoby takiej potrzeby – twierdzi wojewoda. W przywołanym już art. 5a ustawy jest bowiem wprost wskazane, że krąg uprawnionych do udziału stanowią mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Taką definicję organ nadzoru wyprowadził z art. 25 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

Trzeba zaś pamiętać, że jeżeli coś już wcześniej uregulowano w ustawie, to rada gminy nie może tego modyfikować, bo przekracza wówczas swoje kompetencje.

„Podkreślenia wymaga, że pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby posiadającej czynne pra-

wo wyborcze” – wskazuje wojewoda. Jak dalej tłumaczy, prawa do uczestnictwa w wyborach nie mają osoby pozbawione praw publicznych czy też ubezwłasnowolnione. Jednocześnie cały czas pozostają mieszkańcami gminy, a co za tym idzie powinny mieć możliwość wypowiedzenia się w ramach konsultacji.

Opisywane rozstrzygnięcie wpisuje się w interpretację przepisów dokonywaną przez wojewodów i sądy administracyjne. Pokazuje jednocześnie, że gminy nadal mylą dwa pojęcia. Tymczasem nie można zrównywać statusu mieszkańca ze statusem wyborcy. Przypomniały o tym chociażby Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 29 kwietnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 20/11) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 13 czerwca 2006 r. (sygn. akt II SA/Op 213/06), a niedawno również wojewoda opolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 28 lutego 2013 r., nr NK.III.4131.1.16.2013.LM.

# Wojewodowie nadzorują realizację ustawy śmieciowej

Mimo że na przygotowania do wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi gminy miały sporo czasu, błędy pojawiały się do samego końca. Wojewodowie jeszcze w czerwcu musieli unieważniać akty prawa miejscowego. Przedstawiamy listę nieprawidłowości najczęściej występujących na finiszu przygotowań.

Stan faktyczny	Stan pożądany
Rada gminy uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku. Nie uwzględniła w nim jednak wszystkich kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.; dalej: u.c.p.g.).	Rada gminy musi uwzględnić w przyjmowanym przez siebie regulaminie wszystkie kwestie przekazane samorządom przez ustawodawcę do uregulowania. W art. 4 ust. 2 u.c.p.g. ustawodawca nie posłużył się zwrotem „w szczególności”, ale dokonał wyczerpującego wyliczenia wymagań, które ma spełniać regulamin. Wszystkie wymienione w tym przepisie wymagania muszą znaleźć odzwierciedlenie w regulaminie, gdyż upoważnienie ustawowe należy interpretować ściśle (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody warmińsko-mazurskiego nr PN.4131.363.2013).
Samorządowcy w regulaminie utrzymania czystości i porządku powtórzyli ustawowy zapis, że podczas wyznaczenia miejsc do gromadzenia odpadów komunalnych należy uwzględnić obowiązujące przepisy w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.	Regulamin, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać jedynie zapisy o charakterze normatywnym stanowiące realizację delegacji ustawowej, np. poprzez uszczegóławianie pewnych kwestii. Nie jest natomiast gminnym informatorem, w którym lokalni samorządowcy mieliby edukować mieszkańców o treści regulacji prawnych obowiązujących na szczeblu centralnym (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody warmińsko-mazurskiego nr PN.4131.374.2013).
Radni w regulaminie utrzymania czystości i porządku wskazali krąg podmiotów, które są adresatami obowiązków zawartych w tym akcie prawnym. Są nimi właściciele nieruchomości, mieszkańcy oraz przedsiębiorcy świadczący usługi w zakresie utrzymania czystości.	Artykuł 4 u.c.p.g. wskazuje, że regulamin obowiązuje na terenie gminy, która go przyjęła. To oznacza, że obowiązuje wszystkich, którzy przebywają w danym momencie na jej terenie. Wyznaczenie podmiotowego kręgu adresatów może prowadzić do ograniczenia takiego zakresu (rozporządzenie nadzorcze wojewody wielkopolskiego nr KN-I.4131.1.308.2013.8).
Rada gminy wskazała podmioty odpowiedzialne za kontrolę przestrzegania zasad zarządzania odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości i wyposażyła je w odpowiednie kompetencje.	Podmiot stojący na straży przestrzegania tego typu zasad jest wprost wskazany w u.c.p.g. Jest nim wójt (burmistrz, prezydent miasta), który w razie stwierdzenia niewykonywania obowiązków wynikających dla właścicieli nieruchomości z regulaminu utrzymania czystości i porządku może wydać decyzję przymuszającą, a następnie ją zrealizować w drodze egzekucji administracyjnej (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody zachodniopomorskiego nr NK-3.4131.355.2013.KJ).
Rada gminy postanowiła, że szczegółowe zasady przyjmowania śmieci przez punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) zostaną określone w regulaminie PSZOK.	W ocenie organu nadzoru takie działanie radnych to wprowadzenie nieuprawnionej subdelegacji kompetencji rady gminy. Przywołane zasady powinny znaleźć się w uchwale rady wydawanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. dotyczącej szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych w zamian za uiszczony przez właściciela nieruchomości tzw. podatek śmieciowy. Regulacje działania PSZOK nie mogą być przedmiotem odrębnego aktu prawnego (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody opolskiego nr NK.III.4131.1.38.2013.KK).
Jednostka samorządu terytorialnego, chcąc chronić mieszkańców, wprowadziła do regulaminu utrzymania czystości i porządku zapis, że „przedsiębiorca odbierający odpady ponosi odpowiedzialność finansową za uszkodzenie z jego winy pojemnika będącego własnością właściciela nieruchomości”.	Radzie miasta nie przysługują żadne kompetencje w zakresie kształtowania zasad odpowiedzialności przedsiębiorcy świadczącego usługi odbioru śmieci wobec właściciela nieruchomości. W innym przypadku gmina ingerowałaby takimi regulacjami w kwestie o charakterze cywilnoprawnym. Poza tym w regulaminie samorządy powinny – w odniesieniu do kubłów – określić jedynie ich rodzaj i minimalną pojemność oraz warunki ich rozmieszczania i utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubelskiego nr PN-II.4131.227.2013).
Rada miasta postanowiła, że deklaracje o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi mieszkańcy powinni składać do jednego z przedsiębiorstw zajmujących się odbiorem śmieci.	Z art. 6m u.c.p.g. wynika, że wspomnianą deklarację właściciel nieruchomości jest zobowiązany złożyć do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Oznacza to, że kierowanie tego dokumentu do innych podmiotów nie wywołuje skutków prawnych, nawet jeśli mamy na myśli firmę, która wygrała przetarg i ma zajmować się odbiorem odpadów (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego nr PNK-I.4131.678.2013).
Ustalając wymogi dla przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, rada gminy wskazała, że firma ma obowiązek przekazywania odebranych nieczystości ciekłych do stacji zlewnych określonych w zezwoleniu. Dodatkowo, już na etapie ubiegania się o zezwolenie, przedsiębiorca musi mieć umowę odbioru nieczystości ze stacją zlewną.	W ocenie organu nadzoru takie uregulowanie to przekroczenie ustawowego upoważnienia. Rada gminy nie może wprowadzać wymogu zawierania przez przedsiębiorców umów już na etapie ubiegania się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego nr NK-N.4131.44.20.2013.JT).



# Armia urzędników administruje środkami europejskimi

Przy obsłudze programów unijnych pod koniec ubiegłego roku pracowało ponad 12 tys. osób, których przeciętne wynagrodzenie wynosiło 4700 zł brutto miesięcznie



Aleksandra Puch  
dgp@infor.pl

Dystrybucja funduszy unijnych, poza wymaganym wkładem własnym, kosztuje niemało. Według ostatniego raportu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) do ich wdrażania zaangażowanych zostało w sumie 116 podmiotów (11 ministerstw, 16 urzędów marszałkowskich, 16 urzędów wojewódzkich, 16 urzędów wojewódzkich, 16 urzędów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz 25 innych instytucji). Raport podsumował potencjał administracyjny skierowany do realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO). W jego ramach zatrudniono łącznie ponad 12 tys. osób (w tym ponad 10 500 na pełnych etatach). W porównaniu z czerwcem 2012 r. liczba ta niewiele wzrosła, o ok. 2 proc.

Większość zajmujących się obsługą funduszy unijnych osób pod koniec ubiegłego roku pracowało na szczeblu samorządowym i lokalnym.

## Także umowy śmieciowe

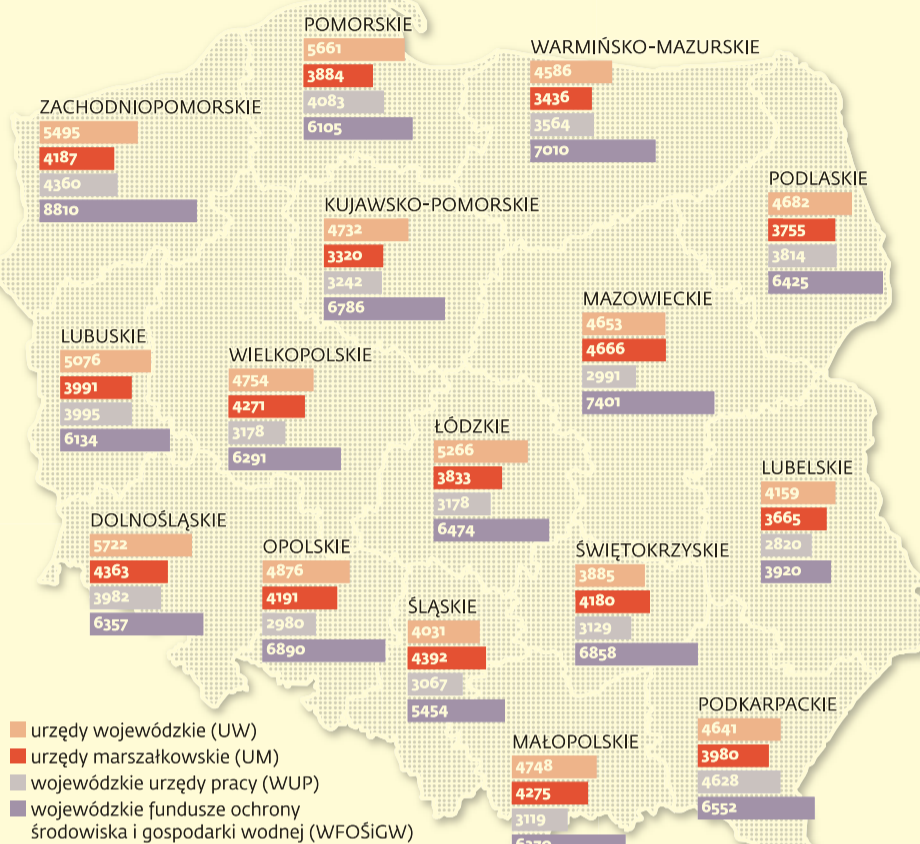
Najwięcej pracowników (10 300, czyli 86 proc.) zatrudnionych było na podstawie standardowej umowy o pracę na czas nieokreślony, dokument na czas określony podpisało 10 proc. osób, na okres próbny – 27 osób, w zastępstwie pracowało 506 osób (4 proc.). Poza stosunkiem pracy zaś zadania związane z obsługą funduszy europejskich realizowało 57 osób, co stanowiło mniej niż jeden procent pracowników.

## Więcej niż w resorcie

Wysokość średniego wynagrodzenia w drugim półroczu 2012 r. wyniosła 4658 zł (brutto). Nawet po wyłączeniu pensji kadry kierowniczej średnie wynagrodzenie, według stanu z 31 grudnia 2012 r., było o blisko tysiąc złotych

## Zarobki w poszczególnych województwach (w II poł. 2012 r.)

Przeciętne wynagrodzenie brutto w instytucjach związanych z dystrybucją funduszy unijnych (w zł)



Źródło: MRR

wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce i wyniosło 4198 zł brutto. Najmniej zarabiali pracownicy wojewódzkich urzędów pracy (3535 zł) oraz urzędów marszałkowskich (4005 zł). Wynagrodzenie pracowników urzędów wojewódzkich wyniosło średnio 4812 zł. Najlepiej zaś byli opłacani zatrudnieni w instytucjach działających w ramach ministerstw urzędniczych. Ich miesięczna pensja brutto wynosiła średnio 5808 zł.

Stosunkowo duże zróżnicowanie zarobków było w poszczególnych regionach (patrz mapka). W większości przypadków najwyższe wynagrodzenie otrzymywali pracownicy jednostek wchodzą-

cych w skład wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW), pełniących rolę instytucji pośredniczących (wyjątek stanowiło województwo lubelskie). Najwyższe średnie wynagrodzenia wypłacano zaś w szwajcarskim WFOŚiGW (8810 zł). Przeciętnie najniższe pensje, porównując poszczególne UM, wypłacano pracownikom w województwie kujawsko-pomorskim (3320 zł).

Najlepiej spośród pracowników instytucji funkcjonujących w ramach WUP zarabiali pracownicy w Rzeszowie, których wynagrodzenie wyniosło średnio 4628 zł. W sześciu województwach: lubuskim,

podkarpackim, podlaskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim wynagrodzenia dla pracowników WUP, co było ewenementem, przewyższały w drugim półroczu 2012 r. średnie zarobki UM.

W ministerstwach średnie wynagrodzenie wahało się w przedziale od 5051 zł (resort gospodarki) do 6859 zł (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów). Warto zauważyć, że zasadą jest sytuacja, w której średnie zarobki pracowników instytucji unijnych przewyższają średnią dla ministerstwa. Wyjątek stanowi Ministerstwo Gospodarki, w którym wysokość średniego wynagrodzenia wszystkich pracowników była

niższa o 253 zł, oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, gdzie średnie wynagrodzenie instytucji związanych z obsługą funduszy europejskich było takie samo jak w całym resorcie.

## Finansowanie z UE

Zasadnicza część wynagrodzeń w drugiej połowie 2012 r. pochodziła ze środków unijnej pomocy technicznej. Według raportu MRR w ten sposób sfinansowane zostały pensje ponad 11 tys. osób. Przybliżony poziom dotacji pochodzących z puli Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na jedną osobę w miesiącu wynosił 3959 zł, podczas gdy część

z krajowych środków publicznych – zaledwie 699 zł.

Biorąc pod uwagę wszystkich pracowników, których pensje finansowane były ze środków pomocy technicznej, resort przyjmuje, że średnio w miesiącu wkład UE wynosił niemal 44,7 mln zł. Ze środków krajowych na pensje administracji pochodziło zaś niecałe 7,9 mln zł. Jeżeli pod uwagę zostaną wzięte osoby, które nie kwalifikują się do wsparcia w ramach pomocy technicznej, a ich zadania powiązane są z wdrażaniem NSRO 2007-2013, to w przybliżeniu w ciągu miesiąca kwota z krajowych środków publicznych przeznaczona na wynagrodzenia wynosiła 11,5 mln zł.

## KOMENTARZ EKSPERTA



PIOTR POPA

rzecznik prasowy  
Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Jesteśmy świadomi różnic w wynagrodzeniach. Ich wysokość zależy od konkretnych urzędów zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w danym województwie. Czynniki decydujące o pensji nie różnią się od tych, które wpływają na wynagrodzenia innych urzędników. Są to np. doświadczenie zawodowe, kompetencje, zakres obowiązków czy specjalistyczna wiedza. Na początku obecnej perspektywy finansowej podjęto próbę ujednolicenia wynagrodzeń. Rada Ministrów przyjęła specjalny dokument – „Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013”. Jego skutkiem było m.in. wyrównanie płac osób zajmujących się wdrażaniem funduszy oraz ograniczenie rotacji kadr. Miało to szczególne znaczenie w pierwszym okresie realizacji programów, kiedy dopiero budowany był potencjał instytucji zajmujących się nimi. W zakresie wynagrodzeń odnosił się on do administracji rządowej. Kolejna perspektywa finansowa nie będzie dokładnym odzwierciedleniem obecnego okresu, także jeśli chodzi o podział funduszy między poszczególne instytucje oraz tematy realizowanych projektów. Założenie jest takie, aby optymalnie wykorzystać potencjał i doświadczenie osób, które są zaangażowane w realizację programów operacyjnych w latach 2007-2013. Wydaje się, że zmiany będą polegały głównie na przesunięciach pracowników pomiędzy departamentami lub urzędami. Liczba osób zaangażowanych obecnie do obsługi programów unijnych jest naszym zdaniem wystarczająca. Czasem jednak instytucje zgłaszają zapotrzebowanie kadrowe. Może być ono związane z okresowym wzrostem liczby zadań lub większą intensywnością pracy, np. będącą efektem rozliczania projektów.



# Numer działki nie wskazuje miejsca zamieszkania

Podanie w uchwale rady gminy numeru działki nieruchomości i zamieszczenie uchwały przez wójta w Biuletynie Informacji Publicznej gminy nie jest równoznaczne z podaniem adresu. A tylko to umożliwiłoby identyfikację konkretnego właściciela i naruszyłoby jego prawo do prywatności. Zdaniem Giodo numer działki nie zawsze jest równoznaczny z podaniem adresu zamieszkania, ponieważ konkretna osoba nie musi tam zamieszkiwać. Tym bardziej że w internecie dostępne są mapy geodezyjno-kartograficzne, na których można ustalić przebieg granic działek ewidencyjnych.

## DECYZJA nr DOLiS/DEC-1045/12/64896,64897

■ (...) art. 3 ustawy prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia m.in. do wglądu do dokumentów urzędowych dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Zgodnie z art. 6 udostępnieniu podlega informacja publiczna o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych (...). W myśl art. 8 ust. 3 tej ustawy podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 (m.in. organy samorządu terytorialnego), obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych.

■ (...) Z powyższego wynika, że organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów uprawnione są do udostępniania informacji publicznej, jaką niewątpliwie jest uchwała rady gminy, w publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej. (...) prawo to nie jest nieograniczone. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 2 ww. ustawy prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej

lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

■ (...) na wójcie gminy jako administratorze danych osobowych spoczywają konkretne obowiązki określone w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (...) istotny jest obowiązek ustanowiony w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym administrator danych przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest obowiązany zapewnić, aby dane te były merytorycznie poprawne i adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane. (...) w internecie dostępne są mapy geodezyjno-kartograficzne, na których można ustalić przebieg granic działek ewidencyjnych. Numer działki nie zawsze jest równoznaczny z podaniem adresu zamieszka-

nia, gdyż osoba nie musi tam zamieszkiwać, niemniej jednak w niniejszej sprawie może prowadzić do identyfikacji danych osobowych Skarżącego. Zgodnie z (...) rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (...) za działkę ewidencyjną uważa się ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych. (...) w obszarze obrębu działka ewidencyjna jest wyróżniana przez jej numer, który ma postać liczby naturalnej. W niniejszej sprawie oznacza to, że uchwała Rady Gminy nie narusza zasady adekwatności, gdyż dane osobowe Skarżącego w zakresie numeru działki, na której znajduje się jego nieruchomość, zostały w niej opublikowane w związku z ustaleniem przebiegu granic pomiędzy działkami, zatem umieszczenie tych danych w uchwale było adekwatne w stosunku do celu uchwały.

Oprac. Małgorzata Piasecka-Sobkiewicz

CYKL: KAPITAŁ LUDZKI BEZ TAJEMNIC

# Wielkie sprawdzanie nie takie straszne



Beneficjenci obawiają się przebiegu kontroli oraz skutków płynących z końcowych wniosków. Jednak ci, którzy realizują swoje projekty z należytą starannością i zgodnie z prawem, nie powinni mieć problemów



**Ewa Nowińska**  
pracownik  
Uniwersytetu  
Ekonomicznego  
w Katowicach,  
członek Komisji  
Oceny Projektów  
w Narodowym  
Centrum Badań  
i Rozwoju

W trakcie realizacji projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) ważne jest, by cała dokumentacja i przebieg realizacji projektu były zgodne z dokumentami wymienionymi w umowie na dofinansowanie realizacji projektu. W szczególności są to Zasady finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (obowiązuje wersja z 24 grudnia 2012 r.) oraz Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (obowiązuje wersja z 14 sierpnia 2012 r.).

Projekty realizowane w ramach PO KL kontrolowane są na różnych etapach przez wiele instytucji. Tak naprawdę pierwsza kontrola projektu przeprowadzana jest na etapie konkursu – projekty nieprzygotowane zgodnie z wymogami i wytycznymi instytucji nadzorujących oceniane są negatywnie i tym samym nie znajdują się na liście przyjętych do realizacji. Z kolei te ocenione pozytywnie mogą zawierać wiele wskazanych przez eksperta elementów, które podlegać będą negocjacji przed podpisaniem umowy na dofinansowanie realizacji projektu.

## Weryfikacja wniosków o płatność

W trakcie realizacji projektu beneficjenci kontrolowani są na różnych etapach. Weryfikacja składanych co kwartał wniosków o płatność stanowi jeden z elementów kontroli. Ponieważ pracownik instytucji nadzorującej realizację projektu najczęściej nie widzi fizycznie samych dokumentów, tylko ich zestawienie wpisane we wniosku o płatność, wydatki te na dalszym

etapie podlegają również kontroli. Samo zatwierdzenie wniosku o płatność i sformułowanie, że w zestawieniu brak jest wydatków niekwalifikowalnych, nie gwarantuje, iż na dalszym etapie nie zostaną one zakwestionowane.

## Niespodziewana wizyta

Beneficjenci mówiąc o kontroli, mają najczęściej na myśli wizyty monitoringowe i kontrole w miejscu realizacji projektu. Wizyta monitoringowa co do zasady ma charakter kontroli na głębie, niezapowiedzianej. Jej celem jest zweryfikowanie rzeczywistej realizacji i faktycznego postępu rzeczowego projektu (np. w miejscu szkolenia). Jeśli z programu szkolenia wynika, że trwa ono w godz. 8.00–16.00, kontrola najczęściej pojawia się krótko po godz. 8.00 czy też krótko przed 16.00. Ma na celu m.in. zweryfikowanie, czy lista obecności podpisana przez uczestników szkolenia zgodna jest ze stanem osób obecnych na sali, czy właściwie oznakowane jest miejsce szkolenia (logo), czy przekazywane uczestnikom materiały mają odpowiednie oznaczenia, czy prowadzący szkolenie wstępnie poinformował, że współfinansowane jest ono ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) itp. Często w trakcie wizyt monitoringowych przeprowadzane jest również ankietowanie uczestników projektu.

## Planowo i doraźnie

Z kolei kontrole na miejscu realizacji projektu dzielą się na dwa typy: planowe oraz doraźne. Te pierwsze wynikają z zapisów rocznych planów kontroli, którymi dysponują wszystkie instytucje pośredniczące. Beneficjenci mają możliwość sprawdzenia, czy ich projekt znajduje się na liście kontroli planowych na dany rok.

Kontrole doraźne z kolei mogą być przeprowadzane w wyniku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości, uchybień czy zaniedbań w da-

nym projekcie lub też w wyniku otrzymania przez jednostkę kontrolującą doniesień o możliwych nieprawidłowościach w projekcie. W przypadku kontroli planowych beneficjenci powiadamiani są o terminie jej rozpoczęcia co najmniej z pięciodniowym wyprzedzeniem (liczą się dni kalendarzowe). Z kolei kontrole doraźne oznaczają niespodziewaną wizytę zespołu kontrolującego, a beneficjent nie jest informowany o planowaniu takiego przedsięwzięcia. Czas trwania kontroli zarówno planowych, jak i doraźnych zależy jest od ustaleń jednostki kontrolującej.

Zespół kontrolny pojawiając się w jednostce, ma obowiązek okazania odpowiednich upoważnień. Beneficjenci nie powinni natomiast zapominać, że przed przystąpieniem do czynności sprawdzających należy zespół poprosić o wpis do rejestru kontroli, który każda instytucja ma obowiązek prowadzić. Coraz częściej zespoły kontrolujących wspomaganie są merytorycznymi ekspertami zewnętrznymi, szczególnie w obszarze zamówień publicznych.

## Prawa zespołu

Członkowie zespołów, w ramach swoich upoważnień, mają prawo wglądu do dokumentów związanych z działalnością jednostki kontrolowanej oraz tworzenia ich kopii i odpisów, tworzenia dokumentacji fotograficznej (zgodnie z przepisami i postanowieniami o ochronie informacji niejawnych) oraz danych osobowych), żądania sporządzenia kopii, odpisów i wyciągów z weryfikowanych dokumentów, przeprowadzania oględzin obiektów i składników majątkowych, żądania od pracowników jednostki kontrolowanej ustnych i pisemnych wyjaśnień, zabezpieczenia materiałów dowodowych, sprawdzania przebiegu określonych czynności oraz przyjmowania oświadczeń od osób kontrolowanych.

W przypadku kontroli planowych warto wspomnieć,

że poddawane są jej wyłącznie dokumenty z zatwierdzonych wniosków o płatność. Najczęściej wybierana jest reprezentatywna grupa (określony procent) dokumentów do skontrolowania – w tym co najmniej jedno duże zamówienie w ramach procedury prawa zamówień publicznych i co najmniej jedno wynagrodzenie. Przedkładając kontrolującemu dokumenty poświadczające dany wydatek, okazujemy nie tylko fakturę, lecz także wszelkie załączniki dokumentujące zrealizowanie tego wydatku, np. listę obecności uczestników na szkoleniu, dokument odbioru technicznego z przyjęcia środka trwałego, przykładowy egzemplarz materiałów szkoleniowych dla uczestników, protokół odbioru sprzętu, a w odniesieniu do

**WAŻNE:** Beneficjenci nie powinni zapominać, że przed przystąpieniem do czynności sprawdzających należy zespół poprosić o wpis do rejestru kontroli, który każda instytucja ma obowiązek prowadzić

wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w projekcie – dokument poświadczający zatrudnienie danej osoby w projekcie (umowa o pracę, zakres obowiązków) itp. Trzeba też pamiętać o odpowiedniej dokumentacji poświadczającej, że wydatki są racjonalne i zgodne z zasadą efektywności (przeprowadzenie procedur konkurencyjności lub postępowań zgodnych z ustawą z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.).

## Gdzie szukać nieprawidłowości

Kontrole w miejscu realizacji projektu w dużej mierze skupiają się na trzech podstawowych zagadnieniach związanych z tym projektem:

- wydatki dokumentujące użycie środków projektu (ich celowość, racjonalność, efektywność),

- poprawność udzielania zamówień publicznych (ustawa – Prawo zamówień publicznych lub stosowanie procedury konkurencyjności) oraz

- promocja projektu.

W tych trzech obszarach identyfikuje się bowiem najwięcej nieprawidłowości w projektach realizowanych ze środków EFS. Kontrolujący zwracają również uwagę na odpowiednie oznakowanie dokumentów, miejsc pracy oraz nabytych w ramach projektu towarów i usług (np. sprzęt komputerowy, książki). Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oznaczania projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (wersja obowiązująca z 4 lutego 2009 r.) nabywane ze środków EFS towary i usługi winny być znakowane odpowiednimi logami programu oraz informacją o współfinansowaniu wydatku ze środków EFS.

Zwykle do współpracy z zespołem kontrolnym wybierane są jedna, dwie kompetentne osoby z instytucji, które mogą udzielać informacji o projekcie i jego przebiegu – zarówno rzeczowym, jak i finansowym. W trakcie kontroli na miejscu beneficjenci powinni z rozważą udostępnić dokumentację projektu oraz odpowiadać na pytania zespołu kontrolującego. Zdarzało się, że w trakcie kontroli beneficjenci udostępniali kontrolerom dokumentację zdjęciową z konferencji, której całość kosztów rozliczono w jednym projekcie, tymczasem dokumentacja zdjęciowa ukazywała prezentację na tej konferencji banerów z trzech różnych projektów. Czasami się zdarza, że zespół kontrolujący niejako sprawdza zachowanie beneficjenta, prosząc przykładowo jednego z przypadkowych pracowników o dostarczenie teczki personalnej określonego uczestnika projektu, po czym prosi tę osobę o okazanie upoważnienia dotyczącego dostępu do danych osobowych.

## Po zakończeniu

Co do zasady kontrole powinny się odbywać również po

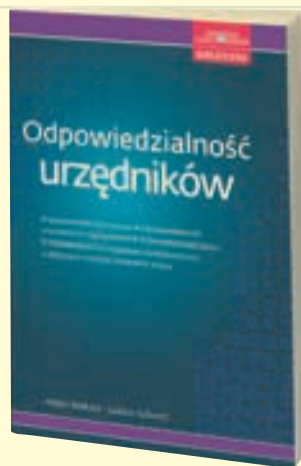
zakończeniu realizacji projektu, po złożeniu przez beneficjenta końcowego wniosku o płatność. Kontrola ta ma na celu stwierdzenie, czy stan opisany w ww. wniosku został rzeczywiście osiągnięty w jednostce realizującej projekt i odpowiada opisowi z wniosku (stan zakupów, zrealizowane cele, wskaźniki itp.). Może zostać przeprowadzona w miejscu realizacji projektu, często jednak instytucje pośredniczące odstepują od tego, szczególnie w sytuacji, gdy projekt był już np. poddany w trakcie realizacji kontroli planowej.

W projektach możliwe są również kontrole krzyżowe. Mają one miejsce w sytuacji, gdy beneficjent realizuje więcej niż jeden projekt (kontrola różnych projektów – zarówno w tym samym, jak i w różnych programach) lub też realizuje projekt w partnerstwie z inną instytucją (kontrola u beneficjenta i u partnera).

Każda kontrola kończy się wydaniem informacji pokontrolnej, która obrazuje przebieg kontroli oraz jej ustalenia. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wydawane są zalecenia pokontrolne, których zastosowanie może zostać ponownie zweryfikowane w trakcie kolejnej wizyty zespołu kontrolującego w siedzibie beneficjenta. Co do zasady sporządzenie informacji pokontrolnej winno nastąpić w ciągu 30 dni kalendarzowych od daty zakończenia kontroli. W szczególnych przypadkach termin ten może zostać przesunięty.

Na koniec warto dodać, że każdy beneficjent realizujący projekt w ramach PO KL, który dowiaduje się o planowanej kontroli jego projektu, powinien sięgnąć do dokumentu Zasady kontroli w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 (obecna wersja obowiązuje od 1 stycznia 2013 r.), a w szczególności do załącznika nr 7 – Wzór listy sprawdzającej do kontroli na miejscu.

AUTOPROMOCJA



## Informacje dla pracowników administracji państwowej i samorządowej

- ▶ kiedy urzędnicy odpowiedzialni za błędne decyzje ▶ jakie kary finansowe im grożą

Wskazówki dla interesantów i petentów: ▶ jak dochodzić swoich roszczeń po błędnych decyzjach urzędników

Odpowiedzialność urzędników: ▶ cywilna ▶ karna ▶ pracownicza ▶ dyscyplinarna ▶ majątkowa

Liczba stron: **224**, cena: **99 zł**

**Zamówienia:** 801 626 666, 22 761 30 30, bok@infor.pl

# Marszałek kontroluje recyklerów i zawrze porozumienie

W przyszłym roku zmienią się zasady gospodarowania zużytymi opakowaniami. Nowe obowiązki zostały nałożone nie tylko na przedsiębiorców i organizacje odzysku opakowań, lecz także na samorządy województw

**Małgorzata Piasecka-Sobkiewicz**  
malgorzata.piasecka@infor.pl

Przewiduje to ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, którą 8 lipca 2013 r. podpisał prezydent.

## 10 proc. na egzekucję

Tak jak dotychczas przedsiębiorcy oraz organizacje odzysku opakowań, którzy nie zapewnili określonych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, będą zobowiązani do zapłaty urzędowi marszałkowskiemu opłaty produktowej, której maksymalna stawka wyniesie 4,5 zł za 1 kg opakowań wprowadzonych na rynek – tłumaczy Paweł Mikusek, rzecznik prasowy Ministerstwa Środowiska. – Wniosła więc ją przedsiębiorcy, którzy nie rozliczyli się na koniec roku kalendarzowego ze swoich obowiązków dotyczących odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych (czyli opakowań, które nie mogą zostać ponownie użyte i nadają się wyłącznie do śmieci). Powinni to zrobić do 15 marca następnego roku po tym, którego ona dotyczy. W przeciwnym razie marszałek województwa ustali tzw. dodatkową opłatę produktową w wysokości 50 proc. niezapłaconej kwoty.

Wpływy z obu opłat gromadzone są na odrębnym rachunku bankowym prowadzonym przez marszałka województwa właściwego ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania przedsiębiorcy lub organizacji odzysku opakowań. Jeśli przedsiębiorca nie ma siedziby albo miejsca zamieszkania w kraju, należność powinien wpłacić na rachunek prowadzony przez marszałka województwa mazowieckiego.

Budżet samorządu województwa zasili 10 proc. wpływów z opłaty produktowej. Ta

suma ma zostać przeznaczona na koszty egzekucji należności z tytułu nieziszczonej opłaty produktowej, dodatkowej opłaty produktowej oraz obsługę administracyjną systemu tych opłat. Resztę wpływów, powiększoną o oprocentowanie rachunku bankowego, po potrąceniu tych 10 proc., marszałek województwa przekaże na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ciągu 30 dni po zakończeniu kwartału.

## Obowiązkowe wizyty

– Nowym obowiązkiem jest przeprowadzanie co najmniej raz na trzy lata przez marszałka lub upoważnionego pracownika jego urzędu kontroli przedsiębiorców, którzy zajmują się recyklingiem lub innymi formami odzysku odpadów opakowaniowych, oraz przedsiębiorców eksportujących odpady opakowaniowe lub dokonujących wewnątrz-wspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych – zwraca uwagę Paweł Mikusek.

Przeprowadzający kontrolę ma prawo wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których jest prowadzona działalność gospodarcza. W godzinach od 6.00 do 22.00 na pozostałym terenie mogą też prowadzić badania oraz inne niezbędne czynności zgodnie z celem i zakresem kontroli, a także powoływać eksperta, żądać pisemnych i ustnych informacji i wyjaśnień od osób, które w tym celu wezwą, aby w ten sposób móc ustalić stan faktyczny. Ich uprawnienia obejmują też żądanie okazania dokumentów np. związanych z prowadzeniem ewidencji gospodarczych oraz ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów. Jeśli się okaże, że

kontrolowany przedsiębiorca naruszył ustawę z 13 czerwca 2013 r., bądź uzasadnione okaże się podejrzenie, że mógł to zrobić, marszałek będzie miał prawo wystąpić np. do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, organów celnych, organów kontroli skarbowej oraz policji o podjęcie odpowiedzialnych działań. Przekazuje im też dokumentację sprawy.

## Ustalenia w regionie

Wprowadzający środki niebezpieczne (w tym środki ochrony roślin), a także pakujący w opakowania wielomateriałowe zobowiązani są do zorganizowania systemu zbierania oraz zapewnienia odzysku, a także recyklingu odpadów opakowaniowych po tych środkach. Organizacja samorządu gospodarczego reprezentująca grupę przedsiębiorców wprowadzających m.in. produkty w opakowaniach wielomateriałowych albo środki niebezpieczne w opakowaniach będzie mogła zawierać porozumienie z marszałkiem województwa (właściwym ze względu na siedzibę osoby prawnej reprezentującej wprowadzających, a gdy nie mają siedziby w kraju – z marszałkiem województwa mazowieckiego) w zakresie utworzenia i utrzymania systemu zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych powstałych z tych opakowań.

Określać się w nim będzie m.in. cele i terminy zrealizowania porozumienia, a także podmioty uprawnione do kontroli tej realizacji, sposób finansowania oraz warunki jego rozwiązania. Informacje o zawarciu i rozwiązaniu porozumienia marszałek będzie zamieszczał w Biuletynie Informacji Publicznej obsługującego go urzędu. Ma obowiązek też poinformować o tym ministra środowiska.

Z kolei reprezentujący przedsiębiorców wprowadzających opakowania i produkty w opakowaniach do 15 marca każdego następnego roku musi przedstawić marszałkowi województwa oraz ministrowi środowiska raport, który zawiera informacje na temat funkcjonowania porozumienia w poprzednim roku kalendarzowym. Raport trzeba będzie sporządzić według wzoru, który określi minister środowiska.

## Roczne sprawozdania

Firmy, które wprowadzają lub eksportują opakowania lub produkty w opakowaniach bądź dokonują wewnątrz-wspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach, lub reprezentujące je organizacje odzysku opakowań muszą sporządzić i składać marszałkowi roczne sprawozdania – do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy. Teraz będą mogły to robić za pośrednictwem internetu.

Z kolei przedsiębiorcy, którzy nie będą musieli uiszczać opłaty produktowej (co stanowi dla nich pomoc de minimis), będą mieli obowiązek złożyć marszałkowi zaświadczenia lub oświadczenia o tej pomocy. Wprawdzie przepisy tego nie wymagają, ale urzędy marszałkowskie powinny potrafić wyjaśnić przedsiębiorcom ciążące na nich obowiązki, zwłaszcza te związane z kwestią de minimis, bo dla bardzo wielu będzie to zupełnie nowością.

## Wszystko w rejestrze

Od 2016 r. marszałek województwa poprowadzi rejestr firm wprowadzających produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami. Wojewódzki rejestr będzie stanowił część bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, w której dzięki wpisom z po-

## OPINIE EKSPERTÓW



**DANIEL CHOJNACKI**

radca prawny,  
Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka

Instrumentem, który ma ograniczyć szarą strefę w obrocie opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, jest nałożenie przez ustawodawcę na marszałka województwa obowiązku przeprowadzania co trzy lata kontroli recyklerów i eksporterów odpadów opakowaniowych. Kontrole mają być niezależne od uprawnień wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Ustawa daje szersze niż dotychczas możliwości uregulowania zasad tworzenia i utrzymania systemu zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych. Porozumienia mogą zostać zawarte z marszałkiem województwa – gdy dotyczą opakowań wielomateriałowych albo opakowań po środkach niebezpiecznych – lub z ministrem środowiska w zakresie pozostałych opakowań, w tym opakowań wielokrotnego użytku. Przepisy nie przewidują jednak, aby porozumienia takie były wiążące dla wszystkich uczestników rynku. Obowiązują wyłącznie tych, którzy porozumienie zawarli lub do niego przystąpili.



**TOMASZ TATOMIR**

radca prawny,  
Kancelaria Prawa Ochrony Środowiska  
i Prawa Gospodarczego Koncept TT

Kluczową rolę w gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi odgrywa samorząd województwa. W dużej mierze od pracowników urzędu marszałkowskiego będzie zależało, jak szczerzy okaże się system, a w konsekwencji, ile pieniędzy z opłaty produktowej wpłynie do budżetu. Do urzędu marszałkowskiego będą docierały sprawozdania wprowadzających i eksportujących opakowania oraz wprowadzających i eksportujących produkty w opakowaniach, a także sprawozdania z audytów wykonywanych przez przedsiębiorców. Marszałek województwa sprawuje również kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy. Urzędnicy uzyskali szerokie uprawnienia podczas przeprowadzania kontroli, w tym prawo wstępu na teren przedsiębiorcy, prawo przeprowadzania badań, żądania pisemnych lub ustnych wyjaśnień itd.

szczególnych województw zostaną zebrane informacje z całego kraju. Natomiast do dnia utworzenia rejestru marszałek będzie zbierał zawiadomienia od przedsiębiorców z branży o tym, że rozpoczęli działalność. Muszą je składać w ciągu 30 dni od startu.

# Pieniądze na remonty świetlic środowiskowych

Jeszcze do jutra urzędy wojewódzkie przyjmują od samorządów wnioski o przyznanie im pieniędzy na modernizację placówek wsparcia dziennego. Aby otrzymać pomoc, wystarczy zagwarantować tylko 5 proc. wkładu własnego

**Michalina Topolewska**  
michalina.topolewska@infor.pl

Łączna kwota, o którą mogą się ubiegać gminy i powiaty w ogłoszonym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej konkursie w ramach resortowego programu dofinansowania standardów placówek wsparcia dziennego w 2013 r. to 8 mln zł.

Celem jest udzielenie pomocy tym samorządom, które prowadzą świetlice środowiskowe, kluby i ogniska wychowawcze niespełniające warunków wynikających z ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 135 z późn. zm.). Zapotrzebowanie na pieniądze na dostosowanie się do stawianych

w niej wymagań można zgłaszać do 18 lipca.

## Remonty i adaptacje

Samorządy mają czas na wypełnienie ustawowych standardów do końca 2014 r., a podstawowym problemem, z którym się borykają, jest uzyskanie pozytywnych opinii komendanta (powiatowego lub miejskiego) straży pożarnej oraz inspektora sanitarnego. Muszą oni potwierdzić, że budynek, w którym mieści się placówka wsparcia dziennego, i jego najbliższe otoczenie zapewniają bezpieczne i higieniczne warunki pobytu.

Dlatego konkurs resortu pracy umożliwi gminom uzyskanie pieniędzy na pokrycie wydatków związanych z adaptacjami, remontami i pracami wykończeniowymi, jeśli mają one poprawić

warunki opieki i wychowania, oraz na dostosowanie lokalu zgodnie z wytycznymi określonymi podczas wizji lokalnej przez straż pożarną i sanepid poprzez dofinansowanie wydatków inwestycyjnych i zakup wyposażenia. Ponadto samorządy mogą otrzymać dotacje na doposażenie służące wzbogaceniu oferty zajęć programowych. W tym drugim przypadku będą jednak musiały wykazać, czy doprowadzi to do zwiększenia liczby zajęć lub dodania nowych tematów.

Dotacji z programu nie można natomiast przeznaczyć na spłatę zaległych zobowiązań finansowych wynikających z bieżącej, statutowej działalności jednostki, zakup nieruchomości oraz pokrycie bieżących kosztów funkcjonowania świetlicy, w tym

np. opłacenie czynszu, energii elektrycznej, połączeń telefonicznych i wynagrodzeń pracowników.

Zasady konkursu przewidują, że samorząd musi zapewnić wkład własny wynoszący minimum 5 proc. kosztów planowanej inwestycji. Kwalifikowane, czyli podlegające dofinansowaniu, są te koszty, które zostaną poniesione w tym roku, przy czym jest też możliwość refinansowania tych, które już miały miejsce. Co więcej, jeżeli samorząd zleca prowadzenie placówki wsparcia dziennego podmiotom niepublicznym, a te również nie spełniają ustawowych standardów, będzie mógł przekazać im uzyskane pieniądze.

## Papierowa oferta

Aby otrzymać dofinansowanie, gmina powinna zgło-

nić swoje zapotrzebowanie w formie papierowej na formularzu stanowiącym załącznik do ogłoszenia konkursowego. Jest on dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Druk ten liczy trzy strony, na których trzeba podać m.in. podstawowe dane jednostki samorządowej, opis zadania, które ma podlegać dotacji, oraz całkowitą kalkulację przewidywanych kosztów jego realizacji. W sytuacji gdy gmina lub powiat chcą otrzymać pieniądze na jedną lub więcej prowadzonych przez siebie świetlic, powinny dla każdej wypełnić odrębny formularz.

Zapotrzebowanie musi następnie zostać wysłane listem poleconym do właściwego urzędu wojewódzkiego

(liczy się data stempla pocztowego) lub złożone osobiście do 18 lipca. Po upływie tego terminu nie będzie możliwości uzupełnienia ani korekty oferty. To wojewoda dokona oceny złożonych formularzy pod względem kryteriów formalnych, a pieniądze między samorządy podzieli resort pracy. W przypadku gdy suma wnioskowanych kwot przekroczy wysokość środków zaplanowanych na program, o kwalifikacji ofert zadecyduje miejsce na liście rankingowej. Przy jej tworzeniu będzie brana pod uwagę zamożność gminy lub powiatu oraz wskaźnik wykorzystania miejsc w placówce, a mianowicie stosunek liczby dzieci zapisanych do świetlicy na dzień ogłoszenia programu do liczby posiadanych przez nią miejsc.

## ORZECZNICTWO WSA

### Organ nie wyznacza terminu

**TEZA** Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają wójtowi podstawy do określenia terminu, w jakim ma zostać wykonany obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej.

**STAN FAKTYCZNY** Burmistrz S. nakazał G.W. na podstawie art. 5 ust. 7 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.) przyłączenie nieruchomości położonej w S. do istniejącej sieci kanalizacyjnej w terminie dwóch miesięcy od momentu, w którym decyzja stanie się ostateczna. W uzasadnieniu wyjaśnił, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez podłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. W przedmiotowej sprawie obowiązek ten nie został dopełniony, co uprawniało organ do wydania powyższej decyzji.

G.W. wniósł odwołanie. Wskazał w nim, że decyzja jest niezasadna, postępowanie administracyjne przeprowadzono zaś niezgodnie z prawem.

Po rozpoznaniu odwołania samorządowe kolegium od-

woławcze (SKO) w P. utrzymało zaskarżone rozstrzygnięcie w mocy. Mężczyzna złożył skargę do sądu administracyjnego.

**UZASADNIENIE** Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał, że SKO w P. zasadnie utrzymało w mocy decyzję burmistrza S. nakazującą właścicielowi nieruchomości położonej w S. przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Zaistniały bowiem przesłanki z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

Jednak zdaniem sędziów doszło do naruszenia prawa poprzez określenie w decyzji terminu, w którym mężczyzna ma dokonać przyłączenia nieruchomości do sieci – to jest dwa miesiące od momentu, w którym decyzja stanie się ostateczna. SKO

#### Podsumowanie

Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. W przypadku stwierdzenia niewykonania powyższych obowiązków wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą jego wykonanie.

nie zauważyło, że organ I instancji określił termin wykonania obowiązku bez podstawy prawnej. Według sądu przepisy ustawy o utrzymaniu czystości nie wskazują takiego wymogu. W związku z tym nie dają organom podstaw do określenia terminu, w którym należy przyłączyć nieruchomość do sieci kanalizacji. Oznacza to, że decyzja organu odwoławczego, w części utrzymująca decyzję organu I instancji, w której określono termin na podłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, wydana została bez podstawy prawnej. Stanowi to przesłankę uzasadniającą stwierdzenie nieważności decyzji organu I instancji i decyzji SKO w tej części.

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu** z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 4/13

### Powiadomienie usprawiedliwi nieobecność chorego bezrobotnego w urzędzie pracy

**TEZA** Bezrobotni, którzy nie pobierają zasiłku lub stypendium, nie muszą dokumentować swojej niezdolności do pracy zaświadczeniem lekarskim.

**STAN FAKTYCZNY** Prezydent miasta orzekł o utracie przez J.K. statusu osoby bezrobotnej na okres 120 dni. Według organu mężczyzna nie stawił się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i nie powiadomił w terminie 7 dni o przyczynie niestawienia.

J.K. wniósł odwołanie. Wskazał, że złożył w urzędzie powiadomienie, że niestawienie spowodowane było nagłą biegunką i osłabieniem organizmu w wyniku grypy żołądkowej. Wojewoda utrzymał w mocy decyzję prezydenta miasta. Zdaniem organu tylko niezdolność do pracy z powodu choroby potwierdzona zaświadczeniem lekarskim na wymagany formularz ZUS ZLA stanowiłaby dowód usprawiedliwiający niestawienie bezrobotnego, a takiego zaświadczenia J.K. nie przedłożył.

J.K. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku.

**UZASADNIENIE** WSA uwzględnił odwołanie mężczyzny. Sąd pokreślił, że w omawianej sprawie za-

chodzi sytuacja usprawiedliwienia nieobecności bezrobotnego w urzędzie pracy w wyznaczonym terminie. W związku z tym organ powinien zastosować art. 33 ust. 4 pkt 4 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001 z późn. zm.). Przewiduje on, że starosta pozbawia bezrobotnego statusu osoby bezrobotnej w przypadku niestawienia się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i niepowiadomienia w okresie do 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawienia. Przepis stanowi regulację wyczerpującą i nie obejmuje swym zakresem przypadków usprawiedliwienia przyczyn niestawienia w urzędzie pracy spowodowanych chorobą powodującą niezdolność do pracy bezrobotnych pobierających zasiłki. Bezrobotny w okresie pobierania zasiłku, który z powodu choroby nie może stawić się w wyznaczonym terminie w urzędzie

pracy w celu potwierdzenia gotowości do pracy, obowiązany jest bowiem udokumentować niezdolność do pracy zaświadczeniem lekarskim w wymaganej formie. Wymóg taki nie dotyczy tych bezrobotnych, którzy nie pobierają zasiłku lub stypendium. Wymieniony przepis nie wymaga usprawiedliwienia nieobecności konkretnym dowodem, np. zaświadczeniem lekarskim, ale zobowiązuje stronę do podania uzasadnionej przyczyny tej nieobecności. Skoro skarżący usprawiedliwił swoją nieobecność w wyznaczonym dniu złym samopoczuciem po grypie żołądkowej, brak było podstaw do stosowania regulacji art. 33 ust. 4 pkt 10 ustawy, zgodnie z którym starosta pozbawia statusu osoby bezrobotnej, jeśli ktoś nie przedstawił zaświadczenia lekarskiego o niezdolności do pracy wskutek choroby.

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku** z 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 149/13

#### Podsumowanie

Starosta pozbawia bezrobotnego statusu osoby bezrobotnej w przypadku niestawienia się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i niepowiadomienia w okresie do 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawienia.

### Zeznanie policjanta nie wystarczy

**TEZA** Cofając decyzję zezwalającą na sprzedaż alkoholu, organ musi ustalić, czy sprzedawczyni mogła realnie ocenić, że zachowanie kupującego wskazywało na pozostawanie w stanie nietrzeźwości.

**STAN FAKTYCZNY** Burmistrz gminy M. wydał trzy decyzje cofające M.S. zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży. W uzasadnieniu wskazał, że w sklepie prowadzonym przez kobietę doszło do sprzedaży alkoholu osobie nietrzeźwej. Ekspedientka twierdziła, że zachowanie klienta nie wskazywało na to, że jest pod wpływem alkoholu.

W toku postępowania organ m.in. przesłuchał dwóch funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Kościanie, którzy pełniąc służbę, zauważyli pijanego mężczyznę. Jeden z nich zeznał, że nie pamięta przebiegu interwencji. Drugi twierdził (na podstawie notatnika służbowego), że widział, jak do sklepu wszedł chwiejnym krokiem mężczyzna, a gdy wyszedł, w rękę trzymał butelkę piwa. Wyczuwalna była od niego woń alkoholu i został poddany badaniu, które wykazało niewielką zawartość alkoholu w wydychanym powietrzu.

Kobieta wniosła odwołanie. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. utrzymało w mocy powyższe decyzje. Kobieta złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

**UZASADNIENIE** WSA uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie. Sędziowie w przedmiotowej sprawie dostrzegli braki w postępowaniu dowodowym, które skutkowało co najmniej przedwczesnym cofnięciem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Organy nie ustaliły, w jakim stopniu sprzedawczyni z uwagi na nieznaczne przekroczenie stanu nietrzeźwości przez klienta sklepu miała realną możliwość oceny zachowania kupującego jako wskazującego na bycie w stanie nietrzeźwości.

Ponadto akta sprawy były niekompletne. Organ I instancji, powołując się na notatki urzędowe sporządzone

przez funkcjonariuszy policji, nie załączył ich kserokopii do akt sprawy. Było to o tyle istotne, że jeden z funkcjonariuszy w ogóle nie pamiętał zdarzenia, a drugi korzystał właśnie z notatnika służbowego. Poza tym pomiędzy datą zdarzenia a sporządzeniem kluczowej dla sprawy notatki urzędowej upłynęły trzy miesiące.

Organy administracji publicznej mają obowiązek dokładnego i wyczerpującego ustalenia stanu faktycznego sprawy, a następnie jego opisanie w uzasadnieniu wydanych decyzji. Burmistrz powinien więc skorzystać ze wszystkich dostępnych środków dowodowych, nie ograniczając się jedynie do zeznania funkcjonariusza policji, które odczytane została z notatnika urzędowego.

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu** z 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 58/13

#### Podsumowanie

Stosownie do art. 18 ust. 10 pkt 1 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.) zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych organ administracji cofa w przypadku nieprzestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych, a w szczególności sprzedaży i podawania tych napojów osobom nietrzeźwym.

### Wody po zakończeniu inwestycji nie mogą spływać na sąsiednie działki

**TEZA** Organ udzielając pozwolenia na budowę, powinien sprawdzić, czy projekt budowlany w swych rozwiązaniach bierze pod uwagę zachwianie spływu wód z działki, na której planowana jest inwestycja.

**STAN FAKTYCZNY** S.S. i L.S. złożyli 29 października 2010 r. wniosek o pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce w miejscowości P. Starosta zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę.

Od decyzji odwołali się D.N. i B.N. oraz B.R. i A.R. Twierdzili, że projektowana inwestycja spowoduje spiętrzenie wód na tej działce i zmianę ich odprowadzania, w tym zalewanie ich działek i znajdujących się na niej zabudowań.

Wojewoda utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Uznał, że została wydana prawidłowo. D.N. i B.N. wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Według nich projekt budowlany nie zawiera żadnych informacji o wpływie projektowanej inwestycji na ich działkę.

**UZASADNIENIE** WSA w Krakowie uwzględnił skargę i uchylił obie decyzje. Sędziowie doszli do wniosku, że organy nie dopełniły obo-

wiązku polegającego na zbadaniu, czy projekt budowlany jest kompletny. Zawierał on jedynie stwierdzenie, że projektowana inwestycja nie wpływa negatywnie na działki sąsiednie, a zabrakło w nim rozwiązań biorących pod uwagę zachwianie spływu wód po działce, na której planowana jest budowa.

Sędziowie powołali się na par. 8 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia ministra infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. nr 120, poz. 1133 z późn. zm. – uchylone w 2012 r.). Zgodnie z jego treścią projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na mapie do celów projektowych. Część opisowa powinna określać m.in. informację i dane o charakterze i cechach istniejących

i przewidywanych zagrożeń dla środowiska oraz higieny i zdrowia użytkowników projektowanych obiektów budowlanych i ich otoczenia w zakresie zgodnym z przepisami odrębnymi. Zdaniem sądu układ terenu wyraźnie wskazuje, że wody spływały dotychczas właśnie po nieruchomości inwestorów, więc wybudowanie domu mieszkalnego oznaczać będzie pojawienie się przeszkody na prawie całej szerokości działki. Będzie to miało wpływ na otoczenie, czyli grunty sąsiednie. W związku z tym organy powinny wezwać inwestorów do uzupełnienia projektu budowlanego o zaprojektowanie rozwiązań, które uniemożliwiłyby nadmierny spływ wód na działki sąsiednie.

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie** z 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 773/12

#### Podsumowanie

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 z późn. zm.) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, oraz kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawozdań oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Wyroki opracowała Ewelina Stępień

#### PRENUMERATA:

Cena prenumeraty DZIENNIKA GAZETY PRAWNEJ: Wersja Standard: miesięczna (lipiec 2013 r.): 105,80 zł, lipiec – grudzień 2013 r.: 547,50 zł. Wersja Premium: miesięczna (lipiec 2013 r.): 127,42 zł, lipiec – grudzień 2013 r.: 648,00 zł. Wszystkie ceny brutto (zawierają 8% VAT). Więcej informacji na stronie [www.gazetaprawna.pl/prenumerata](http://www.gazetaprawna.pl/prenumerata)