

KONTROLA PAŃSTWOWA

WYSTĄPIENIE W SEJMIE PREZESA
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Sprawozdanie z działalności NIK w 2023 roku

WOJCIECH GOLEŃSKI, DOMINIK ZIMNY

Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe
– konieczność natychmiastowych działań

URSZULA DZIEDZIC, ANDRZEJ TROJANOWSKI

Zabezpieczenie Polski w krew i jej składniki
– duże potrzeby, zbyt mało dawców

PAWEŁ WIECZOREK

Potencjał obronny państw NATO
– wojna w Ukrainie – wyzwania dla bezpieczeństwa

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA



*...ktokolwiek grosz publiczny do swego
rozporządzenia odbiera, wydatek onegoż
usprawiedliwić winien.**

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 69: 2024 r. – NUMER 5 (418) – WRZESIEŃ – PAŹDZIERNIK

KOMITET REDAKCYJNY

Włodzimierz Broński, dr hab., prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, kierownik Katedry Negocjacji i Mediacji w Instytucie Prawa Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Stanisław Dziwisz, dr; radca prezesa NIK, zastępca kierownika ds. aplikacji kontrolerskiej

Jacek Jagielski, prof. dr hab.; kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Michał Jędrzejczyk, dr; Katedra Finansów i Prawa Finansowego Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; radca prawny; wiceprezes NIK

Adam Lipowski, prof. dr hab.; em. profesor Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk

Teresa Liszcz, dr hab.; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

Jarosław Maćkowiak, dr; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; radca prezesa NIK

Jacek Mazur, dr; delegat Polski do Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji

Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej”

Czesława Rudzka-Lorentz, dr; em. radca prezesa NIK

Janusz Witkowski, prof. dr hab.; przedstawiciel Rządowej Rady Ludnościowej

Zbigniew Wrona, dr; radca prezesa NIK

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Jean-Bernard Auby, prof., em., Instytut Nauk Politycznych w Paryżu (Francja)

Josef Koubek, prof., em., Uniwersytet Ekonomiczny w Pradze (Czechy)

Cristiana Lauri, dr, Europejski Instytut Uniwersytecki (Włochy)

Elisa Scotti, prof., Uniwersytet w Maceracie (Włochy)

Fumio Shimpō, dr, prof. Uniwersytetu Keio w Tokio (Japonia)

Maciej M. Sokołowski, dr hab., Uniwersytet Warszawski, Sustainability College Bruges (Polska, Belgia), sekretarz rady zagranicznej

Ulrich Stelkens, dr, prof., Niemieckiego Uniwersytetu Nauk Administracyjnych w Spirze (Niemcy)

Roberto Galán Vioque, dr, prof. Uniwersytetu w Sewilli (Hiszpania)

REDAKCJA

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna, tel. 22 444 53 11

Jacek Matwiejczyk, starszy redaktor, tel. 22 444 54 01

Agnieszka Kołodziejczyk, główny specjalista, tel. 22 444 58 15

dr inż. **Wiesław Karliński**, redaktor statystyczny

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą **40 punktów** za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Nauki z 5 stycznia 2024 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.). Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2023 r.: 77,68. Więcej informacji o czasopiśmie na s. 117.

Spis treści

Kontrola i audyt

8

Sprawozdanie z działalności NIK w 2023 roku

– wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli _____ 8

Na 17. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, 12 września 2024 roku, prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś przedstawił „Sprawozdanie z działalności NIK w 2023 roku”. W tym okresie Izba zakończyła 191 tematów kontroli oraz zgłosiła ponad 5200 wniosków pokontrolnych i 83 wnioski *de lege ferenda*. Finansowe i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnione w wyniku badań to rekordowe 52 mld 800 mln zł. Z tego powodu NIK złożyła 118 zawiadomień do organów ścigania przestępstw lub wykroczeń, w tym 80 do Prokuratury, a także 108 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych. Ponadto przedłożono Sejmowi 110 dokumentów, w tym informacje o wynikach kontroli, zaś przedstawiciele NIK 531 razy uczestniczyli w pracach komisji sejmowych. Izba zorganizowała również 17 konferencji prasowych. Zaprezentowano na nich m.in. wyniki kontroli dotyczące tworzenia i funkcjonowania szpitali tymczasowych, dodatków covidowych dla służb medycznych, działań podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze, czy przygotowania państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi.

WOJCIECH GOLEŃSKI, DOMINIK ZIMNY: Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe – konieczność natychmiastowych działań _____ 18

Niepewna oraz komplikująca się coraz bardziej sytuacja międzynarodowa: kryzys graniczny na wschodzie Polski, wojna w Ukrainie, konflikt na Bliskim Wschodzie, rywalizacja USA i Chin sprawia, że coraz częściej kontestowana jest kwestia bezpieczeństwa państwa, rozumiana jako brak zagrożenia. Artykuł podejmuje kwestię przygotowania naszego kraju do współczesnych niebezpieczeństw, które mają znamiona hybrydowości. Jej potoczne, jak i słownikowe rozumienie kierują uwagę na coś, co składa się z różnych elementów, często do siebie niepasujących, będących połączeniem wielu form o niejednoznacznym, eklektycznym i/lub trudnym do zaklasyfikowania charakterze. Autorzy stawiają tezę, że Polska, jako państwo, nie jest przygotowana na zagrożenia hybrydowe. Do jej weryfikacji wykorzystano wyniki wybranych kontroli przygotowanych i koordynowanych przez Departament Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego NIK. W celu lepszego

zobrazowania i zrozumienia opisywanych niebezpieczeństw oraz wyników wskazanych kontroli, przedstawiona została istota i charakter zagrożeń hybrydowych, jak też ich wybrane definicje oraz przykład ataku hybrydowego, a także rola systemu zarządzania kryzysowego.

USTALENIA KONTROLI NIK 38

URSZULA DZIEDZIC, ANDRZEJ TROJANOWSKI: Zabezpieczenie Polski w krew i jej składniki – duże potrzeby, zbyt mało dawców 38

W związku z przewidywanym spadkiem liczby ludności Polski zmniejszy się także odsetek potencjalnych dawców krwi, przy jednoczesnym wzroście zapotrzebowania na nią, spowodowanym zwiększeniem grupy ludzi, którzy mogą wymagać leczenia. Dostęp do stosownej wielkości zapasów bezpiecznej krwi otrzymywanych w ramach krajowego systemu jest kluczowym elementem utrzymania powszechnego bezpieczeństwa zdrowotnego ludności, oznaczającym, że potrzeby pacjentów odnośnie do odpowiedniej ilości krwi są zaspokajane we właściwym czasie. Tymczasem w Polsce liczba donacji od dawna nie zwiększa się. Warto dodać, że na system gospodarowania krwią można patrzeć jak na zespół zadań mających na celu pozyskanie dawców i bezpieczne dostarczenie leku, zapewniający racjonalne nim gospodarowanie. Te zadania realizuje zorganizowana oraz finansowana z publicznych środków publiczna służba krwi. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2023 r. w Narodowym Centrum Krwi w Warszawie (NCK) oraz wybranych jednostkach organizacyjnych publicznej służby krwi planowe badanie, mające ocenić, czy państwo miało odpowiednie zapasy krwi i jej składników. Kontrola wykazała, że w latach 2019–2022 liczba wytworzonych składników krwi przewyższała liczbę jednostek wydanych do lecznictwa. Zapewniono więc samowystarczalność i nie sprowadzano krwi z zagranicy, choć w niektórych regionalnych centrach występowały niedobory, głównie w okresie letnim, zwłaszcza w grupach krwi o ujemnym czynniku Rh.

ANDRZEJ SKWIRA: System oceny inwestycji w ochronie zdrowia – nieodzowna racjonalizacja przedsięwzięć leczniczych 54

Kontrolę „System oceny inwestycji w ochronie zdrowia”, podjętą z inicjatywy Izby, przeprowadzono w 2023 r. Jej celem był osąd procesu podejmowania decyzji przez organy wydające opinię. Ich trafność miała zostać zweryfikowana przez sprawdzenie wykorzystania inwestycji zrealizowanych na podstawie pozytywnych opinii o celowości inwestycji (OCI). Ponadto w Ministerstwie Zdrowia zaplanowano badanie zastosowania OCI przy udzielaniu dotacji. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do 23 października 2023 r. i przeprowadzono ją w 12 podmiotach leczniczych oraz trzech organach wydających opinie: Ministra Zdrowia, Wojewody Dolnośląskiego, a w ramach kontroli rozpoznawczej – Wojewody Mazowieckiego. Wybrano do niej inwestycje, które według danych dostępnych

w systemie teleinformatycznym o nazwie Instrument Oceny Wniosków Inwestycyjnych w Sektorze Zdrowia (IOWISZ) powinny być wówczas zakończone.

MARIUSZ GORCZYCA: Jakość powietrza w uzdrowiskach – stałe przekraczanie norm zanieczyszczeń 67

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła dokumentację 12 miejscowości, które przechodziły proces potwierdzania statusu uzdrowiska. Stwierdzono, że żadna z nich nie spełniała wszystkich wymagań dotyczących stanu sanitarnego powietrza: stężenia rakotwórczego benzo(a)pirenu (maksymalnie 1450% normy) było w nich wielokrotnie wyższe niż ustalony poziom docelowy, zaś zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym PM₁₀ nawet kilkukrotnie przekraczało obowiązujące normy. Te dane nie stanowiły dla Ministra Zdrowia przeszkody w zaakceptowaniu w latach 2019–2021 – bez żadnych dodatkowych warunków – statusu poszczególnych uzdrowisk. Co więcej, pomimo takiej jakości powietrza, uprawnione przez Ministra podmioty potwierdziły występowanie w uzdrowiskach klimatu o właściwościach leczniczych. Zupełnie nieistotną dla decydentów kwestią okazała się skala przekroczeń norm zanieczyszczeń powietrza, które wskazano w dokumentacji stanowiącej podstawę wydania tych świadectw, a nawet sformułowane w niektórych przypadkach przeciwskazania do leczenia w uzdrowiskach pacjentów z określonymi schorzeniami lub w określonej porze roku.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 82

Wyniki przekazane do publikacji sierpniu i wrześniu 2024 r. 82

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli”. W tym numerze piszemy o kontroli: instytucji otoczenia biznesu; opieki psychiatrycznej nad dziećmi i młodzieżą; programu „Laboratoria przyszłości”; systemowej pomocy psychologicznej i psychoterapeutycznej dla dzieci; jakości powietrza w uzdrowiskach; przestrzegania praw pacjenta; wsparcia rolnictwa ekologicznego; szkolnictwa zawodowego; programu leczenia udaru niedokrwinnego.

Państwo i społeczeństwo 84

PAWEŁ WIECZOREK: Potencjał obronny państw NATO – wojna w Ukrainie – wyzwania dla bezpieczeństwa 84

Artykuł stanowi próbę oceny zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego, w tym Polski, stwarzanych przez Rosję, a także stopnia gotowości NATO do odparcia ewentualnej rosyjskiej agresji. Omawia wiele wątków problemowych, m.in.: cele polityczne i militarne

Rosji w odniesieniu do państw NATO, przygotowania Rosji do wojny z Sojuszem i realność takiej konfrontacji, wiarygodność gwarancji sojuszniczych w ramach art. 5 traktatu północnoatlantyckiego, potencjał obronny europejskiego członu NATO i rolę UE w jego wzmacnianiu, a także wkład Polski w działania na rzecz zwiększenia siły militarnej NATO. Państwa Sojuszu, w tym Polska, mogą stanąć w nieodległej perspektywie wobec realnego ryzyka konfrontacji z Rosją, która może także przybrać formę regularnej wojny. Moskwa chce doprowadzić do zmiany obecnego porządku światowego, opartego na przywództwie Stanów Zjednoczonych, a także odbudowy w pasie „bliskiej zagranicy” strefy buforowej oddzielającej Rosję od państw NATO. Otwartej wojny można będzie uniknąć, jeśli państwa Sojuszu wykażą się zwartością polityczną oraz determinacją w kontynuowaniu pomocy wojskowej i gospodarczej dla Ukrainy. Im dłużej Rosja będzie militarnie tam zaangażowana, tym państwa Sojuszu będą miały więcej czasu na przygotowanie właściwej odpowiedzi na wszystkie możliwe opcje, łącznie z groźbą pełnowymiarowej wojny. Istotne będą także konkretne działania na rzecz wzmocnienia potencjału obronnego Sojuszu. Działania te nie wyeliminują groźby wojny hybrydowej, którą Rosja z pewnością będzie intensywnie wykorzystywała. Polska w 2022 r. rozpoczęła na szeroką skalę proces wzmacniania narodowego potencjału obronnego w drodze znacznego zwiększenia wydatków wojskowych, ogromnych zakupów nowoczesnego uzbrojenia oraz rozbudowy sił zbrojnych. Działania te zostały podjęte bez przygotowania pakietu hierarchicznie ułożonych dokumentów programowych określających założenia polityki bezpieczeństwa kraju, a także bez opracowania długofalowego planu transformacji sił zbrojnych. Kontynuowanie takiego podejścia postawiłoby pod znakiem zapytania możliwość osiągnięcia proporcjonalnej do wzrostu nakładów na obronność poprawy zdolności operacyjnych Wojska Polskiego. Ponadto nie gwarantowałoby doposażenia polskiej armii w sposób racjonalny z ekonomiczno-finansowego punktu widzenia, z poszanowaniem interesów krajowego przemysłu obronnego. Realizowana od 2024 r. przez Ministerstwo Obrony Narodowej polityka wzmacniania sił zbrojnych stworzy możliwość optymalizacji działań MON z lat 2022–2023, o ile w relatywnie niedługim czasie dokończone zostaną podjęte w 2024 r. prace nad dokumentami programującymi system obronności kraju, a także nastąpi ściśle powiązanie planów zakupów uzbrojenia z niezbędnymi zmianami strukturalnymi w siłach zbrojnych przy uwzględnieniu oferty działających w Polsce firm zbrojeniowych.

Z życia NIK

109

Jubileusz utworzenia Trybunału Obrachunkowego Rumunii – red. _____ 109

Konferencja „Odpowiedzialność, znaczenie, odporność w zmieniającym się świecie” była jednym z punktów obchodów uroczystości związanych z jubileuszem utworzenia Trybunału Obrachunkowego Rumunii. Odbłyły się 18 września 2024 r. i uczestniczył w nich prezes NIK Marian Banaś.

W Baku na temat ekstremalnych zjawisk pogodowych – red. _____ 110

W stolicy Azerbejdżanu, Baku, 3-4 października 2024 r. odbyło się coroczne spotkanie Grupy roboczej EUROSIA ds. kontroli środowiska (EWGEA). Otworzył je prezes NIK Marian Banaś. Poświęcone było ekstremalnym zdarzeniom pogodowym i strategiom przygotowania na ich nadejście. Marian Banaś podkreślił kluczową rolę wyników kontroli NIK w przeciwdziałaniu zagrożeniom powodziowym w Polsce.

Porozumienie o współpracy – red. _____ 111

Opracowywanie i realizacja wspólnych przedsięwzięć dydaktycznych, publikacja prac naukowych w czasopismach i wydawnictwach NIK oraz Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, organizacja konferencji naukowych i seminariów z zakresu problematyki funkcjonowania państwa i społeczeństwa to tylko kilka możliwych przykładów współpracy Najwyższej Izby Kontroli i Uniwersytetu Ekonomicznego. Porozumienie jej dotyczące zostało podpisane 22 października 2024 r. przez prezesa NIK Mariana Banasia i rektora UE prof. dr hab. Czesława Zajęca.

Przedstawiciele Rady Europy w NIK – red. _____ 113

W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli, 23 października 2024 r., odbyło się spotkanie delegacji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy z przedstawicielami NIK, zorganizowane w ramach realizowanej przez Kongres wizyty monitorującej.

Contents _____ 114**Informacje dla Prenumeratorów _____ 116****Informacje dla Czytelników i Autorów _____ 117**

Kontrola i audyt

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Sprawozdanie z działalności NIK w 2023 roku

Na 17. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, 12 września 2024 roku, prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś przedstawił „Sprawozdanie z działalności NIK w 2023 roku”. Poniżej prezentujemy treść wystąpienia¹.

**Szanowna Pani Marszałek,
Wysoka Izbo!**

Wypełniając konstytucyjny obowiązek przedstawiam Wysokiej Izbie „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2023 roku”.

Sprawozdanie zostało zatwierdzone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli i pozytywnie zaopiniowane przez zdecydowaną większość komisji sejmowych – w tym Komisję do spraw Kontroli Państwowej.

¹ Stenogram wystąpienia znajduje się na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/0/B507B83A9C0822ADC1258B9600764B3E/%24File/17_b_ksiazka.pdf>, s. 163. Fragmenty wyróżnione pochodzą od redakcji.

Fot. Piotr Tracz, Kancelaria Sejmu RP



Prezes NIK przedstawia na forum Sejmu sprawozdanie z działalności NIK w 2023 roku.

Sprawozdanie w syntetycznym ujęciu ukazuje najważniejsze ustalenia kontroli i wnioski formułowane na ich podstawie przez NIK. Zawiera informacje o współpracy NIK z Sejmem i innymi instytucjami państwa oraz społeczeństwem. Przedstawia działalność Prezesa i prace Kolegium NIK. Informuje o wykonaniu budżetu Najwyższej Izby Kontroli oraz pracownikach i organizacji wewnętrznej NIK. Relacjonuje też współpracę z najwyższymi organami kontroli innych państw i organizacjami międzynarodowymi.

Najwyższa Izba Kontroli w 2023 roku zakończyła 191 tematów kontroli, w tym kontrolę wykonania budżetu państwa u dysponentów części budżetowych oraz w jednostkach bezpośrednio wykorzystujących środki publiczne. Zrealizowaliśmy 106 tematów kontroli doraźnych, które

są wyrazem szybkiej reakcji NIK na sygnały o nieprawidłowościach. Kontrolerzy NIK skontrolowali 1507 podmiotów.

Najwyższa Izba Kontroli w 2023 roku zakończyła 191 tematów kontroli oraz zgłosiła ponad 5200 wniosków pokontrolnych i 83 wnioski postulujące zmiany legislacyjne.

Finansowe i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnione w wyniku kontroli to rekordowe 52 mld 800 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła ponad 5200 wniosków pokontrolnych i 83 wnioski postulujące zmiany legislacyjne.

Niestety, nie wszystkie wnioski pokontrolne NIK są zrealizowane.

Wysoka Izbo!

Priorytetem strategicznym przyjętym w NIK było zapewnienie bezpieczeństwa narodowego.

W ponad 40% kontroli uwzględniono zadanie sprawdzenia zdolności państwa do reagowania na potencjalne niebezpieczeństwa – zarówno w sferze cywilnej, jak i wojskowej.

W tym obszarze NIK skontrolowała m.in.:

- Proces przygotowania Sił Zbrojnych RP do przyjęcia na wyposażenie samolotu F-35.
- Pozyskanie i wdrożenie na potrzeby Sił Zbrojnych RP Bezzałogowego Systemu Rozpoznawczo-Uderzeniowego średniego zasięgu zakupionego w 2021 roku.
- Tworzenie w Siłach Zbrojnych RP wymagań dla pozyskiwanych z rynku produktów gotowych.
- Zabezpieczenie potrzeb szkoleniowych jednostek wojsk lądowych w ośrodkach i centrach szkolenia poligonowego.
- Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe.
- Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia.
- Integrację obrazu rozpoznanej przestrzeni powietrznej w wymiarze narodowym i sojusznym.
- Działania państwa w związku z incydem z 16 grudnia 2022 r. dotyczącym odnalezienia koło Bydgoszczy szczątków niezidentyfikowanego obiektu wojskowego.



Finansowe i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnione w wyniku kontroli to rekordowe 52 mld 800 mln zł.

Niewątpliwie ustalenia powyższych kontroli przyczyniły się do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i państwa. Wpłynęły także na wzmocnienie systemu obrony powietrznej kraju. Z przyczyn oczywistych nie mogą jednak podzielić się z Państwem najważniejszymi wynikami przedmiotowych kontroli.

Wysoka Izbo!

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa to także obszar spraw wewnętrznych. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę, która miała na celu dokonanie obiektywnej oceny funkcjonujących mechanizmów nadzoru nad działalnością służb specjalnych, a także wypracowanie propozycji służących wzmocnieniu ochrony prawa i wolności obywatelskich, przy jednoczesnym zagwarantowaniu uprawnień służb specjalnych niezbędnych dla obrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej i bezpieczeństwa obywateli. Ze względu na bezpieczeństwo państwa i charakter przedmiotowej kontroli pełna treść informacji o jej wynikach została przekazana najważniejszemu osobom w państwie.

Można z całą odpowiedzialnością podkreślić, że zasadnicze konkluzje sprowadzały się do stwierdzenia, iż osoby kierujące służbami dowolnie definiowały zadania podległych im formacji oraz uznaniowo mogły decydować, czy i jakie informacje przekażą organom nadzoru i kontroli na temat realizacji tych zadań. Innymi słowy, to szefowie służb specjalnych sami decydowali o tym, z jakimi informacjami niejawnymi będą mogli się zapoznać, np. Prezes Rady Ministrów czy Minister Obrony Narodowej. Może to stwarzać ryzyko, że nie wszystkie ważne

dla bezpieczeństwa państwa informacje zostaną przekazane właściwym organom.

”W ocenie NIK ingerencja w prawa oraz wolności człowieka i obywatela nie może być realizowana w drodze doraźnych i nieudokumentowanych działań. Należy takie działania zdecydowanie potępić jako sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa.”

Ponadto wynikający z przepisów system nadzoru nad służbami zastępowano m.in. bezpośrednimi, nieformalnymi spotkaniami i ustnymi dyspozycjami wydawanymi szefom poszczególnych służb oraz innym organom nadzoru przez ówczesnego Ministra Koordynatora Służb Specjalnych.

W ocenie NIK ingerencja w prawa oraz wolności człowieka i obywatela nie może być realizowana w drodze doraźnych i nieudokumentowanych działań. Należy takie działania zdecydowanie potępić jako sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Wysoki Sejmie!

Zaobserwowaliśmy:

- brak jawnych i przejrzystych procedur, nieefektywne gospodarowanie środkami publicznymi;
- występowanie mechanizmów korupcyjnych, dowolność postępowania, konflikty interesów, brak jawności postępowania, słabość i brak kontroli.

W ciągu kilkunastu sekund zdecydowano o przyznawaniu wielomilionowych środków z rządowych funduszy wyłącznie dla wybranych beneficjentów w tzw. naborach konkursowych. Tym samym faworyzowano

podmioty bliskie politycznie władzy centralnej.

Nieudolnie szacowano liczby dawek szczepionek. Doprowadziło to do ich preterminowania, a następnie utylizacji ponad 13 milionów dawek. Ich łączna wartość to prawie miliard złotych. Z powodu braku nadzoru nad przechowywaniem i dystrybucją szczepionek przeciw COVID-19 podano pacjentom ponad 117 tysięcy dawek szczepionek ze stwierdzonymi wadami jakościowymi.

Niegospodarnie wydatkowano dziesiątki milionów złotych na niekompletne i niesprawne respiratory.

Nieodpowiedzialnie powierzono zakup środków ochrony indywidualnej (m.in. maseczek) podmiotom, które zajmowały się głównie importem z Chin akcesoriów kosmetycznych służących do makijażu!

Wbrew wszelkim rekomendacjom i bez żadnych planów oraz analiz utworzono 14 szpitali tymczasowych za ponad 600 milionów złotych.

To nie recenzje, proszę Państwa, lecz wyniki najważniejszych kontroli NIK, dotyczących walki z pandemią i jej skutkami.

W tym miejscu wyrażam podziękowania wszystkim lekarzom, pielęgniarcom, ratownikom medycznemu i całemu personelowi medycznemu. Oni jako jedyni sprostali wyzwaniom związanym z pandemią COVID-19.

Wysoka Izbo!

Kolejna ważna kontrola odnosiła się do problematyki funkcjonowania Krajowej Administracji Skarbowej (KAS). Jej celem było ustalenie czy wprowadzone rozwiązania w zakresie organizacji i zarządzania kadrami przyczynią się do poprawy

wykonania zadań przez Służbę Celno-Skarbową.

KAS, której byłem założycielem, miała za zadanie przede wszystkim zapewnić bezpieczeństwo finansowe Rzeczypospolitej Polskiej. Niestety, okazało się, że była zarządzana przez osoby, którym bardziej zależało na własnych karierach niż na realizacji powierzonych im misji. Przypomnę jedynie, że jeden z szefów KAS awansował o osiem stopni w rekordowo krótkim czasie. Zamiast szesnastu lat, zajęło mu to zaledwie szesnaście miesięcy.

Nie tak wyobrażałem sobie tę ważną dla mojego serca instytucję, którą w 2019 roku pozostawiałem w doskonałej kondycji organizacyjnej. W dodatku z rekordowym wynikiem pozyskania 300 miliardów złotych dodatkowych środków do budżetu państwa, bez których trudno byłoby dziś wyobrazić sobie uruchomienie programów socjalnych, takich jak 800+.

Nie zakończyły się sukcesem zmiany systemowe w ramach tzw. „Polskiego Ładu”. Jak wykazała kontrola, nierzetelnie przygotowano zmiany podatkowe w ramach „Polskiego Ładu” oraz „tarcz antyinflacyjnych”. Reforma objęła swym zakresem 25 milionów osób. Uchwalone przepisy wymagały natychmiastowych, szerokich działań naprawczych!

Za skandaliczne i sprzeczne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa wynikającą z zasady zaufania do państwa, należało również uznać, że projekt tak poważnej reformy podatkowej, nowelizującej aż 22 ustawy liczył – wraz z uzasadnieniem – ponad 500 stron i wszedł w życie po zaledwie 38 dniach od jego ogłoszenia.

Ważną kontrolą odnoszącą się do gospodarowania mieniem państwowym

była kontrola dotycząca bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym. Trzeba stwierdzić, że PKN Orlen realizował proces połączenia z Grupą Lotos bez właściwego nadzoru ze strony Ministra Aktywów Państwowych. W efekcie Skarb Państwa utracił wpływ na kierunki sprzedaży około 20% produktów wytworzonych w polskich rafineriach. Może to powodować problemy w zakresie pełnego pokrycia krajowego zapotrzebowania na te produkty. Ponadto PKN Orlen zbył aktywa Grupy Lotos SA (w tym rafinerię Gdańską) o co najmniej 5 miliardów zł poniżej szacowanej wartości ich wyceny. Jednocześnie ich nabywca, spółka Saudi Aramco uzyskała bardzo mocną pozycję w Rafinerii Gdańskiej. Przede wszystkim prawo weta wobec kluczowych decyzji strategicznych w zakresie zarządzania spółką. W konsekwencji może to skutecznie sparaliżować kierunki rozwoju tej rafinerii.

NIK stwierdziła również naruszenie zasad legalności, rzetelności, celowości lub gospodarności w wydatkach Telewizji Polskiej SA. W sposób szczególnie zwracam Państwa uwagę na prowadzoną przez Telewizję Polską politykę kadrowo-płacową w latach 2021–2022. Nie sposób bowiem przejść obojętnie wobec tolerowania przez Zarząd Spółki praktyki łamania przez wybrane osoby zakazu konkurencji i zawie-

”Sytuacja na rynku produktów rolnych, która wystąpiła w związku z nadmiernym importem zbóż i rzepaku z Ukrainy uwiarydociła, że nie zostały opracowane żadne instrumenty w celu przeciwdziałania destabilizacji rynku rolnego.

rania umów na świadczenie usług o wartości kilku milionów złotych. Zaobserwaliśmy także proceder zawierania umów cywilnoprawnych z dyrektorem jednego z pionów organizacyjnych Telewizji Polskiej przez podwładnych tegoż dyrektora!

W ocenie NIK błędna i wysoce nieodpowiedzialna była wypowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w mediach w czerwcu 2022 roku. Apelował on o niesprzedawanie zboża i rzepaku przez polskich producentów rolnych. Było to jedną z przyczyn zwiększonego stanu zapasów zbóż i rzepaku, a w konsekwencji zwiększonego importu zbóż z Ukrainy. Sytuacja na rynku produktów rolnych, która wystąpiła w związku z nadmiernym importem zbóż i rzepaku z Ukrainy uwiarydociła, że nie zostały opracowane żadne instrumenty w celu przeciwdziałania destabilizacji rynku rolnego.

Kontrola dotycząca wsparcia finansowego samorządów wykazała dyskryminację dużych miast przy podziale środków przez rząd, nierówne traktowanie samorządów oraz coraz większe uzależnienie ich finansów od decyzji rządu. Dochody własne samorządów były w coraz większym stopniu zastępowane dochodami transferowymi. Bardzo często miały one charakter uznaniowy i trafiały do tych grup samorządów, które z różnych względów były preferowane przez organy administracji rządowej.

”Dochody własne samorządów były w coraz większym stopniu zastępowane dochodami transferowymi. Bardzo często miały one charakter uznaniowy i trafiały do tych grup samorządów, które z różnych względów były preferowane przez organy administracji rządowej.

Za uzasadnione należy uznać pytania dlaczego:

- Warszawa była konsekwentnie dyskryminowana lub wręcz pomijana przy podziale środków dla samorządów?
- W Kancelarii ówczesnego Prezesa Rady Ministrów opracowano mechanizm powodujący, że tylko Warszawa utraciła część dochodów? W latach 2020–2023 z tego tytułu stolica straciła niemal 800 mln zł!
- Nie sporządzano notatek służbowych ze spotkań z ówczesnym kierownictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i z samym Premierem, kiedy podejmowano decyzje o podziale kilkudziesięciu miliardów złotych pomiędzy samorządy?
- Aż 118 jednostek samorządu terytorialnego, w tym takie miasta jak: Lublin, Gdynia, Sopot, Opole, Olsztyn, Ostrołęka, Tarnów czy Wałbrzych – nie otrzymały choćby jednej złotówki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych?

Każda z tych jednostek złożyła przecież odpowiednie wnioski!

Jako Prezes Najwyższej Izby Kontroli stanowczo sprzeciwiam się praktyce centralnego dzielenia środków na zadania własne samorządów!

Jest to sprzeczne z ideą decentralizacji, a w konsekwencji z ideą demokracji!

Wysoki Sejmie!

NIK jako pierwsza wskazywała na nieprawidłowości w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz w Funduszu Sprawiedliwości. Z naszych analiz jasno wynikało, że środki publiczne będące w dyspozycji tych podmiotów, mogą być wydatkowane nieprawidłowo i niegospodarnie.

Już w listopadzie 2020 roku NIK rozpoczęła kontrolę doraźną pod tytułem

„Realizacja wybranych programów sektorowych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju”. NIK stwierdziła wówczas, że NCBR nie w pełni wykorzystało potencjał programów sektorowych na rzecz rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki.

NIK jako pierwsza wskazywała na nieprawidłowości w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz w Funduszu Sprawiedliwości.

W wyniku tej kontroli NIK sformułowała 7 wniosków pokontrolnych, między innymi wnioski do NCBR o: „zapewnienie finansowania i realizacji konkursów zgodnie z dokumentacją programową”, a także aby: „istotne dla gospodarki nowo otwierane programy branżowe były adekwatne do potrzeb gospodarki”. Wnioski te pozostają do dzisiaj „w trakcie realizacji”.

Natomiast w marcu 2021 roku NIK rozpoczęła kontrolę „Udzielania i rozliczania środków z programu BRIdge Alfa realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju”. Izba wykryła, że prawie 13 milionów złotych wydatkowano z naruszeniem prawa.

NIK sformułowała szereg wniosków pokontrolnych. Postulowaliśmy m.in. zgłoszenie nieprawidłowości dotyczącej nienależnego wypłacenia środków w wysokości prawie dwóch milionów zł do Rejestru nieprawidłowości podlegających zgłoszeniu do Komisji Europejskiej. Wnioski NIK wciąż pozostają „w trakcie realizacji”.

Następnie w październiku 2021 roku rozpoczęliśmy badanie zlecenia przez

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju analiz dotyczących statusów przedsiębiorstw. W latach 2019–2021 NCBR zleciło podmiotom zewnętrznym 1394 płatne analizy. W związku z wysokością wydatkowanych kwot, NIK sugerowała realizację takich analiz w innej, tańszej formule.

W 2023 roku Izba rozpoczęła kolejną kontrolę dotyczącą organizacji i przyznawania środków w ramach konkursu „Szybka ścieżka Innowacje cyfrowe realizowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju”. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła liczne nieprawidłowości zarówno w procesie przygotowania i organizacji naboru wniosków o dofinansowanie, jak również na etapie wyboru projektów w Konkursie. Kontrolerzy NIK wskazywali na brak transparentności działań, a także niezachowanie zasad rzetelności i bezstronności.

Na reakcję państwa na ustalenia kontrolerów NIK musieliśmy niestety czekać kilka lat, przykładem braku reakcji na sygnały Izby o nieprawidłowościach jest sprawa Funduszu Sprawiedliwości.

Najwyższa Izba Kontroli przygotowała zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa dotyczące zarówno sprawy, jak i konkretnych osób.

Prokuratura postawiła już kilku osobom zarzuty udziału w zorganizowanej grupie przestępczej, a także przyjmowania korzyści majątkowych i osobistych.

Na reakcję państwa na ustalenia kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli musieliśmy niestety czekać kilka lat. Kolejnym przykładem braku reakcji na sygnały NIK

o nieprawidłowościach jest sprawa Funduszu Sprawiedliwości.

Kontrolę w Funduszu NIK rozpoczęła w połowie 2020 roku. Było to pierwsze badanie przeprowadzone po zmianach legislacyjnych z 2017 roku, modyfikujących w zasadniczy sposób zasady gospodarki finansowej tego Funduszu. NIK już wówczas negatywnie oceniła działania Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości. Negatywna ocena dotyczyła m.in. sposobu wykorzystania środków publicznych będących w jego dyspozycji. Gospodarka finansowa Funduszu Sprawiedliwości była prowadzona z naruszeniem nadrzędnych zasad finansów publicznych, tj. jawności oraz celowości i oszczędności wydatków!

NIK zwracała też uwagę na nieprawidłowości w zakresie zapewnienia właściwych uwarunkowań prawnych i organizacyjnych funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości. Od momentu wejścia w życie nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego w 2017 roku, sposób wykorzystania środków Funduszu oraz działania jego Dysponenta (Ministra Sprawiedliwości) były przedmiotem licznych uwag, a NIK identyfikowała nieprawidłowości w toku corocznych kontroli wykonania budżetu państwa. Przykładem jest zakup Pegasusa.

Niezgodnie z przepisami prawa finansowano służby specjalne, to jest Centralne Biuro Antykorupcyjne. Niecelowo i niegospodarnie wspierano zadania przedstawiane jako działania służące przeciwdziałaniu przestępczości.

Wątpliwości NIK wzbudziła również rozpoczęta w 2019 r., bezprecedensowa aktywność medialna związana z promowaniem Funduszu Sprawiedliwości. Szczególnie

dotyczyło to faktycznych celów kampanii i zakresu zaangażowanych środków.



Niezgodnie z przepisami prawa finansowano służby specjalne, to jest Centralne Biuro Antykorupcyjne. Niecelowo i niegospodarnie wspierano zadania przedstawiane jako działania służące przeciwdziałaniu przestępczości.

Na powyższych przykładach widać, że Najwyższa Izba Kontroli od lat konsekwentnie wskazuje na nieprawidłowości i zagrożenia funkcjonowania państwa, niezależnie kto władzę w państwie sprawuje. Przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli były obszary mające decydujący wpływ na prawidłowe dysponowanie środkami publicznymi, zrównoważony rozwój kraju i poziom życia obywateli.

Wysokiej Izbie pozostawiam ocenę braku reakcji odpowiednich instytucji państwa na wskazywane przez NIK problemy i nieprawidłowości. Przykłady braku reakcji na nieprawidłowości i zawiadomienia do Prokuratury można mnożyć. Działo się tak m.in. w zakresie kontroli: wyborów kopertowych; Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; Ministerstwa Aktywów Państwowych; Ministerstwa Zdrowia; Orlenu; Energi; Elektrowni w Ostrołęce sp. z o.o.; Telewizji Polskiej S.A.; Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych; Krajowego Instytutu Mediów; Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

Wysoki Sejmie!

17 stycznia 2024 roku zwróciłem się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Pana Profesora Adama Bodnara

z wnioskiem o objęcie nadzorem spraw zainicjowanych wniesieniem przez Najwyższą Izbę Kontroli zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W sumie w 2023 roku NIK złożyła 118 zawiadomień do organów ścigania przestępstw lub wykroczeń, w tym 80 do Prokuratury, a także 108 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

W związku z przeprowadzonymi kontrolami, w 2023 roku Najwyższa Izba Kontroli przedłożyła Sejmowi 110 dokumentów, w tym informacje o wynikach kontroli, zaś przedstawiciele NIK 531 razy uczestniczyli w pracach komisji sejmowych. Większość z przesłanych Sejmowi informacji była prezentowana i omawiana podczas posiedzeń komisji sejmowych.

Przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli były obszary mające decydujący wpływ na prawidłowe dysponowanie środkami publicznymi, zrównoważony rozwój kraju i poziom życia obywateli.

Jednocześnie NIK informując opinię publiczną o najważniejszych ustaleniach kontroli zorganizowała 17 konferencji prasowych. Zaprezentowano na nich m.in. wyniki kontroli dotyczącej tworzenia i funkcjonowania szpitali tymczasowych, dodatków covidowych dla służb medycznych, działań podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze, czy przygotowania państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi.

NIK organizowała także panele ekspertów, między innymi na temat wsparcia

psychologicznego i opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży.

Byliśmy gospodarzem europejskiej konferencji metodyków najwyższych organów kontroli zrzeszonych w EUROSAI, na której omawiano kierunki i metody rozwoju kluczowych obszarów w działalności najwyższych organów kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli współdziałała także z wieloma organami kontroli funkcjonującymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym.

Cenna była możliwość zlecenia kontroli organom wyspecjalizowanym w badaniu określonej problematyki. Zlecieliśmy 245 takich kontroli.

Rok 2023 był kolejnym, w którym Najwyższa Izba Kontroli może się pochwalić sukcesami na arenie międzynarodowej. Działalność międzynarodowa NIK wiązała się szczególnie z trzema obszarami: z audytem zewnętrznym organizacji międzynarodowych; aktywnością w organizacjach zrzeszających NOK na poziomie globalnym i europejskim oraz z udzielaniem wsparcia rozwojowego innym najwyższym organom kontroli.

Wybór NIK na audytora Interpolu to potwierdzenie bardzo silnej pozycji międzynarodowej Izby i uznanie dla profesjonalizmu jej kontrolerów.

Wysoki Sejmie!

Zespół kontrolerów i pracowników jednostek wspomagających proces kontrolny jest największym i niekwestionowanym kapitałem Najwyższej Izby Kontroli. Wiedza oraz kompetencje kontrolerów i pracowników skutkują trafnym wyborem obszarów do kontroli, a także wysokim poziomem merytorycznym prowadzonych kontroli.

Kontrolerzy i pracownicy Najwyższej Izby Kontroli powinni być sprawiedliwie oceniani i doceniani, ale także należycie wynagradzani.

Dlatego też w tym miejscu apeluję do Wysokiej Izby o pilną i konieczną zmianę sposobu dotychczasowego ustalania wynagrodzeń kontrolerów NIK. W przeciwnym wypadku NIK nie będzie mogła konkurować z sektorem prywatnym i innymi podmiotami w sektorze finansów publicznych, a tym samym pozyskiwać nowych wykwalifikowanych pracowników. Kwestia jest o tyle istotna, że tylko w 2023 roku do NIK trafiło aż 86 spraw zainicjowanych przez posłów, senatorów czy posłów do Parlamentu Europejskiego (w tym wniosków o udzielenie informacji). Rozpoznanie tyłu spraw wymaga podjęcia stosownych działań kontrolnych i zaangażowania dodatkowych zasobów kadrowych.

Zespół kontrolerów i pracowników jednostek wspomagających proces kontrolny jest największym i niekwestionowanym kapitałem NIK. Wiedza oraz kompetencje kontrolerów i pracowników skutkują trafnym wyborem obszarów do kontroli, a także wysokim poziomem merytorycznym prowadzonych kontroli.

Wysoki Sejmie!

NIK stoi na straży uczciwego państwa. Dla sprawnego funkcjonowania państwa niezbędne jest istnienie kompetentnego i niezależnego organu kontroli, strzegącego publicznych pieniędzy.

Kontrola państwowa sprawowana przez NIK opiera się na jasno określonych kryteriach: przejrzystości intencji, rzetelności informacji, apolityczności kontrolerów oraz kolegalności w podejmowaniu kluczowych decyzji.

NIK pracuje zgodnie ze światowymi standardami w dziedzinie kontroli państwowej.

Naszym zadaniem jest – zgodnie z Konstytucją i ustawą o NIK, przez wyniki naszych kontroli – wpływać na ulepszenie funkcjonowania organów państwowych i samorządowych.

Prezentując Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2023 roku” jestem przekonany, że dokument ten spełnia wymogi obiektywnej informacji na temat funkcjonowania państwa. Zawarte w nim ustalenia kontroli wskazują kierunki jego usprawnienia.

Naszym zadaniem jest – zgodnie z Konstytucją i ustawą o NIK, przez wyniki naszych kontroli – wpływać na ulepszenie funkcjonowania organów państwowych i samorządowych.

Dziękuję Wysokiej Izbie za możliwość, po rocznej przerwie, prezentacji „Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2023 roku”.

Z tego miejsca dziękuję również kontrolerom Najwyższej Izby Kontroli za wierność złożonemu ślubowaniu i oddaną służbę Rzeczypospolitej Polskiej.

Dziękuję Państwu za uwagę.

Konieczność natychmiastowych działań

Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe

Poczucie bezpieczeństwa jest wypadkową wielu interakcji o zróżnicowanej charakterystyce w skali krajowej, regionalnej i globalnej¹. Truizmem jest stwierdzenie, że współczesne państwo staje przed licznymi wyzwaniami związanymi z szybko zmieniającą się, turbulentną rzeczywistością, wzrostem ryzyka potencjalnych zagrożeń dotyczących sfer: ekonomicznej, militarnej, społecznej i politycznej². Niejednoznaczność i wielowątkowość oddziaływań na bezpieczeństwo państwa skłoniło badaczy, ekspertów, architektów polityki publicznej (ang. *policy makers*) i jej wykonawców do zastosowania pojęcia hybrydowości w analizie oraz deskrypcji współczesnych zagrożeń. Zarówno potoczne, jak i słownikowe rozumienie hybrydowości kierują uwagę na coś, co składa się z różnych elementów, często do siebie niepasujących³, będących połączeniem wielu form⁴ o niejednoznacznym, eklektycznym, mieszanym i/lub trudnym do zaklasyfikowania charakterze.

WOJCIECH GOLEŃSKI, DOMINIK ZIMNY

Wstęp

Niepewna oraz komplikująca się coraz bardziej w ostatnich latach sytuacja międzynarodowa (m.in.: kryzys graniczny

na wschodzie RP, wojna w Ukrainie, konflikt na Bliskim Wschodzie, rywalizacja USA i Chin) sprawia, że coraz częściej kontestowana jest kwestia bezpieczeństwa

¹ Por. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, Warszawa 2020, s. 5.

² Por. M. Bąk: *Determinanty bezpieczeństwa narodowego. Nowe zagrożenia – nowe wyzwania*, „Przegląd Politologiczny” nr 2/2018, s. 39-44; S. Koziej: *Bezpieczeństwo narodowe i obronność Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1996, s. 6.

³ *Słownik Języka polskiego PWN*, <<https://sjp.pwn.pl/slowniki/hybrydowy.html>> (dostęp 15.7.2024).

⁴ Por. *Słownik Języka polskiego*, <<https://sjp.pl/hybryda>> (dostęp 15.4.2024).

państwa, rozumiana jako brak zagrożenia⁵. W obliczu poważnych wyzwań o charakterze geopolitycznym⁶, artykuł podejmuje kwestię przygotowania państwa do współczesnych zagrożeń, które mają znamiona hybrydowości. Autorzy stawiają tezę, że Polska, jako państwo, nie jest przygotowana na zagrożenia hybrydowe. Do weryfikacji tak postawionej tezy posłużą wyniki wybranych kontroli przygotowanych i koordynowanych przez Departament Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego NIK. W celu lepszego zobrazowania i zrozumienia opisywanych niebezpieczeństw oraz wyników wskazanych kontroli, przedstawiona zostanie istota i charakter zagrożeń hybrydowych, jak też ich wybrane definicje oraz przykład ataku hybrydowego, a także rola systemu zarządzania kryzysowego.

Istota i charakterystyka zagrożeń hybrydowych

Zagrożenie rozumiane jest jako stan ograniczający, redukujący lub eliminujący bezpieczeństwo. Kwestie bezpieczeństwa należy z kolei odnieść do szerokiego spektrum zagadnień, daleko wykraczających poza kwestie militarne. Przy czym warto wskazać, że o ile zagrożenia naturalne towarzyszyły człowiekowi od zawsze, o tyle

zagrożenia cywilizacyjne zmieniają swój charakter i zasięg w miarę rozwoju społecznego⁷, a zakresy bezpieczeństwa: podmiotowy, przedmiotowy i przestrzenny wykazują tendencje wzrostowe⁸. W kontekście zagrożeń hybrydowych najbardziej właściwe jest ich odniesienie do kwestii bezpieczeństwa narodowego⁹, które dotyczy bytu politycznego – państwa oraz jego substancji żywej – obywateli. Bezpieczeństwo podmiotów jakimi są naród i państwo postrzegane jest zatem jako zdolność do zagwarantowania pewności przetrwania (państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności), integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Ma to miejsce dzięki działaniom polegającym na eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych oraz działaniom zapewniającym przetrwanie, posiadanie (tożsamość), funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa)¹⁰. Można przyjąć, że bezpieczeństwo narodowe obejmuje komponenty polityczne, gospodarcze, środowiskowe, społeczne, wojskowe, umieszczone w kontekście międzynarodowym¹¹ i jest rozpatrywane jako wartość oraz potrzeba, będąca celem funkcjonowania państwa

⁵ Por. E. Nowak, M. Nowak: *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 12.

⁶ Zob. J. Bartosiak: *Najlepsze miejsce na świecie. Gdzie Wschód zderza się z Zachodem*, Wydawnictwo Literackie 2023; J. Bartosiak: *Rzeczpospolita między lądem a morzem*, Zona Zero 2018; L. Sykulisz: *Geopolityka a bezpieczeństwo Polski*, Wydawnictwo Geopolityczne 2023.

⁷ Por. T. Bąk, Z. Ciekanowski: *Teorie bezpieczeństwa*, PWSTE, Jarosław 2012, s. 26.

⁸ W. Pokuszyński: *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, „Kultura i Polityka” nr 5/2009, s. 176.

⁹ Zob. *Strategia Działalności Kontrolnej NIK na lata 2022–2024*.

¹⁰ B. Zdrowski: *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate” nr 3/2019, s. 50.

¹¹ K. Olak, A. Olak: *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis”, nr 1/2016, s. 467-480; por. W. Kitler: *Istota bezpieczeństwa narodowego [w:] Edukacja obronna społeczeństwa*, W. Fehler, B. Wiśniewski (red.), NSP, Białystok 2006, s. 15-24.

i całego narodu rozumianego jako ogół obywateli¹². Jest to „stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, zewnętrznymi, i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa”¹³. Hybrydowy charakter współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego polega na połączeniu konwencjonalnych i niekonwencjonalnych strategii, metod i taktyk, jak również psychologicznych lub informacyjnych aspektów tych technik¹⁴ przez adwersarzy danego podmiotu państwowego lub podmiotu zastępczego (*proxy*). W literaturze przedmiotu zwykle stosuje się pojęcia zagrożeń (ataków) hybrydowych¹⁵ oraz wojny hybrydowej¹⁶. Jednak ich definicje nie są precyzyjnie i jednoznacznie określone w żadnym akcie prawnym

o charakterze normatywnym, dlatego też dokładne zdefiniowanie działań hybrydowych nie jest oczywiste i budzi spory wśród prawników i ekspertów.

Warto przytoczyć kilka definicji zagrożeń hybrydowych oraz wojny hybrydowej pojawiających się w literaturze przedmiotu. A. Bilal wskazuje, że „istnieją dwie wyraźne cechy charakterystyczne wojny hybrydowej. Po pierwsze, granica między wojną a pokojem zostaje zamazana. Oznacza to, że trudno jest zidentyfikować lub rozróżnić próg działań zbrojnych. Pojęcie wojny staje się nieuchwytnie, ponieważ trudno je przełożyć na konkretne realia. (...) Drugą cechą jest niejednoznaczność i kwestia przypisania odpowiedzialności (atrybucji). Ataki hybrydowe charakteryzują się na ogół dużą niejasnością”¹⁷. W. Jakubczak podaje, że wojna hybrydowa polega na prowadzeniu „działań na podstawie

¹² W. Kitler: *System Bezpieczeństwa Narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, „Wiedza Obronna” nr 3/2019, s. 6.

¹³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, B. Balcerowicz (red.), PWN, Warszawa 2002, cyt. za M. Będzieszak, W. Goleński: *Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet działalności NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2023.

¹⁴ Zob. J. N. Mattis, F. Hoffman: *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*, „Proceedings”, listopad 2005, Vol. 131/11/1,233.

¹⁵ Zob. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, <<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (dostęp 9.3.2016) za D. Niedzielski: *Zagrożenia hybrydowe...*, op.cit.; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, Bruksela, 24.7.2020, COM(2020) 605 final, s. 1; Vademecum Bezpieczeństwa Informacyjnego, *Zagrożenia hybrydowe*, UKEN marzec 2020, <<https://vademecumbezpieczenstwainformacyjnego.uken.krakow.pl/2020/03/12/zagrozenia-hybradowe/>> (dostęp 15.4.2024).

¹⁶ Zob. A. Bilal: *Wojna hybrydowa – nowe zagrożenia, złożoność i „zaufanie” jako antidotum*, „NATO Review” listopad 2021, <<https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2021/11/30/wojna-hybradowa-nowe-zagrozenia-zlozonosc-i-zaufanie-jako-antidotum/index.html>>, (dostęp 2.8.2024); J. McCuen: *Hybrid Wars*, „Military Review”, March-April 2008, s. 108; za M. Chudoba: *Zagrożenia hybrydowe – wnioski dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, Zeszyt 29/2023; A. Gruszcak: *Hybrydowość współczesnych wojen – analiza krytyczna [w:] Asymetria i hybrydowość – stare armie wobec nowych konfliktów*, W. Sokała, B. Zapala (red.), BBN, Warszawa 2011, s. 11; W. Jakubczak: *Globalna skala wykorzystywania działań hybrydowych przez Federację Rosyjską*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono” nr 1/2022, s. 92.

¹⁷ A. Bilal: *Wojna hybrydowa...*, op.cit.

założeń strategii obejmującej cały katalog aktywności, poczynając od konwencjonalnych poprzez nieregularne – łącznie z cyberatakami, przejawami terroryzmu i działaniami przestępczymi prowadzonymi w tym samym czasie i na tym samym polu bitwy”¹⁸. Z kolei P. R. Mansoor uważa, że to „konflikt obejmujący połączenie konwencjonalnych sił zbrojnych oraz oddziałów nieregularnych (wszelkiego rodzaju jednostki typu guerillas, powstańców, czy też terrorystów), w ramach którego zaangażowani są zarówno aktorzy państwowi, jak i niepaństwowi ukierunkowani na osiągnięcie wspólnego politycznego celu”¹⁹. Natomiast zagrożenia hybrydowe według nomenklatury NATO dotyczą działań „ze strony przeciwników posiadających zdolność do jednoczesnego, elastycznego użycia środków konwencjonalnych i niekonwencjonalnych dla osiągnięcia swoich celów. Jest to wyzwanie wykraczające poza sferę militarną, obejmujące wiele systemów: politycznych, społecznych, kulturalnych, prawnych i bezpieczeństwa. Ideologie ekstremistyczne, zmniejszające się zasoby, migracja ekonomiczna, katastrofy naturalne i humanitarne, upadające lub upadłe państwa mogą być, każde z osobna, źródłem regionalnego braku stabilności prowadzącego do przyszłych działań wojennych. Przeciwdziałanie im wymaga podejścia całościowego. Współcześni przeciwnicy mogą

wykorzystać do zniszczenia wroga zaawansowane technologie”²⁰. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa określa takie zagrożenia jako „działania zmierzające do osiągnięcia celów politycznych i strategicznych agresora. Prowadzone są w sposób wielowymiarowy, skryty, utrudniający identyfikację przeciwnika i przypisanie odpowiedzialności za nie sprawcy. Działania te prowadzone są przez podmioty państwowe i/lub niepaństwowe w sposób zaplanowany i skoordynowany, często rozłożone w dłuższym czasie oraz łączą różne środki wywierania nacisku i uzależniania od potencjalnego agresora. Mogą być prowadzone przy użyciu środków politycznych, ekonomicznych, prawnych, militarnych i społecznych, w tym z wykorzystaniem różnego rodzaju kanałów komunikacji społecznej. Mogą również być prowadzone pośrednio, z wykorzystaniem lokalnych podmiotów, organizacji i osób prywatnych, co utrudnia wykrycie i przeciwdziałanie im”²¹. A. M. Dyner uważa, że „koncepcja (rosyjska) prowadzenia działań hybrydowych polega na używaniu całego spektrum instrumentów politycznych, ekonomicznych i społecznych w celu m.in. manipulowania poglądami ludności w państwach uznawanych za wrogie. Do najważniejszych obszarów aktywności należą: wojna informacyjna, cyberataki oraz instrumentalizacja migracji”²².

¹⁸ W. Jakubczak: *Globalna skala...*, op.cit. s. 92.

¹⁹ P.R. Mansoor: *Introduction: Hybrid Warfare in History*, w: *Hybrid Warfare. Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*, W. Murray, P.R. Mansoor (red.), Cambridge 2012, s. 2. Za P. Ochmann: *Prawne implikacje wybranych elementów terminu 'wojna hybrydowa'*, „Studia Prawa Publicznego” nr 4/2019, s. 128.

²⁰ *Strategic Concept for the Defence and...*, op.cit.

²¹ Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego. Aktualizacja 2021/2022, RCB, Warszawa <<https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego>>, (dostęp 15.7.2024).

²² A. M. Dyner: *Działania hybrydowe Rosji przeciw państwom NATO i UE*, PISM 2022, <<https://pism.pl/publikacje/dzialania-hybrydowe-rosji-przeciw-panstwom-nato-i-ue>>, (dostęp 15.7.2024).

Pojedyncze zagrożenia oraz zespoły powiązanych ze sobą gróźb, które wpływają na sferę bezpieczeństwa narodowego, prowadzone przez różne podmioty (państwowe i pozapaństwowe) można określić jako zagrożenia hybrydowe. Kompleksowe działania państw i ich sił zastępczych (*proxies*) w celu destabilizacji bezpieczeństwa narodowego innego państwa lub sojuszu państw stanowią wojnę hybrydową²³. To konflikt, prowadzony teoretycznie w czasie pokoju, co z punktu widzenia prawa międzynarodowego utrudnia zareagowanie na niego²⁴. Zarówno wojna hybrydowa, jak i zagrożenia hybrydowe mogą obejmować zespoły konkretnych działań (w.w. jako przykładowe – nie jest to katalog zamknięty).

Na potrzeby artykułu przyjęto, że działania hybrydowe (w czasie pokoju) to konwergencja różnych typów przedsięwzięć poniżej „progu wojny”, zagrażających lub mogących zagrażać bezpieczeństwu państwa i jego obywateli, prowadzonych z wykorzystaniem narzędzi klasycznych (np. dezinformacja), jak również nowoczesnych (np. cyberataki), mających na celu wywoływanie i podtrzymywanie sytuacji kryzysowych bez użycia regularnych środków militarnych²⁵. Zagrożenia hybrydowe można wyodrębnić w pięciu głównych grupach działań: regularne, nieregularne, informacyjne, ekonomiczne i polityczne²⁶, które są prowadzone w sposób:

- wielowymiarowy, mogą obejmować kilka działań jednocześnie;
- skryty, utrudniający identyfikację przeciwnika i przypisanie odpowiedzialności za nie sprawcy;
- zaplanowany i skoordynowany, często rozłożony są w czasie;
- łączący różne środki wywierania nacisku i uzależniania od potencjalnego agresora;
- mogą również być prowadzone pośrednio, z wykorzystaniem lokalnych podmiotów, organizacji i osób prywatnych, co utrudnia wykrycie i przeciwdziałanie im;
- przy użyciu środków politycznych, ekonomicznych, prawnych, militarnych i społecznych, w tym z wykorzystaniem różnego rodzaju kanałów komunikacji społecznej²⁷.

Operacja „Śluza”

Złożoność i niejednoznaczność ataków hybrydowych oraz fakt, że są one zwykle prowadzone poniżej „progu wojny” sprawia, że pewne trudności może budzić bezsporne przypisanie zaistniałych zdarzeń do opisywanej tu kategorii. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku ataku hybrydowego zadaniem agresora będzie spowodowanie: rozwarstwienia i podziału społeczeństwa na tle ekonomicznym, ideologicznym i światopoglądowym; asymetrii demograficznej, a także wzrostu przestępczości pospolitej oraz zorganizowanej, terroryzmu czy wręcz terroru, co w rezultacie

²³ Zob. M. Gleotti: *Wszystko jest wojną. Jak mocarstwa zrobiły z ciebie broń*, Horyzont. Znak, Kraków 2023.

²⁴ D. Niedzielski: *Zagrożenia hybrydowe. Podstawowe informacje i zdolności Sił Zbrojnych RP*, „Kwartalnik Bellona” nr 2/2016, s. 36-37.

²⁵ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi*, Warszawa 2023.

²⁶ H. Wyrębek: *Zagrożenia hybrydowe bezpieczeństwa informacyjnego państwa*, „Polityka i Społeczeństwo” nr 1/2023, s. 320.

²⁷ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Przygotowanie państwa...*, op.cit.

ma wywołać niepokoje społeczne. Cała strategia jest oparta na stwierdzeniu, które głosił już Sun Tzu, że „pokonanie wroga bez walki to szczyt umiejętności”²⁸. Powyższe stanowi podstawowe elementy tzw. doktryny Gierasimowa²⁹, w której coraz większą rolę, oprócz działań militarnych, odgrywają czynniki: polityczne, ekonomiczne, informacyjne, manipulowanie ruchami społecznymi, wykorzystanie służb wywiadowczych oraz wojsk specjalnych. Wzrost roli działań asymetrycznych oraz wybranych środków ingerencji ma w założeniu destabilizować politykę wewnętrzną atakowanego kraju³⁰. Bez wątpienia wykorzystywanie lub inicjowanie ruchów migracyjnych określonych grup i kategorii społecznych może stanowić element działań hybrydowych. M. Konieczny podkreśla, że „kryzys migracyjny w Europie toczy się od początku XXI wieku. Przejawia się masowym napływem uchodźców na kontynent europejski. Jest to największe tego typu zjawisko od czasów II wojny światowej. (...) Liczba uchodźców z Bliskiego oraz Środkowego Wschodu zwiększyła się znacznie w połowie 2015 r. Byli to ludzie, którzy (...) docelowo kierowali się do bogatszych państw członkowskich Unii Europejskiej, głównie do Niemiec”³¹. Polskie służby specjalne podają, że operacja

destabilizująca granicę Polski z Białorusią jest prowadzona metodami typowymi dla agresji hybrydowej. Aktywność białorusko-rosyjska wpisuje się w wojnę hybrydową, którą Rosja prowadzi przeciwko krajom NATO, zwłaszcza ze wschodniej flanki sojuszu. Od początku identyfikowane są różne metody i sposoby, które wpisują się w tzw. działania aktywne³². Trwającą do dziś operację rozpoczęto na przełomie lata i jesieni 2021 r. Wtedy Białoruś wszczęła działania zmierzające do kryzysu granicznego, obejmującego głównie kwestie migracyjne (tzw. bombę migracyjną). Prowadzone przez białoruskie służby (najpierw wobec Litwy, potem – Łotwy i Polski) polegały na dostarczaniu nielegalnych migrantów w celu prowokowania kryzysu w obszarze przygranicznym Unii Europejskiej. W ramach operacji „Śluza” przerzucano ludzi (głównie z Bliskiego Wschodu i Afryki) do stolicy Białorusi, a następnie transportowano ich na granicę³³. Plan realizowany przeciwko Polsce miał na celu przerzucenie za naszą granicę ogromnej liczby osób, których pochodzenie jest nieznane i niezwyfikowane. Oznaczałoby to wydatny wzrost zagrożeń wewnętrznych, w tym ryzyko przedostania się do Polski przestępców, terrorystów czy agentów

²⁸ Operacja „Śluza”, „Polska Zbrojna” <<https://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/37826>>, (dostęp 15.7.2024).

²⁹ Zob. A. Giles: *Valery Gerasimov's Doctrine. From Soviet armor officer to strategic mastermind?*, Universität Potsdam, 24 November 2020.

³⁰ J. Meissner: *Rosyjska koncepcja wojny nowej generacji w świetle pierwszych doświadczeń wojny w Ukrainie*, „Roczniki Nauk Społecznych” nr 14/2022, s. 134.

³¹ M. Konieczny: *Operacja „Śluza” – kryzys uchodźczy związany z przerzutem nielegalnych migrantów przez polsko-białoruską granicę*, „Roczniki Administracji i Prawa” XX/2022, s. 89-102.

³² <<https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/hybrydowy-atak-na-polske>>, (dostęp 8.5.2024).

³³ Studium Europy Wschodniej UW, *Raport IV. Granica dyktatora. Polska i Białoruś wobec kryzysu granicznego*, Warszawa, grudzień 2021.

obcych służb. Obciążałoby to instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa, co miałoby wpływ na ich zdolność do dbania o jego stabilność wewnętrzną³⁴. A. M. Dyrer podaje, że operacji „Śluza” towarzyszyły: „białorusko-rosyjskie kampanie dezinformacyjne i propagandowe skierowane m.in. do społeczeństw Polski, Litwy i Łotwy, aktywności o charakterze wojskowym i działania dyplomatyczne, a strona białoruska uciekała się do gróźb wstrzymania tranzytu gazu i ropy”³⁵. W ten proceder zaangażowani byli pośrednicy, przemysłowcy oraz nielegalne biura turystyczne i finansowe³⁶. Tłumy na granicy atakowały polskich funkcjonariuszy i żołnierzy, co doprowadziło m.in. do śmierci naszego żołnierza i wywołało gorące dyskusje oraz krytykę rozwiązań proceduralnych³⁷. Jednak drugą stroną „bomby migracyjnej” jest dramatyczna sytuacja części migrantów, którzy są instrumentalnie traktowani przez agresora³⁸.

W odpowiedzi na incydenty przygraniczne podjęto decyzję o budowie muru/zapory na granicy z Białorusią. Zaostrzono przepisy dotyczące nielegalnego przekraczania

granicy państwowej, a także wzmocniono obecność służb na terenach granicznych. Od września 2021 r. zatrzymywano i deportowano osoby pomagające nielegalnie przekraczać granicę. Wśród nich znajdowali się obywatele Polski, Białorusi, a także krajów azjatyckich. Według szacunków, około 20% zatrzymanych migrantów miało powiązania z Rosją³⁹.

Podsumowując, można wskazać, że operacja „Śluza” miała (i *de facto* ciągle ma) za zadanie: w domenie społecznej – pogłębić i uwypuklić podziały społeczne, odnoszące się do przyjmowania imigrantów; w domenie informacyjnej – pokazać Polaków jako ksenofobów, nacjonalistów i faszystów, a także stosować próby oczerniania funkcjonariuszy i żołnierzy pełniących służbę na granicy; w domenie bezpieczeństwa wewnętrznego – przyjęcie setek imigrantów, co mogłoby spowodować zachowania podobne do tych w miastach zachodniej Europy (konflikt kulturowy⁴⁰) i w konsekwencji wywołać bunt, zamieszki i walki uliczne; w domenie politycznej – pogłębić polaryzację, powodując dalsze

³⁴ <<https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/hybrydowy-atak-na-polske>>, (dostęp 8.5.2024).

³⁵ A. M. Dyrer: *Kryzys graniczny jako przykład działań hybrydowych*, <<https://www.pism.pl/publikacje/kryzys-graniczny-jako-przyklad-dzialan-hybrydowych>>, (dostęp 8.5.2024).

³⁶ Zob. M. Konieczny: *Operacja „Śluza”*..., op.cit., s. 101.

³⁷ W przestrzeni medialnej pojawiło się wiele tytułów dotyczących wspomnianej kwestii, zob. np. *Śmierć żołnierza na granicy. Polscy śledczy mają nagranie, na którym widać zabójcę*, <<https://www.rp.pl/wojsko/art40593631-smierc-zolnierza-na-granicy-polscy-sledczy-maja-nagranie-na-ktrym-widac-zabojce>>, (dostęp 20.8.2024).

³⁸ Zob. *Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej, październik-listopad 2022 r. Kolejna zima to zagrożenie wzrostu liczby ofiar śmiertelnych i osób zaginionych na pograniczu polsko-białoruskim*, <https://hfhr.pl/upload/2022/12/sprawozdanie-grupy-granica-pazdziernik-listopad_1.pdf>, (dostęp 7.5.2024).

³⁹ D. Niedzielski: *Kryzys na granicy Polski z Białorusią – nowy format działań hybrydowych?* „Biuletyn Akademickiego Centrum Komunikacji Strategicznej” nr 1/2022, s. 6.

⁴⁰ M. Konieczny wskazuje, że „na podstawie dotychczasowych doświadczeń Europy Zachodniej z dużą dozą prawdopodobieństwa można przewidzieć, iż niekontrolowane i nasilające się migracje ludności do Polski z terenu Białorusi przyczynią się do wzrostu przestępczości: szpiegostwa, rozbojów, kradzieży, przemytu i nadużyć seksualnych. Polacy mogą również spodziewać się porachunków z użyciem przemocy pomiędzy samymi imigrantami” – zob. M. Konieczny: *Operacja „Śluza”*..., op.cit., s. 91.

generowanie wewnętrznych napięć⁴¹. Biorąc pod uwagę ww. domeny ataku hybrydowego, należy uznać ograniczoną skuteczność operacji „Śluza”. Niemniej istotą zagrożeń hybrydowych jest ich „rozmycie” i wielopłaszczyznowość. Polskie służby podjęły działania reaktywne, co sprawiło, że ich skuteczność w innych działaniach była ograniczona. Kryzys w dalszym ciągu oddziałuje na miejscową ludność i gospodarkę, ma także wpływ na wybory polityczne i postawy Polaków⁴². Bez wątpienia negatywny skutek tego ataku będzie zauważalny w dłuższej perspektywie. Kluczowe, w kontekście zaistniałych wydarzeń oraz prowadzonych w artykule rozważań, jest pytanie o przygotowanie państwa na podobne (lub całkiem inne) ataki.

Zarządzanie kryzysowe i obrona cywilna państwa⁴³

Jedną z podstawowych funkcji państwa jest ochrona swoich obywateli i zapewnienie im bezpieczeństwa, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych wywoływanych zarówno przez siły natury, jak i działania człowieka. W celu skuteczniejszego wywiązywania się państwa z tego zadania opracowano ustawę z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴⁴. Zgodnie z nią „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem

narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”⁴⁵. Pojęcie sytuacji kryzysowej zdefiniowano w art. 3 ust. 1 ww. ustawy. Należy przez nią rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w funkcjonowaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Do zadań organów zarządzania kryzysowego należy przede wszystkim koordynacja działań wszystkich zaangażowanych podmiotów oraz wspieranie ich na każdym możliwym poziomie (np. wsparcie techniczne, kompetencyjne itp.). Tym samym ponoszą one pełną odpowiedzialność za koordynację przedsięwzięć i skuteczność wsparcia.

Krajowy plan zarządzania kryzysowego (KPZK) na lata 2021–2022 jest dokumentem planistycznym, przygotowanym we współpracy z ministerstwami, urzędami centralnymi i województwami, na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Jest dokumentem wyjściowym w procesie planowania cywilnego

⁴¹ Por. *Operacja „Śluza”*. „Polska Zbrojna” 08.08.2022, (dostęp 15.7.2024), na stronie <<https://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/37826>>.

⁴² Zob. CBOS, *O sytuacji na granicy polsko-białoruskiej*, sierpień 2024.

⁴³ Z uwagi na obszerność tematu, w tym miejscu zostaną zasygnalizowane jedynie wybrane elementy zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

⁴⁴ Dalej ustawa o ZK, (Dz.U. z 2023 r., poz. 122, ze zm.).

⁴⁵ Art. 2 ustawy z 26.4.2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 122.).

na szczeblu centralnym i wojewódzkim⁴⁶. W jego treści wskazano, że „najważniejszą rolę w przeciwdziałaniu zagrożeniom hybrydowym odgrywają podmioty bezpieczeństwa narodowego, w tym podmioty odpowiedzialne za kierowanie tym bezpieczeństwem, stanowiące potencjał obronny i ochronny państwa. Z tego względu ważne jest przygotowanie administracji publicznej, służb, inspekcji, straży oraz sił zbrojnych do reagowania na zagrożenia hybrydowe, także poprzez nadanie im odpowiednich kompetencji oraz zapewnienie sił i środków w przypadku niespodziewanej eskalacji kryzysu. Wojskowe środki używane przez przeciwnika w ramach działań hybrydowych mogą bowiem kamuflować przygotowania do faktycznego użycia sił zbrojnych (np. niezapowiedziane ćwiczenia militarne, którym towarzyszy duża koncentracja sił zbrojnych)”. Wykrywanie zagrożeń, przeciwstawianie się im przy użyciu środków walki i przymusu bezpośredniego powinno zatem być domeną sił zbrojnych i formacji zaliczonych do służb informacyjnych oraz organów ścigania, zgodnie z ich właściwością rzeczową. Jest to sfera prewencji i detekcji. Z kolei działania niwelujące skutki zagrożeń, ale także prewencyjne, powinny leżeć we właściwości obrony cywilnej (OC). To jeden z podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ludności w sytuacji wystąpienia zarówno zagrożenia zewnętrznego państwa, jak i wewnętrznego, wywołanego

przez np. klęski żywiołowe czy katastrofy przemysłowe, w aspekcie militarnym i pozamilitarnym⁴⁷. Stanowi element systemu odporności (*resilience*). Sprawnie działająca OC jest kluczowa w ZK na każdym szczeblu podziału administracyjnego państwa. W czasie pokoju realizuje zadania, takie jak:

- planowanie przedsięwzięć dotyczących ochrony przed skutkami działań zbrojnych zarówno ludności, jak i zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej oraz dóbr kultury;
- wykrywanie zagrożeń i stwarzanie warunków do ostrzegania i alarmowania ludności;
- przygotowanie schronów i ukryć dla ludności oraz utrzymanie ich w gotowości do użycia;
- gromadzenie i przechowywanie indywidualnych środków ochronnych dla formacji OC i ludności;
- wyposażenie formacji OC w specjalistyczny sprzęt ratowniczy, przyrządy i aparaturę do wykrywania różnego rodzaju zagrożeń;
- systematyczne szkolenie w zakresie OC kadr kierowniczych administracji rządowej i samorządowej, formacji OC oraz ludności w ramach powszechnej samoobrony;
- współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwanie ich skutków.

W czasie wojny OC powinna:

- organizować ewakuację ludności, zaciemniać i wygaszać oświetlenia;

⁴⁶ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, <<https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarządzania-kryzysowego>>, (dostęp 4.6.2024).

⁴⁷ Por. M. Kopczewski, P. Szmikowski: *Obrona Cywilna w Polsce – proces transformacji po 1989 r., stan obecny i propozycje modernizacji*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” nr 1/2020, s. 75-87.

- organizować i prowadzić akcję ratunkową, udzielać pomocy medycznej;
- organizować pomieszczenia i zaopatrzenie dla poszkodowanej ludności;
- zaopatrywać ludność w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
- prowadzić likwidację skażeń i zakażeń;
- pomagać w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach dotkniętych klęskami;
- pomagać w budowie i odbudowie awaryjnych ujęć wody pitnej;
- pomagać w ratowaniu żywności i innych dóbr niezbędnych do przetrwania;
- udzielać doraźnej pomocy w grzebaniu zmarłych⁴⁸.

Przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym i rozwiązywanie tych o znamionach działań hybrydowych powinno więc być zadaniem sprawnie działającej OC i innych służb. Skoordynowane posunięcia w tym zakresie winny być ukierunkowane na zmniejszenie podatności na wrogą dezinformację i propagandę oraz na wzmocnienie ochrony infrastruktury krytycznej przed cyberatakami, terroryzmem, dywersją i sabotażem⁴⁹. Od 2016 r. Unia Europejska tworzy ramy prawne⁵⁰ w celu zapewnienia zdolności do przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń hybrydowych w czterech obszarach: 1) podnoszenia

świadomości sytuacyjnej; 2) budowania odporności; 3) przeciwdziałania i reagowania na sytuacje kryzysowe (w tym przewidywania ich skutków); 4) współpracy i koordynacji z partnerami i organizacjami międzynarodowymi (np.: NATO).

Postuluje się także wzmocnienie tych zdolności w ramach skoordynowanej reakcji na kryzysy wywołane metodami hybrydowymi, a przede wszystkim – stworzenie nowych mechanizmów oraz sprawne ich wykorzystywanie⁵¹. Jednocześnie, patrząc na rodzimy system normatywny, należy podkreślić niedostosowanie obowiązujących przepisów do komplikującej się sytuacji w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Ustawa o obronie Ojczyzny⁵², która weszła w życie 23 kwietnia 2022 r. faktycznie zniósła podstawę prawną dla OC w Polsce⁵³. Obecnie elementy systemu ZK i OC funkcjonują, ale brak zintegrowanej OC stanowi ogromne utrudnienie w realizacji ww. zadań, w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej o znacznym natężeniu.

Wyniki wybranych kontroli NIK⁵⁴

Jedną z podstawowych funkcji państwa jest ochrona swoich obywateli i zapewnienie im bezpieczeństwa, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych wywołanych

⁴⁸ Obrona Cywilna, <https://www.ue.wroc.pl/pracownicy/455/obrona_cywilna.html>, (dostęp 4.8.2024).

⁴⁹ F. Bryjka: *Rozwój unijnych zdolności do zwalczania zagrożeń hybrydowych*, „PISM Strategic File” nr 9/2022, <[https://pism.pl/webroot/upload/files/Strategic File/PISM Strategic File nr 9 \(117\).pdf](https://pism.pl/webroot/upload/files/Strategic%20File/PISM%20Strategic%20File%20nr%209%20(117).pdf)>, (dostęp 3.8.2024).

⁵⁰ *Unijna współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*, <<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security/>>, (dostęp 3.6.2024).

⁵¹ F. Bryjka: *Rozwój unijnych zdolności...*, op.cit.

⁵² Dalej ustawa o obronie Ojczyzny, (Dz.U. z 2022 r., poz. 655).

⁵³ Do tej pory obrona cywilna była wyodrębniona w ustawie z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 2021 r., poz. 372, ze zm.).

⁵⁴ W tej części artykułu wykorzystano ustalenia z kontroli NIK: *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, nr ewid. P/17/039 oraz *Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi*, nr ewid. P/22/029.

zarówno przez siły natury, jak i działania człowieka. Jak zostało omówione wcześniej, kluczowe jest więc zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Najwyższa Izba Kontroli od lat bada stan przygotowania państwa do przeciwdziałania zjawiskom kryzysowym, również takim, które powstały na skutek działań hybrydowych, a także zagadnienia związane z OC w Polsce. Izba przeprowadziła w tym zakresie zarówno kontrole systemowe (z konieczności skrótowo opisane w tym miejscu), jak i liczne kontrole (zarówno planowe, jak i doraźne) badające poszczególne elementy związane z szeroko rozumianą odpornością państwa⁵⁵.

Już w 2017 r. NIK oceniła kondycję OC i systemu ZK w Polsce⁵⁶. Kontrola nr ewid. P/17/039 wykazała zróżnicowany stan przygotowania administracji publicznej (rządowej i samorządowej) do realizacji zadań związanych z szeroko rozumianą ochroną ludności i odpornością państwa⁵⁷. Istotne nieprawidłowości stwierdzono na każdym szczeblu administracji. Wyniki kontroli przeprowadzonych w MSWiA oraz Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (RCB) wykazały, że pomimo wystąpienia

przesłanek (np. zmiany struktury administracji rządowej) przez ponad dwa lata nie dokonywano aktualizacji KPRZ oraz planu zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej – sprawy wewnętrzne. Z kolei na poziomie wojewódzkim nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niekompletnego raportowania sytuacyjnego oraz niepełnych analiz i prognoz rozwoju sytuacji; braku bezpośredniej komunikacji pomiędzy wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego (WCZK); wdrożenia nieefektywnych rozwiązań dotyczących powiadamiania o sytuacjach kryzysowych podmiotów wskazanych w siatce bezpieczeństwa planów zarządzania kryzysowego. Ponadto stwierdzono niezapewnienie obligatoryjnej, dwuosobowej obsady podczas pełnienia całodobowych dyżurów oraz brak zasilania awaryjnego w WCZK. Na poziomach powiatowym i gminnym, tj. dwóch podstawowych szczeblach zarządzania, NIK zgłosiła także poważne zastrzeżenia do przygotowania organizacyjnego jednostek odpowiedzialnych za sferę odporności (m.in. kwalifikacje merytoryczne pracowników). Należy zauważyć, że nie ma prawnych wymogów

⁵⁵ W tym m.in.: *Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę wybranych jednostek samorządu terytorialnego na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych*, nr ewid. P/23/087; *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, nr ewid. P/23/061; *Funkcjonowanie systemów zarządzania kryzysowego na kolei*, nr ewid. P/23/017; *Zapewnienie zasilania w energię elektryczną placówek ochrony zdrowia na wypadek sytuacji kryzysowych i stanów nadzwyczajnych*, nr ewid. R/23/003; *Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze*, nr ewid. D/22/505; *Realizacja zadań antykryzysowych przez banki*, nr ewid. R/23/002; *Zabezpieczenie obiektów infrastruktury krytycznej szczególnie ważnych dla funkcjonowania państwa i jego obywateli*, nr ewid. P/21/011; *Bezpieczeństwo obiektów infrastruktury krytycznej*, nr ewid. P/16/093; *Realizacja przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, nr ewid. P/14/043; *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*, nr ewid. I/12/006; *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, nr ewid. P/11/083.

⁵⁶ Kontrola NIK: *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, nr ewid. P/17/039.

⁵⁷ Zarówno w ramach ZK (w tym zagrożeń hybrydowych), jak i OC.

co do wykształcenia i doświadczenia zawodowego osób pracujących na tego typu stanowiskach.

Sporadycznie wypełniano obowiązek polegający na przeprowadzaniu ćwiczeń oraz szkoleń z zakresu ZK na szczeblu lokalnym. Dodatkowo, w każdym powiecie powinno działać przez całą dobę Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK), w którym jednocześnie powinny urzędować co najmniej dwie osoby. Jest to niezbędnym warunkiem do nieprzerwanego, skutecznego działania systemu. Warunek ten nie zawsze był spełniony⁵⁸. Poważne nieprawidłowości dotyczyły także objętych kontrolą gmin, gdzie zadania z zakresu ZK i OC powierzano przeważnie jednej osobie, często jako dodatkowe, w ramach pełnionych czynności służbowych. W takiej sytuacji ich skuteczne wykonywanie było niemożliwe. Pomimo ustawowego obowiązku, w części skontrolowanych jednostek nie powołano gminnego zespołu ZK. Z kolei tam, gdzie taki zespół istniał, nie zapewniono skutecznego całodobowego systemu powiadamiania jego członków. Wskazane nieprawidłowości miały realny wpływ m.in. na działania podejmowane w związku z nawałnicą nazywaną przez media „huraganem stulecia”⁵⁹.

Dodatkowo NIK wykazała, że zmarginalizowano rolę wytycznych i zaleceń, tj. narzędzi, dzięki którym organ wyższego szczebla może wpływać na plany sporządzane przez pracowników niższego szczebla. Rzetelnie przygotowany plan zarządzania kryzysowego (PZK) stanowi faktyczne oparcie i pomoc w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych (zwłaszcza niespodziewanych). Jednak proces tworzenia, a przede wszystkim merytoryczna zawartość PZK, która jest podstawowym elementem systemu ZK – w niektórych jednostkach została oceniona negatywnie – możliwość ich praktycznego wykorzystania była często znacznie ograniczona⁶⁰. Żaden ze skontrolowanych PZK nie był rzetelnie przygotowany i kompletny⁶¹. Także ich aktualizacja w powiatach i gminach, co do zasady, polegała jedynie na wykonywaniu korekt o charakterze technicznym⁶². Nie prowadzono kompleksowej aktualizacji zagrożeń występujących na danym obszarze oraz procedur związanych z koordynacją działań. Taki stan rzeczy powodował, że w niektórych jednostkach PZK były całkowicie nieadekwatne w stosunku do realnych potrzeb (*vide* nawałnica z 11 na 12 sierpnia 2017 r.). Tym samym, w ocenie NIK, tworzenie i aktualizowanie PZK stanowiło często

⁵⁸ Przykład: Starosta Chojnicki utworzył PCZK dopiero 29.9.2017, tj. po dziesięciu latach od powstania ustawowego obowiązku.

⁵⁹ W nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. przez Polskę przeszła potężna nawałnica, w wyniku której na obozie harcerskim w Suszku zginęło dwoje dzieci, tysiące ludzi straciło dach nad głową, ponad 130 tys. gospodarstw nie miało prądu a tysiące hektarów lasów uległy zniszczeniu.

⁶⁰ Kontrolerzy NIK mieli zastrzeżenia do wszystkich etapów cyklu planowania, tj.: analizy, opracowania planu, wdrażania planu, jego testowania i uruchamiania.

⁶¹ Powtarzające się nieprawidłowości dotyczyły zwłaszcza niezgodności planów z wymaganiami określonymi w ustawie o ZK, jak również niestosowaniem zaleceń organów, które te plany zatwierdzały.

⁶² Np. nowelizacji aktów prawnych, wprowadzaniu zmian kadrowych czy aktualizacji numerów telefonów.

jedynie wypełnienie formalnego obowiązku określonego w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

Niezależnie od ustalonych w toku kontroli nieprawidłowości Izba zwróciła uwagę, że wciąż obowiązujące przepisy utrudniają jednoznaczne stwierdzenie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Możliwość szerokiej interpretacji użytych w ustawie zwrotów „w znacznych rozmiarach” oraz „nieadekwatność posiadanych sił i środków” dodatkowo to utrudnia. W praktyce na określenie krytycznych okoliczności często używano zwrotu „sytuacja nosząca znamiona sytuacji kryzysowej”. Taki termin nie został jednak zdefiniowany w przepisach prawa, stąd nie jest możliwe ustalenie przesłanek i następstw jego zastosowania.

Na uwagę zasługują przyjęte w ramach opisywanej kontroli rozwiązania, tzw. epizody praktyczne⁶³ oraz analizy działań związanych z prawdziwą sytuacją kryzysową⁶⁴. Skorzystano z nich w województwach: łódzkim, dolnośląskim i wielkopolskim. Każdy z epizodów posiadał unikalny scenariusz, zgodnie z którym miała miejsce sytuacja kryzysowa spowodowana zagrożeniem istotnym dla danego terenu

w WPZK. Stwierdzono nieprawidłowości, które w rzeczywistych warunkach mogłyby powodować bardzo poważne konsekwencje zarówno dla ludności, jak i służb ratowniczych⁶⁵. Dodatkowo szczegółowym badaniem objęto działania podejmowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, RCB, wojewodów pomorskiego i wielkopolskiego, jak również wybranych starostów i wójtów. Także w tym przypadku potwierdziły się wcześniej przedstawione ustalenia⁶⁶.

Główne ustalenia kontroli wykazały, że: nie zadziałał system informowania o zagrożeniach; Starosta Chojnicki nie utworzył PCZK, natomiast wójtowie gmin Chojnice i Gniezno oraz Burmistrz Czerska nie zapewnili całodobowych dyżurów w centrach zarządzania kryzysowego; raporty sytuacyjne przekazywane w związku z realną sytuacją kryzysową do kierownictwa MSWiA oraz kluczowych osób w państwie były niekompletne, m.in. zabrakło analiz i prognoz rozwoju sytuacji; wystąpiły nieprawidłowości związane ze zwoływaniem zespołów zarządzania kryzysowego; zaistniały problemy z zapewnieniem sprawnej łączności w trakcie prowadzenia działań

⁶³ Gra decyzyjna z elementami ćwiczeń praktycznych będąca swego rodzaju „stress testem” funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w konkretnych jednostkach. Szczegółowy opis wyników przeprowadzonych epizodów praktycznych, jak również ustaleń połączonych z działaniami uwarunkowanymi sytuacją kryzysową związaną z huraganem znajdują się w Informacji o wynikach kontroli NIK: *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, nr ewid. P/17/039.

⁶⁴ Zaistniała po przejściu ww. nawałnicy przez Polskę 11-12.8.2017.

⁶⁵ Przykładowo, zaniedbania w komunikacji pomiędzy szczeblami zarządzania kryzysowego spowodowały ewakuację ludzi odkrytymi pojazdami z zagrożonego skażeniem powietrza obszaru, informację o kontrolowanym przerwaniu wałów przeciwpowodziowych pomimo braku specjalistycznego sprzętu lub zadysponowania sprzętu przeciwpowodziowego oraz inspekcji, służb i straży w niewłaściwe miejsce (nieobjęte sytuacją kryzysową).

⁶⁶ Nieprawidłowości dotyczące powiadamiania i komunikacji spowodowały, że informacja o nadchodzącym zagrożeniu nie dotarła do organów zarządzania kryzysowego, m.in. Wojewody Pomorskiego, Starosty Chojnickiego, Wójta Gminy Chojnice i Burmistrza Czerska, skutkiem czego struktury zarządzania kryzysowego nie podjęły skutecznych działań w celu ostrzeżenia ludności przed nadchodzącym zagrożeniem.

ratowniczych; powstała zwłoka we wnioskowaniu o wsparcie Sił Zbrojnych RP; występowały braki informacji na temat lokalizacji miejsc wypoczynku organizowanego okazjonalnie dla dzieci i młodzieży, co utrudniało sprawną ewakuację w sytuacji nadejścia realnego zagrożenia. Ponadto, w odniesieniu do OC kontrola wykazała, że jej struktury nie są przygotowane do skutecznej realizacji zadań dotyczących ochrony ludności⁶⁷. W ocenie NIK jej struktura jest anachroniczna. Liczba formacji OC w trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych była nieadekwatna do zidentyfikowanych zagrożeń i z każdym kolejnym rokiem malała, a wyposażenie tych istniejących było niekompletne i w wielu wypadkach nienadające się do użytku. Wieloletnie zaniedbania powodowały inne stwierdzone nieprawidłowości: brak własnego aparatu wykonawczego (urzędu), niezbędnego do realizacji powierzonych zadań przez Szefa OC Kraju oraz jego ograniczone możliwości zarządcze; przerost ilości dokumentacji planistycznej i sprawozdawczej dotyczącej OC na wszystkich jej poziomach w stosunku do realnych możliwości, co stwarzało jedynie pozory dobrze zorganizowanego i sprawnie funkcjonującego systemu; brak aktualnego Planu Obrony Cywilnej Państwa⁶⁸; przestarzały system ostrzegania i alarmowania ludności

o zagrożeniach; niewystarczający poziom finansowania zadań OC w stosunku do realnych potrzeb – fundusze przeznaczone na wyposażenie nie dają możliwości bieżącego uzupełniania niedoborów oraz wymiany wyeksploatowanego sprzętu.

NIK przeprowadziła w 2022 r. kontrolę przygotowania państwa na zagrożenia hybrydowe⁶⁹. Jej wyniki potwierdziły opisany wcześniej, niekorzystny stan – organy państwa, w przypadku wystąpienia takich zagrożeń, nie są przygotowane do sprawniej realizacji zadań w ramach systemu ZK i OC. Izba wielokrotnie to podkreślała, formułując odpowiednie wnioski w wystąpieniach i informacjach o wynikach kontroli. Nie zostały one w znaczącej mierze zrealizowane. Ważnym problemem jest niezdolność decydentów do budowy kompleksowego systemu odporności państwa (regulującego całościowo kwestie ZK i OC) oraz elastycznego reagowania w zakresie dostosowywania przepisów prawa do zmieniających się warunków zewnętrznych. Trwające od wielu lat prace nad stworzeniem takiego systemu na pewnym etapie są wstrzymywane i *de facto* rozpoczynane od nowa – tak, jak miało to miejsce z projektem nowej ustawy będącej podstawą do budowy systemu odporności państwa⁷⁰.

⁶⁷ Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z 12.8.1949, dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie 8.6.1977 (Dz.U. z 1992 r. nr 41, poz. 175, ze zm.).

⁶⁸ Ostatni plan opracowany został w roku 1995.

⁶⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi*, nr ewid. P/22/029.

⁷⁰ Zob. proces powstawania projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, <<https://www.gov.pl/web/mswia/mswia-przygotowalo-projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej>>, oraz <<https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/opublikowano-projekt-projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej>> (dostęp 25.9.2024).

W ramach przeprowadzonej na wszystkich szczeblach ZK kontroli ustalono, że – poza KPZK – w dużej części PZK nie uwzględniano zagrożeń hybrydowych. W niektórych wskazano je tylko jako element występujący przy okazji innych zidentyfikowanych zagrożeń (np. terrorystycznych). Zróżnicowane podejście do tworzenia w tym zakresie dokumentacji planistycznej⁷¹ wskazuje na niewystarczające przeszkolenie osób odpowiedzialnych za jej sporządzanie, a nawet bagatelizowanie roli takiej dokumentacji w systemie ZK. Tym bardziej zdumiewające wydaje się nieuwzględnienie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zagrożeń hybrydowych w resortowym PZK, jak również w raportach częściowych do planu. Pomimo stwierdzonej poprawy jakości sporządzanej dokumentacji planistycznej nadal występowały w niej błędy, czasami świadczące o ich kopiowaniu i jedynie pobieżnej zmianie treści⁷².

NIK po raz kolejny wykryła m.in. trudności z interpretacją kluczowych pojęć i definicji związanych z ZK, zwłaszcza w uznaniu sytuacji za kryzysową. Nie mniej istotny był ciągły brak jednolitego systemu łączności radiowej struktur ZK i służb ratowniczych. Dodatkowo, w odniesieniu do RCB – jego usytuowanie prawne sprawia, że nie posiada ono wielu skutecznych narzędzi do prowadzenia działalności, a pewne kompetencje z zakresu ZK przypisane są do poszczególnych ministerstw – zwłaszcza MSWiA,

co jest nieefektywne. W przypadku tego ministerstwa wykazano brak aktywności resortowego zespołu ZK, który zgodnie z ustawą o ZK powinien funkcjonować regularnie, natomiast w okresie objętym kontrolą nie odbył żadnego protokolowanego spotkania. Z kolei Minister SWiA nie posiadał wiedzy o kryteriach kwalifikowania przez RCB konkretnych zdarzeń jako sytuacji kryzysowych. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego głównym problemem, z którym borykają się zwłaszcza jednostki szczebla powiatowego i gminnego, jest niewielka liczba pracowników, za to duża – zadań do realizacji. Dokumentacja planistyczna przygotowywana w tych jednostkach jest nierzadko niskiej jakości. NIK zwróciła uwagę na niewielką liczbę szkoleń i ćwiczeń prowadzonych w skontrolowanych jednostkach w zakresie, o którym mowa w ustawie o ZK. Ponadto wyniki kontroli ujawniły, że w żadnym z badanych zespołów ZK nie zajmowano się zagrożeniami hybrydowymi.

Podobnie jak w wypadku wcześniejszej kontroli, także tym razem przeprowadzono epizody praktyczne. Ich wyniki pokazały, że nastąpiła poprawa jeżeli chodzi o wykonywanie zadań w ramach systemu ZK, zwłaszcza na szczeblu wojewódzkim, a stwierdzone uchybienia nie miały decydującego wpływu na ich realizację. Należy zaznaczyć, że w realnych sytuacjach nieprawidłowości te mogłyby doprowadzić do zagrożenia zdrowia i życia ludzi⁷³.

⁷¹ Plany zarządzania kryzysowego, raporty częściowe.

⁷² Np. w Starostwie Powiatowym w Nysie plan zawierał odniesienia wskazujące, że dotyczył on innego powiatu, tzn. brzeskiego, a nie nyskiego.

⁷³ Np. w jednostkach kontrolowanych w województwie opolskim brak pełnej dokumentacji sytuacyjnej nie pozwalał na podjęcie natychmiastowej decyzji o ewakuacji mieszkańców z zagrożonego zalaniem obszaru, co mogłoby doprowadzić do śmierci ludzi.

W ocenie NIK zdolność reagowania organów ZK w sytuacjach kryzysowych poprawiła się w wyniku doświadczeń nabytych w czasie pandemii COVID-19 oraz masowego napływu do Polski obywateli Ukrainy. Tym niemniej bez wprowadzenia potrzebnych uregulowań prawnych, jak również stałych szkoleń i ćwiczeń na wszystkich szczeblach ZK, nabyte doświadczenie osób odpowiadających za kluczowe decyzje może okazać się niewystarczające, zwłaszcza w obliczu wieloaspektowych, niejednoznacznych i coraz intensywniejszych działań hybrydowych prowadzonych przeciwko Polsce. Przeciwdziałanie tym zagrożeniom wymaga funkcjonowania spójnego systemu odporności państwa ukierunkowanego na ochronę ludności oraz infrastruktury krytycznej, jak również stałego doskonalenia i identyfikowania nowych form zagrożeń (zwłaszcza w dziedzinie cyberbezpieczeństwa).

Podsumowanie

Trudna sytuacja międzynarodowa sprawia, że kontestowana jest kwestia bezpieczeństwa państwa, rozumianego jako brak zagrożenia⁷⁴, co naraża istotne interesy narodowe. Coraz częściej słyhać o przybliżającej się wojnie hybrydowej, która ma być zaplanowanym konfliktem prowadzonym

w czasie – teoretycznie – pokoju⁷⁵. Elementami tego konfliktu są incydenty skierowane w sferę bezpieczeństwa narodowego prowadzone przez różne podmioty (nie tylko państwowe). Określa się je jako zagrożenia hybrydowe, czyli celowe i skoordynowane działania prowadzące do osiągnięcia zamierzeń politycznych i strategicznych, wykorzystujące środki konwencjonalne oraz niekonwencjonalne mające za zadanie podtrzymywanie sytuacji kryzysowych bez użycia regularnych środków militarnych.

Odporność państwa na zagrożenia hybrydowe w przeważającej mierze zależy od możliwości zapewnienia dostatecznego poziomu ochrony ludności w wypadku sytuacji kryzysowych, biorąc pod uwagę zmienny i niejednoznaczny charakter tych zagrożeń. Odporność państwa na te zagrożenia oraz kluczowy w tym kontekście stan OC i systemu ZK były przedmiotem wybranych kontroli NIK⁷⁶. Należy podkreślić aktualność jednego ze sformułowanych w ich wyniku wniosków pokontrolnych. W Polsce od 16 lat trwają prace nad projektem ustawy, która w sposób systemowy unormowałaby kwestie ochrony ludności i OC – w szczególności w zakresie uregulowań prawnych, w tym sporządzenia Planu Obrony Cywilnej

⁷⁴ Por. E. Nowak, M. Nowak: *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 12.

⁷⁵ D. Niedzielski: *Zagrożenia hybrydowe. Podstawowe informacje i zdolności Sił Zbrojnych RP*, „Kwartalnik Bellona” nr 2/2016, s. 36-37.

⁷⁶ Warto wspomnieć o wynikach kontroli: *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budynkach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, nr ewid. P/23/061, w trakcie której stwierdzono liczne nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność wybranych podmiotów (w tym MSWiA), dotyczącą tworzenia warunków do rozwoju budownictwa ochronnego i zapewnienia mieszkańcom bezpiecznych miejsc przebywania. Zasoby budowli ochronnych w Polsce są niewystarczające. Brakuje odpowiednich schronów, nie mamy również przepisów prawa regulujących ten obszar. Zob. K. Kopeć: *Budowle ochronne w Polsce – brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2024.

Państwa. Należy zaznaczyć, że po latach oczekiwania 29 stycznia 2020 r. wpłynął do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ZK oraz niektórych innych ustaw⁷⁷. Celem zaproponowanych rozwiązań było wzmocnienie systemu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza zarządzania ryzykiem i ochrony ludności⁷⁸. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ww. ustawy planowane było wprowadzenie pojęcia zagrożenia hybrydowego w jej treści, którego definicja byłaby zbieżna z treścią KPZK⁷⁹, jednak nie został on skierowany do dalszych prac sejmowych⁸⁰. W latach 2022–2023 w MSWiA powstał nowy projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej⁸¹, natomiast obecnie (sierpień 2024 r.) trwają prace nad kolejnym projektem, tym razem dużej nowelizacji obowiązującej od 2007 r. ustawy o ZK⁸².

Niedostosowanie obowiązujących przepisów prawa do komplikującej się

sytuacji w sferze bezpieczeństwa narodowego widoczne jest także w tym aspekcie, że ustawa o obronie Ojczyzny⁸³, która weszła w życie 23 kwietnia 2022 r. faktycznie zniosła podstawę prawną dla OC w Polsce⁸⁴. Nastąpiło to już po wybuchu wojny w Ukrainie i do dzisiaj kwestia ta nie została uregulowana. To, iż w Polsce *de facto* nie istnieje skuteczny system OC wykazały już wyniki wcześniejszej z opisywanych kontroli. Struktury OC nie są przygotowane do skutecznej realizacji zadań dotyczących ochrony ludności⁸⁵, w ocenie NIK są anachroniczne i nieadekwatne do zagrożeń. Wieloletnie zaniedbania doprowadziły do licznych nieprawidłowości. Wyniki kontroli wskazały również potrzebę przeprowadzenia dogłębnej analizy działania systemów ZK i OC oraz podjęcia przedsięwzięć (w tym legislacyjnych) w celu usprawnienia funkcjonowania tych obszarów, w tym: analizy związanej z samą organizacją zarządzania

⁷⁷ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=203>>, (dostęp 25.7.2024).

⁷⁸ Z uwzględnieniem postanowień decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z 17.12.2013 w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności oraz Ramowego programu działań na lata 2015–2030 w sprawie organizacji ryzyka katastrof.

⁷⁹ Projekt zmiany ww. ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu 3.6.2020, <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/EB479F3882335925C125857E003A53A2/%24File/405.pdf>>, (dostęp 8.9.2024).

⁸⁰ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw – przebieg spraw, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=203>>, (dostęp 25.7.2024).

⁸¹ Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, <<https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie-klaski-zywiołowej>>, (dostęp 25.8.2024).

⁸² Projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386961>>, (dostęp 20.8.2024).

⁸³ Dz.U. z 2022 r., poz. 655, dalej ustawa o obronie Ojczyzny.

⁸⁴ Do tej pory obrona cywilna była wyodrębniona w ustawie z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 2021 r., poz. 372, ze zm.).

⁸⁵ Wynikających z I Protokołu Dodatkowego do Konwencji genewskich z 12.8.1949. Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich, dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie 8.6.1977 (Dz.U. z 1992 r. nr 41, poz. 175, ze zm.).

kryzysowego; wprowadzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur ZK i służb ratowniczych; posunięć mających na celu zapewnienie kompletności krajowego Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej oraz terminowości jego sporządzania; zainicjowania kompleksowego przeglądu stanu zaawansowania opracowywania i wdrażania PZK, który w skali Polski obejmowałby wszystkie jednostki szczebla powiatowego oraz gminnego. Z kolei wyniki kontroli przygotowania państwa na zagrożenia hybrydowe wskazują na konieczność natychmiastowego: opracowania ustawy, która w sposób kompleksowy uregułuje kwestie ochrony ludności i obrony cywilnej; zainicjowania – mając na uwadze obecną sytuację geopolityczną – ciągłego procesu podnoszenia poziomu wiedzy i świadomości społecznej oraz instytucjonalnej na temat postępowania w sytuacjach zagrożeń hybrydowych; dokonania analizy funkcjonującego systemu ZK, celem ograniczenia skali

występowania zidentyfikowanych przez NIK nieprawidłowości.

Polska nie jest w dostatecznym stopniu przygotowana na odparcie wrogich działań mających znamiona hybrydowości. Ich złożoność sprawia, że trudno jest je rozpoznać i skutecznie się im przeciwstawić. Kluczowe są tu stan i struktura systemu ZK oraz OC, czyli obszary, w których od lat jest wiele zaniedbań.

dr **WOJCIECH GOLEŃSKI**
doradca ekonomiczny,
Wydział Analiz Strategicznych
Departament Strategii NIK,
Uniwersytet Opolski
Instytut Ekonomii i Finansów
ORCID: 0000-0001-8936-4510,
DOMINIK ZIMNY
doradca techniczny,
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, zagrożenia hybrydowe, zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, operacja „Śluza”, epizody praktyczne

Bibliografia:

1. Bartosiak J.: *Rzeczpospolita między lądem a morzem*, Zona Zero, 2018.
2. Bartosiak J.: *Najlepsze miejsce na świecie. Gdzie Wschód zderza się z Zachodem*, Wydawnictwo Literackie 2023.
3. Bąk M.: *Determinanty bezpieczeństwa narodowego. Nowe zagrożenia – nowe wyzwania*, „Przegląd Politologiczny” nr 2/2018.
4. Bąk T., Ciekanowski Z.: *Teorie bezpieczeństwa*, PWSTE, Jarosław 2012.
5. Będzieszak M., Goleński W.: *Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet działalności NIK*, „Kontrola Państwowa” 3/2023.
6. Bilal A.: *Wojna hybrydowa – nowe zagrożenia, złożoność i „zaufanie” jako antidotum*, „NATO Review”, listopad 2021.

7. Bryjka F.: *Rozwój unijnych zdolności do zwalczania zagrożeń hybrydowych*, „PISM Strategic File” nr 9/2022.
8. CBOS, *O sytuacji na granicy polsko-białoruskiej*, sierpień 2024.
9. Chudoba M.: *Zagrożenia hybrydowe – wnioski dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, Zeszyt 29/2023.
10. Dyner A.M.: *Działania hybrydowe Rosji przeciw państwom NATO i UE*, PISM, 2022.
11. Giles A.: *Valery Gerasimov's Doctrine. From Soviet armor officer to strategic mastermind?*, Universität Potsdam, November 2020.
12. Gleotti M.: *Wszystko jest wojną. Jak mocarstwa zrobiły z ciebie broń*, Horyzont. Znak, Kraków 2023.
13. Gruszczak A.: *Hybrydowość współczesnych wojen – analiza krytyczna* [w:] *Asymetria i hybrydowość – stare armie wobec nowych konfliktów*, W. Sokała, B. Zapała (red.) BBN, Warszawa 2011.
14. Jakubczak W.: *Globalna skala wykorzystywania działań hybrydowych przez Federację Rosyjską*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono” nr 1/2022.
15. Kitler W.: *Istota bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Edukacja obronna społeczeństwa*, W. Fehler, B. Wiśniewski (red.), NSP, Białystok 2006.
16. Kitler W.: *System Bezpieczeństwa Narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, „Wiedza Obronna” nr 3/2019.
17. Konieczny M.: *Operacja „Śluzą” – kryzys uchodźczy związany z przerzutem nielegalnych migrantów przez polsko-białoruską granicę*, „Roczniki Administracji i Prawa” XX/2022, z. 2.
18. Kopczewski M., Szmitkowski P.: *Obrona Cywilna w Polsce – proces transformacji po 1989 r., stan obecny i propozycje modernizacji*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” nr 1/2020.
19. Kopeć K.: *Budowle ochronne w Polsce – brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2024.
20. Koziej S.: *Bezpieczeństwo narodowe i obronność Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1996.
21. J. McCuen: *Hybrid Wars*, „Military Review”, March-April 2008.
22. P.R. Mansoor: *Introduction: Hybrid Warfare in History* [w:] *Hybrid Warfare. Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*, W. Murray, P.R. Mansoor (red.), Cambridge 2012.
23. Mattis J.N., Hoffman F.: *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*, „Proceedings” November 2005, Vol. 131/11/1, 233.
24. Meissner J.: *Rosyjska koncepcja wojny nowej generacji w świetle pierwszych doświadczeń wojny w Ukrainie*, „Roczniki Nauk Społecznych” nr 4/2022.
25. Niedzielski D.: *Zagrożenia hybrydowe. Podstawowe informacje i zdolności Sił Zbrojnych RP*, „Kwartalnik Bellona” nr 2/2016.
26. Niedzielski D.: *Kryzys na granicy Polski z Białorusią – nowy format działań hybrydowych?*, „Biuletyn Akademickie Centrum Komunikacji Strategicznej” nr 1/2022.
27. Nowak E., Nowak M.: *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.

28. Ochmann P.: *Prawne implikacje wybranych elementów terminu 'wojna hybrydowa'*, „Studia Prawa Publicznego” nr 4/2019.
29. Olak K., Olak A.: *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” nr 1/2016.
30. Pokuszyński W.: *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, „Kultura i Polityka” nr 5/2009.
31. Sykulski L.: *Geopolityka a bezpieczeństwo Polski*, Wydawnictwo Geopolityczne, 2023.
32. Wyrębek H.: *Zagrożenia hybrydowe bezpieczeństwa informacyjnego państwa*, „Polityka i Społeczeństwo” nr 1/2023.
33. Zdrodowski A.: *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate” nr 3/2019.

ABSTRACT

Preparing the State for Hybrid Threats – Need for Urgent Actions

The uncertain international situation that is getting more and more complicated over the last years: the crisis on Poland's eastern border, the war in Ukraine, the conflict in the Middle East, the competition between the USA and China – makes the issue of the State's security being questioned and stopped being considered as the lack of threat. In the light of serious geopolitical challenges, the article discusses our country's preparedness for contemporary threats of hybrid nature. Both the common and the dictionary understanding of the notion of 'hybridism' refer to a thing composed of various elements that often do not match, a combination of numerous forms of ambiguous, eclectic, mixed and/or difficult to classify nature. The authors make a thesis that Poland, as a state, is not prepared for hybrid threats. To verify this theory, the results of several audits are used, selected from those conducted by the Department of Public Order & Internal Security of NIK. So as to better illustrate and explain the dangers and audit findings presented, the essence and nature of hybrid threats are described and several selected definitions of a hybrid attack, as well as the role of the crisis management system.

Wojciech Goleński, PhD, economic advisor, Unit of Strategic Analyses,
Department of Strategy of NIK, Opole University, Institute of Economy and Finance
ORCID: 0000-0001-8936-4510

Dominik Zimny, technical advisor, Department of Public Order & Internal
Security of NIK

Key words: national security, hybrid threat, crisis management, civil defence, the “Lock” operation, practical episodes

Duże potrzeby, zbyt mało dawców

Zabezpieczenie Polski w krew i jej składniki

URSZULA DZIEDZIC, ANDRZEJ TROJANOWSKI

Mówi się, że jest bezcenna, jednak każdego roku honorowo oddają ją miliony ludzi. W 2023 r. tylko w naszym kraju blisko 650 tys. osób zostało jej dawcami. Jest też niezwykle potrzebna – według szacunków średnio co minutę ktoś w Polsce jej potrzebuje¹: ofiary wypadków, chorzy czy osoby z krwotokiem w czasie operacji. Dlatego tak ważne jest posiadanie sprawnego systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa, umożliwiającego zaspokojenie występujących potrzeb. Trzeba więc wymagać od państwa i podmiotów odpowiedzialnych właściwego działania oraz skutecznego nadzoru zarówno nad jej pozyskiwaniem, jak i wykorzystaniem. Obywatele powinni mieć gwarancję, że w potrzebie otrzymają niezbędną i bezpieczną krew, a dawcy, że ich dar jest właściwie wykorzystany.

Założenia kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2023 r. w Narodowym Centrum Krwi w Warszawie (NCK) oraz wybranych jednostkach organizacyjnych publicznej służby krwi planowe badanie, mające ocenić, czy państwo miało odpowiednie zapasy krwi i jej składników. Kontrola wykazała, że w latach 2019–2022 liczba wytworzonych składników krwi przewyższała liczbę jednostek wydanych do lecznictwa. Zapewniono więc samowystarczalność i nie sprowadzano krwi z zagranicy, choć w niektórych regionalnych centrach występowały niedobory, głównie w okresie letnim, zwłaszcza w grupach krwi o ujemnym

czynnika Rh. Stwierdzono również inne ważne problemy. W szczególności były to: rozdźwięk między możliwościami oddawania krwi jakie zapewniały Regionalne Centra Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa (RCKiK) a potrzebami dawców odnośnie do zapewnienia warunków jej oddawania i oczekiwanymi świadczeniami; niepełny i nierzetelny nadzór NCK nad RCKiK, a także prowadzenie działań edukacyjnych i promocyjnych dotyczących propagowania honorowego krwiodawstwa bez pełnych i doprecyzowanych założeń, bez dokonywania szczegółowej oceny osiąganych efektów. W artykule przedstawiono najważniejsze wnioski i uwagi pokontrolne NIK, a także

¹ Za portalem <<https://krwiodawcy.org/>>.



wybrane wyniki badania ankietowego przeprowadzonego drogą internetową, w którym udział wzięło ponad 16 tys. respondentów.

Z uwagi na to, że krwi i jej składników² nie można niczym zastąpić a otrzymać jedynie od innej osoby, kluczowe jest zapewnienie prawidłowo funkcjonującego systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa, umożliwiającego efektywne zaspokojenie istniejących potrzeb³. Zaopatrzenie w bezpieczne składniki krwi, jak i dostarczenie materiału wyjściowego do wytwarzania produktów krwiopochodnych stanowi na całym świecie podstawowy cel działania współczesnej służby krwi. Należy to zarazem do szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa zdrowotnego⁴. Staje się ono jednak coraz większym wyzwaniem. W związku z przewidywanym spadkiem liczby ludności Polski zmniejszy się także odsetek potencjalnych dawców, przy jednoczesnym wzroście zapotrzebowania na krew i jej składniki, spowodowanym zwiększeniem grupy ludzi, którzy

mogą wymagać leczenia⁵. Coraz powszechniejsza staje się świadomość, że w niedalekiej przyszłości kraje europejskie mogą spodziewać się zmniejszenia jej zasobów. Dostęp do stosownej wielkości zapasów bezpiecznej krwi otrzymywanych w ramach krajowego systemu (czyli osiągnięcie samowystarczalności) jest kluczowym elementem utrzymania powszechnego bezpieczeństwa zdrowotnego ludności, oznaczającym, że w skali kraju potrzeby pacjentów w zakresie odpowiedniej ilości bezpiecznej krwi są zaspokajane we właściwym czasie, a pacjenci mają sprawiedliwy i równy dostęp do krwi i jej składników⁶. Jednocześnie, jak to trafnie podkreślono w literaturze: „bezpieczeństwo publicznej służby krwi ma ten wymiar dodatkowy, że związane jest z bezpieczeństwem publicznym (w tym wewnętrznym i zewnętrznym państwa), ponieważ dotyczyć może sytuacji kryzysowych (kiedy w jednym momencie zapotrzebowanie na krew i produkty krwiopochodne nagle wzrośnie do znacznych rozmiarów).”⁷ Tymczasem,

² Frakcje krwi o właściwościach leczniczych uzyskiwane różnymi metodami, w szczególności: krwinki czerwone, krwinki białe, krwinki płytkowe, osocze, krioprecypitat – por. art. 5 pkt 19 ustawy z 22.8.1997 o publicznej służbie krwi (Dz.U. z 2024 r., poz. 281).

³ Por. np. K. Klajda, L. Szewczyk: *Stopień motywacji do dawstwa krwi w zależności od jakości życia*, „Aspekty zdrowia i choroby” nr 4/2017, s. 50; R. Klupeć: *Służba krwi w systemie bezpieczeństwa zdrowotnego [w:] Środowisko bezpieczeństwa w zagrożeniach epidemiologicznych. Doświadczenia COVID-19 w Wielkopolsce*, M. Tomaszuk, D. Dymek (red.), Poznań 2022, s.193.

⁴ Por. S. Twaróg: *Czynniki sukcesu systemu krwiodawstwa w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” nr 175/2013, s. 93-94.

⁵ Por. np. A. Mikołowska, J. Antoniewicz-Papis: *Retrospective analysis of selected aspects of public blood transfusion service as a starting point for assessment of the status of transfusion medicine in Poland. Part 1: Demographic characteristics of the donor population reporting for blood donation to Polish, Regional Blood Transfusion Centers in the period 2005–2017*, „J Trans Med 2020” nr 1/2020, s. 67, DOI: 10.5603/JTM.2020.0002.

⁶ A. Mikołowska: *Opracowanie wytycznych do zarządzania zmianą w krwiodawstwie w celu poprawy zaopatrzenia lecznictwa w krew i jej składniki na podstawie retrospektywnej analizy wybranych aspektów działalności publicznej służby krwi (Streszczenie rozprawy doktorskiej)* s. 1, <https://ihit.waw.pl/gallery/4a01eda4cac85e78bc0d9854fcc96210/Streszczenie_rozprawy_dr_A.Mikolowska.pdf> (dostęp 21.5.2024).

⁷ W.M. Hrynicky, E. Moroziewicz: *Kontrola jako nieodzowny element bezpieczeństwa na przykładzie Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Krakowie*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje” 2017, s. 97.

jak to się słusznie przypomina⁸, w Polsce osiągnięto pewien pułap pobieranych donacji (oddawanie krwi potrzebującym), a jego zwiększenie będzie trudne. Warto dodać, że na system gospodarowania krwią można popatrzeć jako na zespół zadań mających na celu pozyskanie dawców i bezpieczne dostarczenie leku, zapewniający racjonalne nim gospodarowanie⁹. Zadania te realizuje zorganizowana oraz finansowana z publicznych środków publiczna służba krwi.

Problemy dotyczące krwiodawstwa i krwiolecznictwa zostały opisane w programach samowystarczalności Rzeczypospolitej Polskiej w krew i jej składniki¹⁰, przyjmowanych przez Ministra Zdrowia.

W okresie objętym kontrolą NIK obowiązywały dwa takie programy – na lata 2015–2020, a następnie 2021–2026¹¹. W dokumentach tych zdiagnozowano wiele problemów dotyczących krwiodawstwa i krwiolecznictwa¹². Stwierdzono, że potrzebne są działania mające na celu pozyskiwanie nowych, jak i zachęcanie do częstszego oddawania krwi przez regularnych dawców. Na te problemy od 2020 r. nałożyły się kolejne, związane z pandemią COVID-19, skutkujące m.in. zmniejszeniem podaży krwi i jej składników dla celów klinicznych, koniecznością sprostania nowym wyzwaniom (m.in. dodatkowe środki ostrożności) i zadaniom (pobieranie osocza ozdrowieńców)¹³.

⁸ Tak np. A. Mikołowska, J. Antoniewicz-Papis, op.cit., s. 67-68.

⁹ J. Majchrzak-Lepczyk: *Zadania logistyki w strategicznym zarządzaniu krwiodawstwem*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 234/2011, s. 271.

¹⁰ Dalej Programy samowystarczalności.

¹¹ Program samowystarczalności 2015–2020 (wraz z aktualizacjami) oraz Program samowystarczalności 2021–2026 (wraz z aktualizacjami).

¹² Niedobory krwi i jej składników występują w ciągu całego roku, ale najdłużej utrzymują się w okresie wakacyjnym i dotyczą całego kraju. Ze względu na rozkład procentowy w populacji poszczególnych grup krwi zdarzają się okresowe niedobory niektórych grup krwi; w okresie wakacyjnym krwiodawcy często przebywają na urloпах, brak jest możliwości zorganizowania akcji pobierania krwi w szkołach i na uczelniach, zwiększa się liczba wypadków w związku z przemieszczaniem się ludzi, w tym do rejonów występowania chorób przenoszonych drogą krwi, wymagających czasowej dyskwalifikacji potencjalnego dawcy; zawsze zabezpieczone są przypadki nagłe, ale niejednokrotnie dochodzi do ograniczania wydawania krwi do planowanych zabiegów operacyjnych, a także w niektórych przypadkach niewymagających natychmiastowego przetoczenia; przy skomplikowanych operacjach zużywa się czasami nawet kilka litrów krwi. Postęp medycyny i możliwość przeprowadzania bardzo skomplikowanych zabiegów prowadzi do zwiększenia zużycia krwi i jej składników. W związku z ciągłym rozwojem medycyny oraz dostępem do nowoczesnych procedur i sposobów leczenia wzrasta zapotrzebowanie na krew i jej składniki, w szczególności w transplantologii, onkologii i hematologii, chirurgii sercowo-naczyniowej. Zachodzące zmiany demograficzne w Polsce, związane ze starzeniem się społeczeństwa powodują zmniejszenie się populacji dawców przy jednoczesnym wzroście liczby chorych wymagających transfuzji krwi. Obserwuje się wzrost wykorzystania krwi i jej składników, jak również rosnącą liczbę udzielanych świadczeń zdrowotnych z zakresu krwiolecznictwa, co prowadzi do wzrastającego zapotrzebowania na krew. Zwiększone zapotrzebowanie na krew i jej składniki nie jest proporcjonalne do liczby dawców, z każdym rokiem zwiększa się odsetek osób powyżej 65 lat, a maleje w przedziale 18-65 lat. Zmniejsza się populacja, która może oddawać krew i jej składniki, nie maleje natomiast liczba potrzebnych jednostek krwi na 1000 mieszkańców.

¹³ Szerzej np. *Zalecenia w COVID-19. Polskie zalecenia diagnostyczno-terapeutyczne oraz organizacyjne w zakresie opieki nad osobami zakażonymi lub narażonymi na zakażenie SARS-CoV-2*, Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji. Wersja 1.1 25.4.2020, <https://pspe.pl/wp-content/uploads/2020/04/2020.04.25_zalecenia-covid19_v1.1.pdf> (dostęp 3.6.2024).



Z tych względów problem odpowiedniego zaopatrzenia państwa w krew i jej składniki znalazł się w obszarze aktualnych zainteresowań kontrolnych NIK. Warto też przypomnieć, że poprzednia kontrola Izby związana z tym zagadnieniem odbyła się w 2013 roku¹⁴. W ramach sformułowanej wówczas oceny ogólnej NIK wskazała m.in., że jakkolwiek w latach 2012–2013 osiągnięto samowystarczalność Polski w zakresie zaopatrzenia w krew i jej składniki, to nie zostały w pełni zabezpieczone potrzeby podmiotów leczniczych związane z leczeniem krwią, a w 2/3 skontrolowanych centrów krwiodawstwa występowały okresowe niedobory poszczególnych składników krwi. Nie stwierdzono jednak przypadków bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia pacjentów spowodowanego takim stanem¹⁵.

Znaczenie problemu zapewnienia krwi i jej składników dla państwa NIK dostrzegła, planując na rok 2023 i przeprowadzając w jego trakcie kontrolę poświęconą temu zagadnieniu. Informacja o jej wynikach¹⁶ została opublikowana w czerwcu 2024 r. wraz z siedmioma wystąpieniami pokontrolnymi.

Ustalenia kontroli

Kontrolą objęto siedem jednostek: Narodowe Centrum Krwi w Warszawie oraz regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa w: Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Lublinie, Rzeszowie i Wrocławiu. Jej głównym celem było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy działania podejmowane przez te podmioty zabezpieczały państwo w krew i jej składniki¹⁷.

Organizacja i dostępność punktów poboru krwi

Podstawowym aktem prawnym regulującym tę działalność jest przywołana wcześniej ustawa o publicznej służbie krwi¹⁸. Określa ona organizację publicznej służby krwi i krwiolecznictwa, jak i zadania dotyczące pobierania, preparatyki oraz zaopatrzenia w krew lub jej składniki. Stanowi też, że krwiodawstwo jest oparte na zasadzie dobrowolnego i bezpłatnego oddawania krwi i jej składników, wyjątki od której określa ustawa. Jednocześnie regulacja zakłada, że organy państwowe i samorządowe, Polski Czerwony Krzyż, organizacje honorowych dawców krwi, podmioty lecznicze w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, osoby

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli: *Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa*, nr ewid. 167/2014/P/13/166/LOP, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,7750,vp,9713.pdf>> (dostęp 31.5.2024).

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Zabezpieczenie państwa w krew i jej składniki*, nr ewid. 130/2023/P/23/081/LRZ, <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/23/081/>>, dalej jako Informacja o wynikach kontroli.

¹⁷ Cele szczegółowe dotyczyły tego, czy: nadzór NCK nad jednostkami organizacyjnymi publicznej służby krwi sprzyjał zapewnieniu jej wymaganej ilości oraz bezpieczeństwu pobierania, przechowywania i transportu; funkcjonujące rozwiązania organizacyjno-prawne zapewniały wymaganą ilość krwi oraz bezpieczeństwo pobierania, przechowywania i transportu krwi i jej składników, a realizacja zadań odnośnie do pozyskania, przechowywania i transportu niezbędnej dla potrzeb lecznictwa ilości krwi i jej składników oraz produktów krwiopochodnych była odpowiednia do potrzeb.

¹⁸ Patrz przyp. 2.

wykonujące zawody medyczne oraz środki masowego przekazu powinny wspierać działania publicznej służby krwi dotyczące propagowania i rozwijania dobrowolnego i bezpłatnego oddawania krwi i jej składników oraz stwarzania sprzyjających ku temu warunków. Ustawa gwarantuje również dawcom krwi anonimowość.

W ostatnim czasie na terenie Polski jako jednostki organizacyjne publicznej służby krwi funkcjonowały: 21 RCKiK (po dwa w województwach: dolnośląskim, mazowieckim, pomorskim, wielkopolskim i śląskim oraz po jednym w pozostałych 11 województwach); dwa resortowe centra krwiodawstwa – Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wojskowe Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa, a także Instytut Hematologii i Transfuzjologii (IHiT), jako instytut naukowo-badawczy realizujący zadania określone w art. 25 ustawy. Do podstawowych ustawowych zadań centrów krwiodawstwa (regionalnych i resortowych) należy zaliczyć, m.in.: kwalifikowanie kandydatów na dawców krwi; uzupełnianie systemu e-krew danymi wynikającymi z zadań określonych w ustawie; pobieranie krwi i jej składników oraz dokonywanie

zabiegów z tym związanych; badanie, preparatyka, przechowywanie i wydawanie krwi i jej składników podmiotom leczniczym, propagowanie honorowego krwiodawstwa i pozyskiwanie dawców krwi¹⁹.

Nadzór nad RCKiK sprawowany był przez ministra właściwego ds. zdrowia, który realizował te zadania przy pomocy NCK²⁰. Zgodnie ze statutem²¹, jednostka ta odpowiedzialna była m.in. za nadzór nad organizacją pobierania krwi, oddzielania jej składników oraz zaopatrzenia w krew przez RCKiK. Warto podkreślić, że w obecnym stanie prawnym (w odróżnieniu od IHiT) NCK nie zostało zaliczone do jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi.

Dawcy – oprócz siedzib RCKiK – mogli oddać krew i jej składniki w Oddziałach Terenowych (OT), które funkcjonowały w strukturach RCKiK²², a także podczas organizowanych wyjazdów, np. wykorzystując mobilne punkty poboru krwi, tzw. krwiobusy. Należy podkreślić, że RCKiK, w których przeprowadzono kontrolę, posiadały wymagane akredytacje i zezwolenia dotyczące pobierania krwi i jej składników w celu wytwarzania produktów krwiopochodnych. W każdym z nich, na podstawie „Wymagań dobrej praktyki”²³, rzetelnie opracowano, wdrożono i utrzymywano

¹⁹ Por. art. 27 ustawy o publicznej służbie krwi.

²⁰ Jednostki budżetowej podległej Ministrowi Zdrowia.

²¹ Załącznik nr 1 do Zarządzenia Ministra Zdrowia z 8.7.2010 w sprawie Narodowego Centrum Krwi (Dz. Urz. Min. Zdrowia z 2010 r. nr 9, poz. 60, ze zm.).

²² W liczbie od jednego do 15, z wyjątkiem RCKiK w Wałbrzychu.

²³ Wymagania dobrej praktyki pobierania krwi i jej składników, badania, preparatyki, przechowywania, wydawania i transportu dla jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi, stanowiące załącznik do Obwieszczenia Ministra Zdrowia z 30.3.2021 w sprawie „Wymagań dobrej praktyki” pobierania krwi i jej składników, badania, preparatyki, przechowywania, wydawania i transportu dla jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi (Dz. Urz. Ministra Zdrowia, poz. 28, ze zm.). Poprzednie Wymagania dobrej praktyki opublikowane w Dz. Urz. Ministra Zdrowia z 2019 r., poz. 25, utraciły moc 1.4.2021.



system zapewnienia jakości. Kontrola wykazała, że chociaż najwięcej krwi i jej składników pobierano w OT, a odsetek ten z roku na rok wzrastał, to w okresie objętym kontrolą liczba tych punktów zmalała o pięć (4%). Na koniec 2022 r. działało 128 takich placówek. Likwidacja OT wynikała w głównej mierze z przyczyn organizacyjnych.

W okresie objętym kontrolą krew i jej składniki można było oddać w siedzibie RCKiK w każdy dzień roboczy od godzin porannych do 15.00, a w wyznaczonych dniach – w zależności od RCKiK²⁴ – również później. Dodatkowo, oprócz RCKiK w Rzeszowie, w pozostałych skontrolowanych regionalnych centrach krew i jej składniki pobierano również w każdą lub wyznaczoną sobotę miesiąca. Bardziej ograniczona dostępność dla krwiodawców była w OT – spośród 41 placówek działających w strukturach RCKiK zdecydowana większość otwarta była od poniedziałku do piątku, ale nie dłużej niż do 15.00, zaś dwa przyjmowały dawców jedynie trzy razy w tygodniu w godzinach przedpołudniowych. Tylko w dziewięciu OT w niektórych dniach tygodnia umożliwiono donacje w godzinach popołudniowych²⁵ lub w sobotę. Ponadto kontrola wykazała, że niektóre OT czasowo zamykano m.in. z powodu wyjazdów²⁶, a do obsługi dawców brakowało personelu, który był angażowany do pracy w mobilnych punktach poboru krwi.

Jednak w związku z pandemią COVID-19 w latach 2020–2022 liczba akcji wyjazdowych zmalała i stanowiła od 78 do 90% tych, które zrealizowano w 2019 r. (ponad 13 tys. akcji). Należy również zwrócić uwagę, że osoby wypełniające ankietę NIK, które oddały lub próbowały oddać krew jako utrudnienie lub zniechęcenie wskazywały najczęściej: ²⁷ długi okres oczekiwania na oddanie krwi (30,9%), zbyt krótkie lub niewłaściwe godziny pracy punktów poboru krwi (23,5%), dużą odległość do nich (23%) oraz brak parkingów lub utrudnienia w skorzystaniu z nich (20,1%). NIK w Informacji o wynikach kontroli podkreśliła więc, że „zapewnienie funkcjonowania sprawnie działającego systemu obsługi krwiodawców na najwyższym poziomie, gwarantującym bezpieczeństwo, winno być priorytetem. Łatwy dostęp do punktu poboru, elastyczne godziny przyjmowania, w tym możliwość oddania krwi w dniach wolnych od pracy powinny być standardem”²⁸. Takie podejście mogłoby skłonić osoby wahające się do oddania krwi.

Dawcy krwi i donacje

Istotny wpływ na funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa w Polsce w kontrolowanym okresie miała pandemia COVID-19. W 2020 r. nastąpił znaczny spadek nie tylko zarejestrowanych dawców²⁹, ale również osób, które zgłosiły się

²⁴ Od jednego dnia w RCKiK w Rzeszowie do pięciu dni w RCKiK we Wrocławiu.

²⁵ Jako popołudniowe przyjęto godziny po 15.00.

²⁶ Które były – obok stacjonarnego poboru krwi i jej składników w siedzibach RCKiK i OT – również jedną z możliwości obsługi krwiodawców, w tym zwłaszcza w dni wolne od pracy, tj. soboty i niedziele.

²⁷ Oprócz głównego powodu, którym było negatywne nastawienie pracodawcy w związku z nieobecnością w pracy.

²⁸ Informacja o wynikach kontroli, s. 12.

²⁹ Ponad 8% w porównaniu z 2019 r.

celem oddania krwi i jej składników, w tym do celów klinicznych³⁰. W kolejnych latach liczba dawców, którzy zgłosili się do oddania krwi zwiększyła się, ale nie osiągnęła poziomu sprzed pandemii³¹. Wzrost nastąpił natomiast wśród dawców, którzy oddali krew lub jej składniki do celów klinicznych³².

Biorąc pod uwagę dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) odnośnie do liczby ludności w Polsce³³, potencjalni dawcy – zarejestrowani w systemie³⁴, mogący oddać krew i jej składniki – stanowili około 10%. Ich liczba wynosiła od 3717 tys. w 2019 r. do 3972 tys. w 2022 r. Spośród nich tylko niespełna co piąty dawca zgłosił się do RCKiK w celu oddania krwi i chociaż w kolejnych latach (po spadku w 2020 r. w związku z pandemią) liczba ta wzrastała, to w 2022 r. była nadal niższa niż przed pandemią. Wynosiła 717,5 tys. osób w 2019 r., 657,8 tys. w 2020 r., 705,6 tys. w 2021 r. i 711,3 tys. w 2022 r. Dawcy, którzy oddali krew lub jej składniki do celów klinicznych stanowili około 2,4% ludności Polski w wieku od 18 do 65 lat³⁵. W kolejnych latach badanego okresu odnotowano 590,9 tys., 551,9 tys., 595 tys.

oraz 600,3 tys. dawców. W odniesieniu do osób, które się zgłosiły, udział dawców, którzy oddali krew do celów klinicznych w tych latach wynosił odpowiednio: 82,3%, 83,9%, 84,3% oraz 84,4%. Liczba ta wzrastała, ale z roku na rok coraz słabiej. Wśród osób, które w latach 2019–2022 oddały krew lub jej składniki do celów klinicznych udział dawców stałych³⁶ stanowił ponad 60% (w 2019 r. 63,6% – 375,9 tys., w 2020 r. 64,9% – 358 tys., w 2021 r. 61,4% – 365,6 tys., w 2022 r. 64,7% – 388,3 tys.).

W Polsce, w okresie objętym kontrolą, statystycznie najchętniej oddającym krew był mężczyzna w przedziale wiekowym 25-44 lata. Ponadto mężczyźni oddawali krew i jej składniki do celów klinicznych prawie trzy razy częściej niż kobiety. Należy mieć na uwadze, że krew pełna może być pobierana nie częściej niż 6 razy w roku od mężczyzn i nie częściej niż 4 razy w roku od kobiet, a przerwa pomiędzy kolejnymi donacjami nie może być krótsza niż 8 tygodni. Jest to tylko jeden z wielu warunków, które należy spełnić, aby oddać krew³⁷.

Jeśli chodzi o wiek, najliczniejszą grupą były osoby w przedziale 25-44 lata i to

³⁰ Blisko 7% w porównaniu z 2019 r.

³¹ 711 270 dawców w 2022 r. wobec 717 542 w 2019 r.

³² O 8,8% w 2022 r. w porównaniu ze spadkiem odnotowanym w 2020 r., ale jedynie o 1,6% w odniesieniu do okresu sprzed pandemii, tj. 2019 r.

³³ Dostępne pod adresem: Wyniki badań bieżących: Baza Demografia – Główny Urząd Statystyczny, <<https://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>> (dostęp 4.6.2024).

³⁴ Osoby, których dane zostały wprowadzone do bazy w związku ze zgłoszeniem się do oddania krwi.

³⁵ Obliczono na podstawie danych GUS.

³⁶ Osób systematycznie oddających krew, przynajmniej dwa razy w ciągu ostatnich 24 miesięcy.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 11.9.2017 w sprawie warunków pobierania krwi od kandydatów na dawców krwi i dawców krwi (Dz.U. z 2022 r., poz. 1279, ze zm.). Podstawowe warunki to wiek – co do zasady od 18 do 65 lat – oraz masa ciała powyżej 50 kg, ciśnienie tętnicze, którego wartość nie powinna przekraczać 160 mm Hg dla ciśnienia skurczowego oraz 100 mm Hg dla ciśnienia rozkurczowego, a także tętno miarowe, o częstotliwości od 50 do 100 uderzeń na minutę, przy czym niższe wartości tętna są dopuszczalne u osób wysportowanych, z dobrą tolerancją wysiłku. Kandydaci na dawcę weryfikowani są także pod względem występowania określonych kryteriów dyskwalifikacji.



zarówno w grupie mężczyzn, jak i kobiet. W badanym okresie odnotowano od 341,2 tys. w 2020 r. do 383 tys. w 2022 r. osób z tej grupy, co stanowiło około 60% wszystkich dawców. Jednakże tendencję wzrostową z roku na rok³⁸ odnotowano jedynie wśród krwiodawców będących w przedziale od 45 do 65 lat, którzy stanowili najmniej liczną grupę wiekową³⁹ – od 81,8 tys. w 2019 r. do 108,2 tys. osób. Odwrotną sytuację zauważono wśród najmłodszych, czyli do 24 lat, gdzie liczba krwiodawców spadała (ze 164,2 tys. w 2019 r. do 108,9 tys. w 2022 r.). Dotyczyło to zarówno mężczyzn, jak i kobiet, a spadek w okresie objętym kontrolą osiągnął blisko 10 punktów procentowych. Może to niepokoić, zwłaszcza że udział procentowy oddających krew w odniesieniu do tej grupy wiekowej w Polsce również z roku na rok spadał⁴⁰, a przecież są to osoby, które mogą jeszcze długo oddawać krew.

W 2020 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, nastąpił spadek liczby donacji o blisko 9%, a wskaźnik donacji krwi pełnej w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców obniżył się poniżej 31,5⁴¹ i wynosił 29,16. Po tym załamaniu, w 2021 r. nastąpił wzrost o 14%, ale w kolejnym już tylko o niespełna 3%. W latach 2019–2022 ogólna liczba donacji wynosiła odpowiednio: 1300,8 tys., 1185 tys., 1352,9 tys. oraz 1389 tys.

Jeśli chodzi o miejsce poboru krwi i jej składników, najczęściej donacji pobierano w OT, przy czym w kolejnych latach badanego okresu odsetek ten wzrastał⁴², zaś najmniej podczas akcji wyjazdowych, i z roku na rok ich udział spadał⁴³. Co trzecią donację krwiodawcy oddali w siedzibach RCKiK. NIK oceniła, że „funkcjonujące rozwiązania organizacyjno-prawne oraz podejmowane działania sprawdzają się w okresach stabilnych, kiedy to wskaźnik donacji krwi pełnej na tysiąc mieszkańców utrzymuje się na poziomie państw wysoko rozwiniętych. W sytuacji nadzwyczajnej, jaką była pandemia COVID-19, większość wskaźników w zakresie dawców i donacji w 2020 r. zauważalnie się obniżyła, a niektóre z nich w 2022 r. nie osiągnęły nawet poziomu notowanego w 2019 r. (...) Świadczy to o wrażliwości systemu krwiodawstwa na sytuacje nadzwyczajne i wskazuje na potrzebę zweryfikowania podejmowanych działań, celem wprowadzenia rozwiązań o charakterze systemowym, uwzględniających tego typu zdarzenia. Ma to szczególne znaczenie obecnie, w związku z zagrożeniami, jakie niosą ze sobą np. konflikty zbrojne”⁴⁴. Warto podkreślić, że ocena Izby dotycząca wrażliwości systemu krwiodawstwa zbieżna jest ze spostrzeżeniami przedstawicieli nauki⁴⁵.

³⁸ Było to 13,8% w 2019 r., 15,8% w 2020 r., 16,9% w 2021 r. oraz 18% w 2022 r.

³⁹ Spośród trzech przedziałów wiekowych: 18-24 lata, 25-44 lata oraz 45-65 lat.

⁴⁰ Od 5,9% w 2019 r. do 4,3% w 2022 r..

⁴¹ Według Światowej Organizacji Zdrowia poziom oddawania krwi jest wskaźnikiem oceniającym poziom dostępności do krwi, mediana wskaźnika krwiodawstwa w państwach o wysokim dochodzie wynosi 31,5.

⁴² Od 43,5% w 2019 r. do 48,2% w 2022 r.

⁴³ Od 24,3% w 2019 r. do 17,9% w 2022 r.

⁴⁴ Informacja o wynikach kontroli, s. 8.

⁴⁵ W opracowaniu A. Rosiek, A. Nieradkiewicz, E. Lachert, et al: *Blood transfusion service in Poland in 2021*, „J Transf Med.” nr 4/2022, s. 316 podano (tłumaczenie na język polski), że: „pandemia COVID-19 pokazała,

Nadzór nad jednostkami publicznej służby krwi

Jednostką, która w imieniu właściwego ministra ds. zdrowia sprawowała nadzór nad organizacją pobierania krwi, oddzielania jej składników oraz zaopatrzenia w krew przez RCKiK było NCK. Działania nadzorcze polegały na: gromadzeniu i analizie danych przedkładanych przez RCKiK; wprowadzaniu zmian organizacyjnych w publicznej służbie krwi, również w związku z otrzymanymi interwencjami; realizowaniu wspólnie z pracownikami Ministerstwa Zdrowia kontroli w RCKiK. Chociaż centra zagwarantowały zgromadzenie w latach 2019–2022 wymaganej ilości krwi i jej składników, to nadzór nad nimi prowadzono w sposób nierzetelny i w ograniczonym zakresie. „Zdaniem NIK, zapewnienie odpowiedniego nadzoru nad jednostkami publicznej służby krwi ograniczyłoby ryzyko niewłaściwego wykonywania ich zadań. Wskazówki rozwiązań w tym zakresie ujęte zostały w Komunikacie w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”⁴⁶. Kontrola wykazała nieprawidłowości w realizacji obowiązków statutowych związanych z gromadzeniem i analizą danych bez wyeliminowania oczywistych błędów, omyłek

liczbowych czy nieścisłości⁴⁷, m.in. ujmowanych w sprawozdaniach sporządzanych przez RCKiK⁴⁸. Również zbiorcze sprawozdania przekazywane przez NCK do Ministra Zdrowia zawierały nierzetelne dane o liczbie donacji, likwidowanych OT, a także niespójności w prezentowaniu wskaźnika donacji krwi pełnej na tysiąc mieszkańców, co powodowało jego zawyżenie. NIK stwierdziła ponadto niewłaściwe przeliczanie przez RCKiK składników krwi na krew pełną. W związku z niespójnościami przy przeliczaniu oraz brakiem jednolitego standardu w tym zakresie, NCK ograniczyło się jedynie do przekazania rekomendacji w tej sprawie i poinformowało, że przyjęte rozwiązania są zgodne z przepisami art. 8 ustawy o publicznej służbie krwi. Tymczasem przyjęte zasady wykraczały poza treść tego przepisu. Nieprawidłowa procedura była stosowana we wszystkich skontrolowanych RCKiK. Co więcej, do czasu badania NIK tych niezgodności nie dostrzeżono, nie podjęto więc żadnych działań w celu wprowadzenia odpowiednich zmian ustawowych.

Warto dodać, że w latach 2019–2022 NCK wspólnie z pracownikami Ministerstwa Zdrowia przeprowadziło kontrole za ledwie w pięciu z 21 RCKiK. Tłumaczono

jak ważne jest odpowiednie przygotowanie służby krwi do pełnienia wyznaczonych zadań (...). Prawdopodobieństwo wystąpienia w przyszłości innych pandemii jest wysokie. Zmiany klimatyczne i związane z nimi katastrofy mogą również stanowić zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania służby krwi”.

⁴⁶ Informacja o wynikach kontroli, s. 13; Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 (Dz. Urz. MF z 2009 r., nr 15, poz. 84).

⁴⁷ Przykładowo, liczba szpitali przetwarzających krew i jej składniki w 2019 r. wynosiła 770, a liczba szpitali posiadających lekarza odpowiedzialnego za gospodarkę krwią była wyższa o 24. Za lata 2021 i 2022 wykazano ogólną liczbę zarejestrowanych dawców, było to odpowiednio 705 559 i 711 270, natomiast suma poszczególnych kategorii wiekowych była niższa odpowiednio o 20 oraz 101. Ponadto kontrola w RCKiK wykazała rozbieżności pomiędzy danymi ujmowanymi w sprawozdaniach, a wynikającymi z dokumentów źródłowych lub też różne podejście w kolejnych latach odnośnie do kwalifikowania danych wielkości do określonej kategorii.

⁴⁸ Tzw. tabele nr I-XII według wzoru określonego w Wymaganiach dobrej praktyki.



to pandemią COVID-19. Jednak w 2022 r., kiedy zniesiono większość obostrzeń, kontroli w ogóle nie przeprowadzono.

Planowanie i programowanie działań

W latach 2019–2022 w NCK gromadzenie i analiza danych dotyczących krwiodawstwa, związanych z nadzorem nad organizacją pobierania krwi, oddzielania jej składników oraz zaopatrzenia w krew, jak również monitorowania potrzeb w tym zakresie oraz wdrażania zmian, były podstawą programowania bieżących zadań, jak i działań długofalowych. Nie opracowywano natomiast programów bieżących i perspektywicznych w formie odrębnych dokumentów, do czego zobowiązywał statut NCK. Dlatego NIK oceniła, że „brak takich dokumentów nie pozwalał na jednoznaczne stwierdzenie, czy wszystkie działania zrealizowano w pełnym zakresie”⁴⁹. Ustalono także braki w założeniach i prowadzeniu monitoringu wybranych celów⁵⁰ Programów samowystarczalności – dokumentów zawierających plany działań przyjęte przez Ministra Zdrowia do realizacji w zakresie krwiodawstwa o charakterze wieloletnim, wdrażane m.in. przez NCK i RCKiK. NCK „w ocenie NIK wykonywało te zadania w sposób, który nie pozwalał na dokonanie ich pełnej, rzetelnej i obiektywnej oceny. Było to związane z tym, że w NCK po zakończeniu Programu samowystarczalności 2015–2020 nie dokonywano jego ewaluacji, ograniczając się

jedynie do sporządzenia raportu mającego charakter sprawozdawczy. Wdrażając Program samowystarczalności 2021–2026 dla wybranych celów nie określano wskaźników bazowych i źródeł danych, na podstawie których NCK miałyby prowadzić monitoring i ocenę. Zdaniem NIK takie podejście uniemożliwi dokonanie pełnej i obiektywnej oceny podejmowanych działań w ramach wdrażania tego programu, jak również wskazanie, w jakim kierunku następują zmiany i czy cele zostaną osiągnięte na planowanym poziomie”⁵¹.

Promowanie krwiodawstwa

Chociaż działania ukierunkowane na propagowanie honorowego krwiodawstwa i pozyskiwania dawców krwi oraz edukację, w tym dotyczące zdrowego odżywiania, prowadzono na szeroką skalę i w różnorodnym zakresie, a także skierowano je do różnych grup odbiorców, to w ograniczonej skali dokonywano ich oceny. Zmierzają do osiągnięcia celu strategicznego, tj. zapewnienia samowystarczalności, przy czym w okresach spadku donacji były intensyfikowane. Działania obejmowały kampanie wizerunkowe i społeczne; reklamy w mediach ogólnopolskich i lokalnych; przekazywanie przez NCK materiałów promocyjnych do RCKiK celem ich wykorzystywania podczas prowadzonych akcji lokalnych; udzielanie dotacji dla RCKiK na zadania promocyjne. Pomimo tego, że propagowanie honorowego krwiodawstwa

⁴⁹ Informacja o wynikach kontroli, s. 14.

⁵⁰ Wśród celów zawarto takie, które obejmowały propagowanie i edukację w zakresie honorowego krwiodawstwa oraz świadomości zdrowego odżywiania wśród krwiodawców, a także utrzymanie stałej liczby świadomych dawców, a tym samym zapewnienie samowystarczalności.

⁵¹ Informacja o wynikach kontroli, s. 14.

prowadzono na szeroką skalę zarówno w środowiskach lokalnych we wszystkich skontrolowanych RCKiK, jak i na szczeblu centralnym w NCK, to nie dokonywano oceny poszczególnych akcji w odniesieniu do oczekiwanych efektów. Dlatego „w ocenie NIK takie podejście ograniczało istotnie możliwość dostosowania właściwych narzędzi, w tym poszukiwania nowych form, również działań o charakterze systemowym⁵², dostosowanych do konkretnych grup odbiorców”⁵³. Tymczasem kontrola wykazała, że czynności te przynosiły zróżnicowane rezultaty. Pożądane efekty odnotowano głównie w latach 2021–2022, kiedy to rosły wskaźniki dotyczące liczby krwiodawców i donacji zarówno w skontrolowanych RCKiK, jak i w ujęciu globalnym⁵⁴, po spadku odnotowanym w roku wybuchu pandemii COVID-19. Jednakże mimo wzrostu nie wszystkie wskaźniki w 2022 r. osiągnęły poziom notowany w 2019 r. Ponadto osoby ankietowane, które oddały krew lub tego próbowały, wskazały, że źródłem informacji o takiej możliwości była przede wszystkim rodzina i znajomi (niemal połowa ankietowanych), zaś kampanie społeczne i działania promocyjne wskazało jedynie 17% z nich.

System e-Krew

Trwające od 2016 r. prace nad system e-Krew nie doprowadziły do uruchomienia w pełni funkcjonującego systemu. Ma on pomagać w optymalnym wykorzystaniu

zasobów krwi i jej składników oraz w nadzorze nad krwiolecznictwem. NCK oraz kontrolowane RCKiK brały udział w tworzeniu tego narzędzia, realizując powierzone im zadania.

Termin oddania systemu do użytku był kilkukrotnie przesuwany. Według danych przekazanych przez Ministra Zdrowia, odnoszących się do Informacji o wynikach kontroli, pod koniec 2023 r. skorygowano jego zakres, a zakończenie wdrażania we wszystkich jednostkach ma nastąpić do końca 2025 r. Opóźnienia w zakończeniu tego projektu spowodowały, że NCK zmuszone było zrezygnować z innego (szkoleniowego, o wartości ponad 2 mln zł), dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej.

Wnioski pokontrolne

Wnioski pokontrolne, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK zawarto w sześciu z siedmiu wystąpień pokontrolnych. Do końca kwietnia 2024 r. wykonano połowę, czyli 9, a pozostałe były w trakcie realizacji⁵⁵. W Informacji o wynikach kontroli Izba przedstawiła wnioski systemowe, skierowane do Ministra Zdrowia, Dyrektora NCK oraz dyrektorów RCKiK. Najważniejsze wnioski przekazane do ministra, oprócz tych, które dotyczyły uporządkowania kwestii uprawnień i przywilejów dla krwiodawców, związane były z:

- dostosowaniem, we współpracy z NCK oraz jednostkami organizacyjnymi publicznej służby krwi, zasad przeliczania

⁵² Zwłaszcza w przypadku pojawiających się nadzwyczajnych sytuacji, jak pandemia.

⁵³ Informacja o wynikach kontroli, s. 15.

⁵⁴ Dane NCK.

⁵⁵ Informacja o wynikach kontroli, s. 54.



objętości poszczególnych składników krwi na krew pełną do aktualnych potrzeb, z uwzględnieniem ewentualnego wprowadzenia koniecznych zmian w przepisach prawa;

- wzmocnieniem nadzoru nad wdrożeniem systemu e-Krew w celu zagwarantowania pełnego zakresu funkcjonalności;
- zobowiązaniem do przeprowadzania większej liczby kontroli w RCKiK oraz wykorzystywaniem wyników tych kontroli do usprawnienia realizacji zadań we wszystkich jednostkach;
- zweryfikowaniem działań mających na celu zapewnienie samowystarczalności zaopatrzenia państwa w krew i jej składniki, w celu wprowadzenia rozwiązań o charakterze systemowym, uwzględniających sytuacje nadzwyczajne, związane z zagrożeniami wywołanymi przez konflikty zbrojne.

Wnioski skierowane do Dyrektora NCK dotyczyły m.in.:

- zagwarantowania skutecznego nadzoru nad właściwym przeliczaniem objętości poszczególnych składników krwi na krew pełną przez centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa;
- zapewnienia programowania zadań bieżących i perspektywicznych na podstawie odpowiednich dokumentów, z uwzględnieniem możliwości wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych;
- opracowywania zasad pomiaru wdrażanych celów, określonych w Programach samowystarczalności w taki sposób,

aby umożliwić dokonanie pełnej i obiektywnej oceny osiągniętych efektów;

- dokonywania oceny podejmowanych działań promocyjnych w odniesieniu do oczekiwanych efektów, w celu ich dostosowania do wymagań różnych grup odbiorców.

Do Dyrektorów RCKiK wnioskowano m.in. o podjęcie działań organizacyjnych, aby dostosować pobór krwi do potrzeb i oczekiwań krwiodawców, a także monitorowanie struktury wiekowej krwiodawców w celu wykorzystania tych informacji do planowania kampanii promujących honorowe krwiodawstwo.

Badanie ankietowe NIK

W celu pozyskania informacji i opinii dotyczących krwiodawstwa, bezpośrednie czynności kontrolne uzupełniono przez badanie ankietowe⁵⁶. Było ono skierowane do osób, które:

- oddawały krew (regularnie lub sporadycznie);
- wprawdzie chciały oddać krew, ale im się to nie udało;
- nawet tego nie próbowały.

Zamieszczony na stronie internetowej NIK kwestionariusz wypełniło ponad 16 tys. osób: 11 250 mężczyzn (70,1%) oraz 4798 kobiet (29,9%). 13 727 osób, czyli ponad 85% zadeklarowało się jako krwiodawcy regularnie oddający krew. Spośród ankietowanych 95,3% (15 286) oddało przynajmniej raz krew, 2,5% (402) chciało lub próbowało, ale im się to nie

⁵⁶ Prowadzone od 9 października do 5 listopada 2023 r. w postaci elektronicznego kwestionariusza i skierowane w systemie badań internetowych PS QUAESTIO PRO. Zbiornicze wyniki tego badania zawarto w załączniku nr 6.3 do Informacji o wynikach kontroli.

udało, natomiast 2,2% (360) z różnych powodów nie chciało lub nie próbowało.

Wśród 15 688 osób, które oddały lub próbowały oddać krew, zdecydowana większość (69,4%) zrobiła to z chęci niesienia pomocy innym. Drugim czynnikiem, choć już z kilkukrotnie mniejszą liczbą wskazań (1454, tj. 9,3%), były to dodatkowe dni wolne od pracy. Inne czynniki miały o wiele mniejsze znaczenie. Taki wynik zbieżny jest z wynikami badań naukowych z 2016 r. dotyczących motywacji krwiodawców, podsumowanych stwierdzeniem, że u większości główną motywacją oddania krwi była chęć bezinteresownej pomocy drugiemu (postawa prospołeczna), a korzyści, jakie niesie krwiodawstwo dla jego uczestników stanowią dodatkowy bonus, jeszcze bardziej zachęcający do jej oddawania⁵⁷.

Ankietowani wskazali również czynniki zniechęcające lub utrudniające oddanie krwi⁵⁸, wśród których dominowały: negatywne nastawienie pracodawcy w związku z nieobecnością w pracy (42,4%), długie oczekiwanie na oddanie krwi (30,9%) oraz zbyt krótkie lub niewłaściwe godziny pracy punktu poboru krwi (23,5%) i duża odległość do niego (23,0%).

Na pytanie o sposoby najskuteczniejsze go przekonywania do oddawania krwi⁵⁹ wskazywano przede wszystkim ogólnokrajową reklamę telewizyjną, radiową, prasową lub internetową (34,4%), gadżety

promocyjne (19,7%) oraz akcje powiązane z innymi imprezami (17,5%).

Spośród wspomnianych wyżej 15 286 osób aż 99,4% odpowiedziało także w sposób opisowy na pytanie dotyczące wprowadzenia drugiego dnia wolnego od pracy w związku z oddaniem krwi. Opinie były zróżnicowane. Wiele osób, uznając to za dobre rozwiązanie dla krwiodawców, dostrzegało jednocześnie, że jest to znaczne obciążenie dla pracodawców, zarówno organizacyjne, jak i finansowe, skutkujące ich nieprzychylnym nastawieniem. Jako rozwiązanie wskazywano przy tym finansowanie (przynajmniej drugiego wolnego dnia) ze środków publicznych. Podnoszono także, że jest to uprawnienie, które nie dotyczy wielu osób (przedsiębiorców, zatrudnionych na podstawie umów cywilnych, emerytów lub innych niepracujących), albo niektóre grupy mają problemy z jego wykorzystaniem (pracujący w szczególnych warunkach, np. zmianowych systemach pracy). Wskazywano także, że uprawnienie takie powinno przysługiwać po oddaniu określonej ilości krwi lub że jest ono niezgodne z ideą honorowego krwiodawstwa. Warto podkreślić, że kwestia drugiego dnia wolnego budzi w praktyce istotne wątpliwości, w tym prawne, np. czy uprawnienie to ma charakter bezwarunkowy⁶⁰.

Ankietowani, którzy oddali krew lub próbowali to zrobić, mogli również wyrazić swoje uwagi dotyczące systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa w formie otwartej

⁵⁷ K. Klajda, L. Szewczyk, op.cit., s. 57-58.

⁵⁸ Można było wskazać do trzech odpowiedzi.

⁵⁹ Pytanie jednokrotnego wyboru.

⁶⁰ Na ten temat M. Awerdyk, M. Krajewski: *Długie weekendy krwiodawców*, „Rzeczpospolita”, 2-3.5.2024. (s. D3).



wypowiedzi. Z możliwości tej skorzystało 6421 osób⁶¹.

Warto podkreślić, że wyniki tego badania mogą posłużyć do dalszej analizy grup krwiodawców, jako osób tworzących społeczność, której członkowie w różny sposób wymieniają się swoimi doświadczeniami związanymi z donacjami oraz propagują ideę krwiodawstwa na większą skalę⁶².

Podsumowanie

Przedstawione powyżej najważniejsze wyniki kontroli NIK dotyczącej zaopatrzenia w krew i jej składniki w pełni potwierdziły zarówno aktualność, jak i wagę tematyki. Zdaniem autorów uzasadniają również tezę, że Izba powinna powracać do tematów kontroli, które przyniosły ważne społecznie wyniki. W artykule przedstawiono przykłady istotnych problemów dostrzeżonych w toku badania. Dotyczyły one: nie w pełni dostosowanych do oczekiwań dawców możliwości oddawania krwi, braków w założeniach i prowadzeniu monitoringu wybranych celów Programów samowystarczalności, zróżnicowanych efektów podejmowanych

działań promocyjnych. Przedstawione w informacjach o wynikach kontroli ustalenia NIK, a także jej oceny i wnioski, wpisują się w nurt dyskusji na temat organizacji systemu krwiodawstwa w Polsce oraz jego ewentualnych korekt. Za szczególnie istotne ustalenia NIK autorzy uważają te, które dotyczyły wrażliwości systemu na sytuacje kryzysowe. Powinien również niepokoić rozdzźwięk między uprawnieniami honorowych krwiodawców, przysługującymi im na mocy prawa, a ich oczekiwaniami w tym zakresie (w tym wyrażonymi w badaniu ankietowym), a także prowadzenie działań edukacyjnych i promocyjnych dotyczących propagowania honorowego krwiodawstwa bez pełnych i doprecyzowanych założeń.

URSZULA DZIEDZIC

główny specjalista k.p.,

ANDRZEJ TROJANOWSKI

doradca prawny,

Delegatura NIK w Rzeszowie

⁶¹ Najczęściej powtarzające się uwagi dotyczyły m.in. większej dostępności do punktów poboru krwi (w tym popołudniami oraz w soboty, a także np. przez ich uruchomienie w powiatach) oraz do punktów mobilnych: możliwości wcześniejszej internetowej rejestracji w punkcie poboru krwi na konkretną godzinę lub jej respektowania w praktyce; urealnienia możliwości skorzystania z uprawnień dotyczących dostępu do świadczeń medycznych i aptek; złej jakości czekolad stanowiących posiłek regeneracyjny oraz potrzeby jego urozmaicenia czy też wzbogacenia; ujednolicenia całego systemu, w tym zasad kwalifikacji, podstaw dyskwalifikacji, dostępu do informacji o dawcy; uprawnień, w tym zwłaszcza zniżek komunikacyjnych; aktualizacji lub ujednolicenia katalogu wykluczeń i jego stosowania; skrócenia okresów przerwy pomiędzy donacjami zgodnie z aktualną wiedzą medyczną oraz dopuszczenia (za zgodą lekarza) do oddawania krwi przez osoby po 65 r.ż.; ujednolicenia kwestii przeliczania składników krwi na krew pełną; problemów z drugim dniem wolnym, związanych z nieprzychylnym nastawieniem pracodawców; wprowadzenia systemu e-Krew; większego docenienia krwiodawców w społeczeństwie; zwiększenia liczby personelu w RCKiK oraz usprawnienia jego pracy, w tym przez zwiększenie roli (uprawnień) pielęgniarek; dostępności danych o donacjach oraz wyników badań w aplikacjach (mObywatel, IKP, itp.).

⁶² Szerzej P. Kosowski: *Krwawy narcyz czy krwawy empata? Osobowościowe i interpersonalne korelaty empatii u honorowych krwiodawców*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio J, Paedagogia-Psychologia” nr 3/2021, s. 164-166 i 176. Por. także K. Klajda, L. Szewczyk, op.cit., s. 57-58.

Słowa kluczowe: krew i jej składniki, krwiodawstwo i krwiolecznictwo, Narodowe Centrum Krwi (NCK), Regionalne Centra Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa (RCKiK)

Bibliografia:

1. Awerdyk M., Krajewski M.: *Długie weekendy krwiodawców*, „Rzeczpospolita”, 2-3 maja 2024 (s. D3).
2. Hrynicki W. M., Moroziewicz E.: *Kontrola jako nieodzowny element bezpieczeństwa na przykładzie Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Krakowie*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje”, 2017.
3. Klajda K., Szewczyk L.: *Stopień motywacji do dawstwa krwi w zależności od jakości życia*, „Aspekty zdrowia i choroby” nr 4/2017.
4. Klupieć R.: *Służba krwi w systemie bezpieczeństwa zdrowotnego w: Środowisko bezpieczeństwa w zagrożeniach epidemiologicznych. Doświadczenia COVID-19 w Wielkopolsce*, M. Tomaszuk, D. Dymek (red.), Poznań 2022.
5. Kosowski P.: *Krwawy narcyz czy krwawy empata? Osobowościowe i interpersonalne korelacje empatii u honorowych krwiodawców*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio J, Paedagogia-Psychologia” nr 3/2021.
6. Majchrzak-Lepczyk J.: *Zadania logistyki w strategicznym zarządzaniu krwiodawstwem*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 234/2011.
7. Markowska E.: *Analiza wiedzy studentów na temat honorowego krwiodawstwa i ich postaw wobec tego zjawiska. Analysis of knowledge and attitudes of university students towards blood donation*, „Pielęgniarstwo i Zdrowie Publiczne” nr 1/2018.
8. Mikołowska A., Antoniewicz-Papis J.: *Retrospective analysis of selected aspects of public blood transfusion service as a starting point for assessment of the status of transfusion medicine in Poland. Part 1: Demographic characteristics of the donor population reporting for blood donation to Polish, Regional Blood Transfusion Centers in the period 2005–2017*, „J Trans M” d.” nr 1/2020.
9. Mikołowska A.: *Opracowanie wytycznych do zarządzania zmianą w krwiodawstwie w celu poprawy zaopatrzenia lecznictwa w krew i jej składniki na podstawie retrospektywnej analizy wybranych aspektów działalności publicznej służby krwi*, (Streszczenie rozprawy doktorskiej).
10. Rosiek A., Nieradkiewicz A., Lachert E., et al.: *Blood transfusion service in Poland in 2021*, „J Transf Med” nr 4/2022.
11. Twaróg S.: *Czynniki sukcesu systemu krwiodawstwa w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” nr 175/ 2013.

ABSTRACT

Poland's Supplies of Blood and Its Components – High Needs, Few Donors

Since blood and its components cannot be substituted with anything else, and since these can be provided only by another person, it is key to ensure a properly operating blood donation and blood therapy system, allowing for effective meeting of the actual needs. Provision of safe blood components, and ensuring the material for generating blood related products make the basic objective of the contemporary blood services



everywhere in the world. At the same time, the issue is part of the broadly understood health safety system. However, it has become a big challenge. Due to the forecasted decrease in the number of inhabitants of Poland, the percentage of potential donors will also diminish, with simultaneously growing demand for blood and its components due to the increasing number of persons who require blood therapy. It has become commonly known that in the near future European countries should expect lower blood supplies. The access to proper supplies of blood within the national system (that is self-sufficiency) is a prerequisite to maintain health safety of the population, which is to say that the needs of patients are met immediately, and that they have fair and equal access to blood and its components. However, in Poland the number of donations has not been increasing for a long time. Importantly, a blood management system can be regarded as a set of measures aimed at possessing donors and medicine provision that ensure their rational management. This lies with the organised and publicly founded public blood services. In 2023, the Supreme Audit Office conducted a planned audit at the National Blood Centre (Polish: *Narodowe Centrum Krwi*, NCK) and at selected organisational units of the public blood service, aimed at assessing whether the State had appropriate provisions of blood and its components. The audit showed that in the years 2019–2022 the amount of produced blood components surpassed that given for therapy. Therefore self-sufficiency was ensured and blood was not imported from abroad, although some regions experienced deficiencies, especially in summer, and mainly for Rh-negative factor blood types.

Urszula Dziedzic, senior public audit expert,
Andrzej Trojanowski, legal advisor, Regional Branch of NIK in Rzeszów

Key words: blood and its components, blood donation and blood therapy, COVID-19, National Blood Centre (*Narodowe Centrum Krwi*, NCK), Regional Blood Donation and Blood Therapy Centres (*Regionalne Centra Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa*, RCKiK)

Nieodzowna racjonalizacja przedsięwzięć leczniczych

System oceny inwestycji w ochronie zdrowia

ANDRZEJ SKWIRA

Opiniowanie celowości inwestycji miało być odpowiedzią na żywiołowy i chaotyczny rozwój infrastruktury systemu ochrony zdrowia, który często nie odpowiadał realnym potrzebom zdrowotnym w danym obszarze, a nieraz wręcz pogłębiał różnice w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej¹. Potrzeba stworzenia takiego mechanizmu wynikała również z doświadczeń we wdrażaniu funduszy europejskich, co znalazło odzwierciedlenie w postulacie wzmocnienia koordynacji poziomu regionalnego i centralnego oraz wprowadzenia racjonalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych². System oceny celowości inwestycji w ochronie zdrowia, mimo że funkcjonuje od 2016 r., dotychczas pozostawał poza zainteresowaniem nauk o zdrowiu, a poruszające ten temat opracowania miały charakter publicystyczny. Kontrola NIK³ była pierwszą próbą opisaną i oceny jego działania.

Wprowadzenie

Przepisy opisujące zasady dokonywania oceny celowości inwestycji w ochronie zdrowia zostały zawarte w ustawie z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴. Pierwsza regulacja

pochodziła z 2014 r.⁵, a weszła w życie 30 czerwca 2016 r. Przetrwała niecałe dwa miesiące – już 28 sierpnia 2016 r. istotnie ją zmieniono na podstawie ustawy z 21 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

¹ Grzegorz Byszewski: *Dziurawy jak IOWISZ?*, „Menedżer Zdrowia” nr 8/2017, s. 54-55.

² *Policy paper dla ochrony zdrowia na lata 2014–2020. Krajowe ramy strategiczne*, Warszawa 2015, <https://www.zdrowie.gov.pl/uploads/pub/pages/page_846/text_images/Krajowe%20ramy%20strategiczne%20www.pdf>, s. 145, (dostęp 6.8.2024).

³ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *System oceny inwestycji w ochronie zdrowia*, nr ewid. P/23/046.

⁴ Dz.U. z 2024 r., poz. 146, ze zm., dalej ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej.

⁵ Ustawa z 22.7.2014 o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1138, ze zm.).



oraz niektórych innych ustaw⁶. Kolejne zmiany wprowadzono 13 lipca 2018 r.⁷ i 1 stycznia 2021 r.⁸ Ponadto na podstawie delegacji zawartej w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej minister właściwy do spraw zdrowia określił wzór formularzy służących złożeniu wniosków o wydanie opinii o celowości inwestycji (dalej OCI).

Ocena inwestycji opiera się na opiniowaniu przez właściwe organy (województw lub Ministra Zdrowia⁹) wniosków przedkładanych przez podmioty wykonujące działalność leczniczą lub zamierzające taką prowadzić. Wniosek może złożyć również organ lub osoba, które zamierzają utworzyć podmiot wykonujący działalność leczniczą.

Przedmiotem opiniowania jest zawsze inwestycja, nie podlega mu zasadność utworzenia nowego podmiotu leczniczego czy nowej komórki organizacyjnej, jeżeli nie jest to związane z przeprowadzeniem inwestycji. Od 1 stycznia 2021 r. opiniowaniu nie podlega żadna inwestycja, jeżeli jej szacunkowa wartość nie przekracza 2 mln zł¹⁰, wyłączone są też z niego projekty związane z systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego, na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa, realizowane przez jednostki budżetowe lub jednostki wojskowe oraz centra zdrowia 75+¹¹.

We wniosku podmiot wnioskujący podaje podstawowe informacje o inwestycji oraz uzasadnienie jej celowości, dokonuje też samooceny wniosku przez przypisanie do każdego z kryteriów oceny punktowej, która po zastosowaniu algorytmu wskazanego we wniosku daje ocenę końcową. Aby uzyskać pozytywną opinię, wniosek musi otrzymać ocenę punktową powyżej progów określonych odrębnie dla inwestycji mającej wpływ na zakres udzielanych świadczeń oraz bez takiego wpływu. Jeżeli wstępna samoocena nie daje wyniku punktowego powyżej wspomnianych progów, podmiot wnioskujący w ogóle nie może go złożyć. Wniosek jest sporządzany w systemie teleinformatycznym Instrument Oceny Wniosków Inwestycyjnych w Sektorze Zdrowia, dalej „IOWISZ”.

Po weryfikacji formalnej organ wydający opinię kieruje wniosek do dyrektora właściwego oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej NFZ), lub Prezesa NFZ (jeżeli organem wydającym opinię jest Minister Zdrowia). Po uzyskaniu opinii organu NFZ, właściwy organ wydaje OCI. Od negatywnej opinii podmiot wnioskujący może wnieść protest, który jest rozpatrywany przez Ministra Zdrowia, przy czym organ wydający

⁶ Dz.U. poz. 1355, ze zm.

⁷ Na podstawie ustawy z 12.4.2018 o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1128).

⁸ Na podstawie ustawy z 10.12.2020 o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2345).

⁹ Nazwane przez ustawodawcę „organami wydającymi opinie”; art. 95d ust 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

¹⁰ Zakres przedmiotowy inwestycji, dla których mogła być wydana opinia zmienił się kilkakrotnie. Do 12.7.2018 opiniowaniu podlegały inwestycje związane z leczeniem szpitalnym, ambulatoryjną opieką specjalistyczną i podstawową opieką zdrowotną, o ile ich szacunkowa wartość przekraczała ustawowe progi. Od 13.7.2018 do 31.12.2020 opinia mogła być wydana dla każdej działalności leczniczej i nie było limitu minimalnej szacunkowej wartości inwestycji.

¹¹ To ostatnie już po zakończeniu kontroli, od 1.1.2024 na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy z 17.7.2023 o szczególnej opiece geriatrycznej (Dz.U. poz. 1831, ze zm.).

opinię może również sam dokonać powtórnej oceny i zmienić poprzednią opinię.

Pozytywną opinię podmiot wniosku-jący może wykorzystać w kilku wypadkach. Najważniejszymi są postępowania w sprawie zawarcia umów na udzielanie świadczeń zdrowotnych. Jeżeli oferent zamierza wykorzystywać do udzielania świadczeń inwestycję zrealizowaną w ciągu pięciu poprzedzających lat, musi posiadać dla niej pozytywną OCI. W przeciwnym razie oferta zostaje odrzucona¹². W sytuacji wykorzystywania w ramach zawartej już umowy inwestycji zrealizowanej bez pozytywnej OCI świadczeniodawca nie ma prawa do podwyższenia kwoty zobowiązania NFZ¹³.

Pozytywna OCI jest również warunkiem uzyskania dotacji od ministra właściwego do spraw zdrowia, innego ministra, centralnego organu administracji rządowej oraz wojewody bądź jednostki samorządu terytorialnego na remonty czy inwestycje, w tym zakupu aparatury i sprzętu medycznego, które nie są związane z realizacją zadań dotyczących programów polityki zdrowotnej, programów zdrowotnych i promocji zdrowia.

Ponadto do programów operacyjnych lub wydanych dla nich wytycznych w zakresie kwalifikowalności projektów może być konieczne przedłożenie pozytywnej OCI.

Założenia kontroli NIK

Badanie „System oceny inwestycji w ochronie zdrowia”, podjęte z inicjatywy Izby, przeprowadzono w 2023 r. Jego celem była ocena

procesu podejmowania decyzji przez organy wydające opinie. Ich trafność miała zostać zweryfikowana przez sprawdzenie wykorzystania inwestycji zrealizowanych na podstawie pozytywnych OCI. Ponadto w Ministerstwie Zdrowia zaplanowano badanie zastosowania OCI przy udzielaniu dotacji.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do 23 października 2023 r. i przeprowadzono ją w 12 podmiotach leczniczych oraz trzech organach wydających opinie: Ministra Zdrowia, Wojewody Dolnośląskiego, a w ramach kontroli rozpoznawczej – Wojewody Mazowieckiego. Do badania wybrano inwestycje, które według danych dostępnych w systemie IOWISZ powinny być wówczas zakończone.

Wydawanie OCI

Od początku stycznia 2018 r. do końca lipca 2023 r. do wszystkich organów wydających opinie wpłynęło 2065 wniosków o wydanie OCI, blisko 1/4 (505) tylko do Ministra Zdrowia. Weryfikacji formalnej poddano 2034 wnioski, z których 826 skierowano do uzupełnienia. Pomimo tego działania NIK stwierdziła, że połowę skierowanych do oceny wniosków objętych badaniem szczegółowym w Ministerstwie Zdrowia (cztery z ośmiu) zweryfikowano nierzetelnie. Przykładowo, wniosek nr 002329 został złożony na formularzu dla inwestycji, która miała spowodować zmianę zakresu udzielonych świadczeń opieki zdrowotnej, jednakże wnioskujący nie wykazał, na czym ta zmiana będzie

¹² Do 1 stycznia 2021 r. sankcją za zrealizowanie inwestycji bez pozytywnej OCI były „ujemne” punkty przy ocenie oferty.

¹³ Jest to kwota górnego limitu zobowiązania NFZ z tytułu danej umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Może ona być podwyższana w drodze porozumienia stron.



polegać. Z kolei wniosek nr 002971 dotyczył trzech dziedzin medycyny, a został rozpatrzony jako dotyczący tylko jednej.

Na 1700 OCI wydanych do 31 lipca 2023 r. pozytywnych było 1413 (83,1%)¹⁴. Do 203 negatywnych OCI zostały wniesione protesty, w 122 przypadkach Minister Zdrowia zmienił OCI na pozytywną. Oznacza to, że na 1700 wydanych OCI ostatecznie negatywną opinię uzyskało 165, a pozytywną 1535 inwestycji, tj. 90,3%.

Wydanie negatywnej OCI nie oznaczało jednak zamknięcia drogi do realizacji inwestycji. Niektóre z podmiotów skorzystały bowiem z możliwości złożenia nowych wniosków dotyczących tej samej lub bardzo podobnej inwestycji. Stosowaną przez nie metodą na zminimalizowanie ryzyka otrzymania negatywnej OCI, bez ponoszenia ryzyka wielokrotnego uiszczania opłaty, było wycofanie wniosku, w tym po wydaniu opinii przez właściwy organ NFZ, mimo że przepisy nie przewidywały wprost takiej możliwości. Uzasadnienie do ustawy z 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁵ wskazuje, że zamiar ustawodawcy był odmienny¹⁶. NIK wykryła 16 takich przypadków analizując dane

z systemu IOWISZ. W jednym podmiocie wnioskujący złożył w sumie trzy wnioski dla inwestycji polegającej na zakupie rezonansu magnetycznego, z czego dwa wycofał i uzyskał zwrot opłaty.

Jak już wskazano, treść OCI wynikała z punktacji poszczególnych kryteriów, przy czym oceny, w zależności od kryterium, mogły być stopniowane (od 0 do 10 pkt) lub wynikały ze zgodności inwestycji z danym kryterium („TAK” lub „NIE”). Poszczególne oceny miały przypisane wagi, a iloczyn wagi i oceny stanowił podstawę do obliczenia wyniku końcowego według algorytmu wskazanego w odpowiednim rozporządzeniu Ministra Zdrowia¹⁷. Poszczególne kryteria miały jednak charakter na tyle ogólny, że pozwalały na dużą swobodę. Efektem tego były wysokie oceny swoich inwestycji przez wnioskodawców. W 20 wnioskach poddanych badaniu w organach wydających OCI, na 860 ocen jednostkowych¹⁸ podmioty wnioskujące przyznały sobie maksymalną ocenę w 720 przypadkach, tj. 83,7%. Organy wydające opinie zgodziły się z tymi ocenami 493 razy. Należy zaznaczyć, że tylko w 53 przypadkach na 1700 wydanych OCI całkowity wynik punktowy organu był wyższy niż wynikało to z samooceny. Niewątpliwie wpływ

¹⁴ Dotyczy wniosków złożonych po 1.1.2018.

¹⁵ Dz.U. poz.1128.

¹⁶ „Opłata o najniższej nawet wysokości służy w dużej mierze zapewnieniu odpowiedniej jakości składanych wniosków (podmiot nie będzie ponosił opłaty w przypadku, gdy sam oceni swoją inwestycję jako niedającą możliwości uzyskania pozytywnej opinii). Brak zwolnienia z opłat będzie również instrumentem eliminowania sytuacji składania wniosków o tak oczywiście niskiej jakości, że uniemożliwia to uzyskania pozytywnej opinii”.

¹⁷ Aktualnie są to: rozporządzenie Ministra Zdrowia z 28.12.2021 w sprawie formularza IOWISZ dla inwestycji skutkujących zmianą zakresu udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. poz. 2487) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z 28.12.2021 w sprawie formularza IOWISZ dla inwestycji pozostających bez wpływu na zakres udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. poz. 2488).

¹⁸ Z analizy wyłączono kryterium odnoszące się do czasu realizacji inwestycji.

na oceny organów miał fakt, że uzasadniać muszą jedynie te, które różnią się od propozycji wnioskującego. O punktacji poszczególnych kryteriów decydowały częstokroć pojedyncze informacje lub dane. Zgodnie z zawartymi w formularzu wniosku wskazówkami do oceniania, zaznaczenie we wniosku, że inwestycja w jakiś sposób dotyczy geriatry (choćby był to zakup jednego wyrobu medycznego) powodowało przyznanie w jednym z kryteriów maksymalnej oceny. W tej sytuacji całkowity wynik punktowy wynikał nie z osądu inwestycji jako całości, ale umiejętności dopasowania informacji zawartych we wniosku lub źródłach wskazanych w art. 95f ust. 3 ustawy o świadczeniach zdrowotnych do poszczególnych kryteriów, tak aby w możliwie każdym z nich uzyskać jak najwyższą punktację.

Kontrola wykazała również, że kryterium czasu realizacji inwestycji mogło mieć decydujące znaczenie dla treści OCI. W przypadku całkowitego wyniku punktowego nieco poniżej wymaganego progu wystarczyło odpowiednio skrócić czas jej realizacji, aby uzyskać pozytywną OCI, nawet jeśli podana przez podmiot wnioskujący wartość byłaby co najmniej wątpliwa. Kryterium to nie było bowiem poddawane ocenie, ale obliczane automatycznie w systemie IOWISZ.

W Ministerstwie Zdrowia 14 ocen jednostkowych w sześciu OCI NIK uznała za nierzetelne. W pięciu przypadkach nie miało to jednak wpływu na treść OCI, a w jednym nierzetelna ocena kryteriów, dokonana w następstwie wniesienia protestu, skutkowałą zmianą OCI na pozytywną. Zgodnie z przyjętym w Ministerstwie Zdrowia trybem procedowania, właściwy

merytorycznie departament przekazywał innym departamentom swoją propozycję oceny, do której mogły się one odnieść. Tylko jeden departament zaproponował, aby częściowo uznać argumentację z protestu i podnieść punktację dla jednego z kryteriów. Ostatecznie dwa kryteria, które początkowo oceniono na 0 pkt, otrzymały ich 10. W treści opinii nie wskazano jednak uzasadnienia dla podwyższenia punktacji.

W ramach badania OCI wydawanych w następstwie rozpatrzenia protestu stwierdzono również, że Minister Zdrowia wydał pozytywną OCI dla inwestycji, która w ogóle nie powinna podlegać opiniowaniu. Złożony przez podmiot wniosek dotyczył bowiem inwestycji polegającej na utworzeniu zakładu opiekuńczo-leczniczego oraz budowie i modernizacji budynków szpitala, która miała dotyczyć instalacji wewnętrznych, adaptacji części pomieszczeń dla potrzeb administracji placówki oraz archiwum. Weryfikację formalną przeprowadził Wojewoda Wielkopolski, niemniej Minister Zdrowia przy ocenie inwestycji powinien uwzględnić, że inwestycje dotyczące opieki długoterminowej nie podlegały ówczesnie opiniowaniu. Wydanie negatywnej opinii nie zamykało podmiotowi wnioskującemu możliwości uzyskania pozytywnej OCI w odniesieniu do inwestycji dotyczącej leczenia szpitalnego.

Ustawodawca precyzyjnie określił w art. 95 ust. 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej katalog źródeł informacji, z których organy powinny korzystać przy wydawaniu opinii. Ustalenia kontroli wykazały, że ich wykorzystanie było zróżnicowane. Podstawą do oceny kryteriów były najczęściej informacje zawarte w samych wnioskach. Wojewódzkie plany



transformacji, a w przypadku wniosków sprzed 2022 r. priorytety dla regionalnej polityki zdrowotnej, zostały wykorzystane przy wszystkich opiniach, gdyż kryteria wymuszały odniesienie do tych dokumentów. Do map potrzeb zdrowotnych organy wydające opinie wprost odwoływały się w ośmiu na 20 objętych badaniem opiniach. Z kolei dane Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą zostały przywołane wprost tylko raz, choć w dwóch kolejnych opiniach zawarte zostały stwierdzenia wskazujące na analizę tych danych. Stan taki wynikał z treści poszczególnych kryteriów oceny oraz wskazówek dla oceniających. Poza stwierdzeniem zgodności z wojewódzkimi planami transformacji nie wymagały posłużenia się konkretną informacją czy to z map potrzeb zdrowotnych, czy Rejestru.

Jednym ze źródeł informacji, które organy miały wykorzystywać przy wydawaniu OCI, miały być opinie oraz złożone wcześniej wnioski, w zakresie, w jakim uwzględniały one realizację mapy potrzeb zdrowotnych oraz krajowego lub wojewódzkiego planu transformacji. NIK ustaliła, że wojewodowie nie mieli dostępu do informacji ani o wnioskach złożonych do innych organów wydających opinie, ani treści samych opinii. Szczególnie istotny był dostęp do opinii wydanych przez Ministra Zdrowia, gdyż dotyczyły obszarów oddziaływania związanych z zakresami właściwości poszczególnych wojewodów. Wojewodowie zwracali na to uwagę przy okazji procedowania zmian w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej. Przychylając

się do ich postulatów Minister Zdrowia postanowił, że Komisja Oceny Wniosków Inwestycyjnych w Sektorze Zdrowia będzie występować o przedłożenie opinii przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce realizacji inwestycji. Od dnia wejścia w życie przepisów o utworzeniu Komisji¹⁹, pomimo wydania 92 OCI przez Ministra Zdrowia, ani razu nie wystąpiła ona o opinię wojewody. Ustanowiony mechanizm miał więc charakter pozorny.

OCI a potrzeby zdrowotne

Nie można było ocenić w jakim zakresie pozytywnie zaopiniowane inwestycje przekładają się na realizację mapy potrzeb zdrowotnych oraz krajowego bądź wojewódzkiego planu transformacji. Tylko nieliczne organy gromadziły informacje o stanie realizacji inwestycji, dla których zostały wydane OCI. Trudności przy dokonywaniu oceny wynikały także z braku punktu odniesienia dla oceny celowości zamierzeń inwestycyjnych przez porównanie ich z faktycznie niezaspokojonymi potrzebami zdrowotnymi. Nie istniał żaden model zabezpieczenia dostępności świadczeń zdrowotnych pozwalający ocenić stopień osiągnięcia stanu oczekiwanego, i który dawałby podstawę do kwestionowania celowości kolejnych inwestycji dotyczących takich samych świadczeń na tym samym obszarze oddziaływania.

W ocenie NIK informacja o stanie inwestycji byłaby również ważna dla Narodowego Funduszu Zdrowia. Od 1 stycznia 2021 r. weszły w życie przepisy, zgodnie z którymi wykorzystywanie do udzielania świadczeń

¹⁹ Tj. od 1.1.2021.

inwestycji zrealizowanej bez pozytywnej OCI skutkuje odrzuceniem oferty w postępowaniu o zawarcie umów na udzielanie świadczeń zdrowotnych lub zakazem podwyższenia kwoty zobowiązania NFZ wobec świadczeniodawcy wynikającej z już zawartej umowy, w zakresie dotyczącym tych świadczeń. Ustawodawca nie określił jednak, w jaki sposób NFZ ma weryfikować spełnianie tych warunków, szczególnie w przypadku inwestycji, które w ogóle nie zostały poddane opiniowaniu.

O skali problemu świadczą wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzonego w trakcie kontroli NIK²⁰. Ponad połowa podmiotów leczniczych, które złożyły w latach 2018–2020 przynajmniej jeden wniosek o wydanie OCI zadeklarowała, że realizowała inne inwestycje, dla których mogła być wydana OCI, bez ubiegania się o nią²¹. Nawet po 1 stycznia 2021 r., tj. od wprowadzenia minimalnego progu szacunkowej wartości inwestycji w wysokości 2 mln zł, ćwierć z nich realizowała taką inwestycję²². Było to następstwem braku jednoznacznego rozstrzygnięcia przez ustawodawcę znaczenia OCI. Podmioty lecznicze ubiegały się o opinię, gdy była im potrzebna (zamiar pozyskania dotacji czy dofinansowania). Taka motywacja wpłynęła również na zakres rzeczowy inwestycji poddawanych osądowi. Użyty w art. 95d ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej termin „inna inwestycja dotycząca wykonywania

działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń zdrowotnych” doprowadził do jego szerokiej interpretacji. W rezultacie podmioty ubiegały się o wydanie opinii, a organy wydały pozytywne OCI dla inwestycji, które w ogóle nie miały bezpośredniego związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, a dotyczyły np. budowy instalacji fotowoltaicznych, termomodernizacji budynków, wykonania przyłączy wodociągowych czy przebudowy infrastruktury drogowej i parkingowej. Wydawanie OCI dla tego rodzaju inwestycji nie mieściło się w zadeklarowanym celu ustawodawcy, tj. „wprowadzenie narzędzi planowania podaży (...) świadczeń w taki sposób, aby przeciwdziałać żywiołowemu rozwojowi infrastruktury medycznej, który nie uwzględnia rzeczywistych potrzeb w tym zakresie, na danym obszarze”²³.

Inny przykład nieszczelności przepisów stwierdzono w jednym ze szpitali, który kupił tomograf komputerowy z przeznaczeniem dla planowanego szpitalnego oddziału ratunkowego. Inwestycja tego rodzaju nie podlega opiniowaniu, gdyż jednostki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne są tworzone na podstawie wojewódzkich planów działania. W trakcie kontroli ustalono jednak, że planowany oddział miał być uruchomiony w trzecim kwartale 2024 r. Tomograf komputerowy został tymczasem zakupiony już w końcu 2021 r. i był wykorzystywany przy udzielaniu

²⁰ Zapytanie skierowano do 1166 podmiotów leczniczych wykonujących działalność leczniczą typu stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne szpitalne. Odpowiedzi udzieliło 701 z nich (60,1%).

²¹ 200 z 380, które udzieliły odpowiedzi, tj. 52,6%.

²² 95 z 380, które udzieliły odpowiedzi, tj. 25%.

²³ Uzasadnienie do ustawy z 22.7.2014 o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1138, ze zm.), s. 4.



świadczeń innych niż w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. W samej pierwszej połowie 2023 r. wykonano za pomocą tego tomografu 1192 badania.

Realizacja założeń inwestycji

Podmioty rzetelnie przygotowywały wnioski o wydanie OCI, choć w dwóch stwierdzono podanie nieprawdziwych informacji. Korzystały z planów transformacji, map potrzeb zdrowotnych czy informacji zawartych w Bazie Analiz Systemowych i Wdrożeniowych²⁴, mogły też korzystać z szerszego katalogu źródeł informacji dla uzasadnienia inwestycji niż organy wydające opinie, gdyż nie ograniczały ich przepisy art. 95f ust. 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Jeżeli informacja spoza tego katalogu została przywołana we wniosku, to organ powinien wziąć ją pod uwagę, gdyż wtedy mieściła się ona w kategorii informacji w nim zawartych.

Złożenie wniosku było poprzedzone fazą analityczną, która przybierała różne formy w poszczególnych podmiotach wnioskujących: od wieloletnich planów inwestycyjnych po zindywidualizowane studia wykonalności. Ponieważ sam formularz IOWISZ nie wymuszał zobrazowania efektów inwestycji przez skwantyfikowane wartości w odniesieniu do świadczeń czy potrzeb zdrowotnych, przewidywane rezultaty były opisywane ogólnie. Poza jednym przypadkiem podmioty lecznicze przygotowywały wnioski o wydanie OCI

własnymi siłami, nie ponosząc z tego tytułu dodatkowych kosztów. Jedyny wniosek przygotowany na zamówienie kosztował podmiot wnioskujący 6,2 tys. zł.

W trakcie kontroli NIK ustalono, że faktyczna realizacja inwestycji rzadko przebiegała zgodnie z deklaracjami. Tylko jedna z 12 skontrolowanych została zakończona w terminie, mimo że cztery zaczęły się wcześniej niż deklarowano. Największe opóźnienie w rozpoczęciu wynosiło sześć miesięcy, siedem zrealizowano z poślizgiem od jednego do 23 miesięcy, a cztery pozostawały nadal w realizacji. W ich przypadku opóźnienia wynosiły od 10 do 34 miesięcy w stosunku do terminu wskazanego we wniosku. W skrajnym przypadku zaktualizowany plan inwestycji przewidywał, że zostanie ona zakończona pięć lat po terminie. W jednym przypadku stwierdzono, że opóźnienie w realizacji inwestycji spowodowało niewykorzystanie zakupionych już wyrobów medycznych. Ich przyjęcie do użytkowania nastąpiło po upływie od 155 do 1036 dni od zakupu.

W związku ze stwierdzonymi opóźnieniami, NIK, w ramach wspomnianego wyżej badania kwestionariuszowego, zapytała o losy 1356 inwestycji, dla których podmioty wnioskujące złożyły wniosek o wydanie OCI²⁵. Spośród inwestycji, które uzyskały pozytywne opinie podjętych zostało 68,2%²⁶, przy czym zrealizowanych zostało 45,4%. Natomiast 30,6% inwestycji nie zostało zrealizowanych,

²⁴ Internetowa baza danych zawierająca mapy potrzeb zdrowotnych oraz inne opracowania problematyczne z dziedziny potrzeb zdrowotnych, <<https://basiw.mz.gov.pl/>>.

²⁵ Uzyskano odpowiedzi dla 1133 inwestycji (83,5%).

²⁶ 179 z 1054, dla których uzyskano odpowiedzi.

a najczęściej wskazywaną przyczyną było nieuzyskanie dotacji lub dofinansowania. Tylko w jednym przypadku podmiot leczniczy wskazał, że rezygnacja z inwestycji wynikała z braku potrzeby jej przeprowadzania. Ustalenia kontroli wskazują więc, że na podstawie opinii nie można było ustalić, jakie są lub będą faktyczne zasoby systemu ochrony zdrowia. Wydanie pozytywnej OCI nie oznaczało bowiem, że dana inwestycja zostanie przeprowadzona.

Zakres rzeczowy zrealizowanych inwestycji również odbiegał od deklaracji we wnioskach. W pięciu z ośmiu zakończonych przedsięwzięć podmioty wnioskujące wprowadziły zmiany, najczęściej dotyczące katalogu kupowanych wyrobów medycznych lub ich parametrów technicznych.

Także założenia finansowe poddanych pod opiniowanie inwestycji okazały się trudne do realizacji. W czterech z ośmiu już zakończonych koszty nie okazały się wyższe od zakładanych, w czterech kolejnych przekroczenie wyniosło od 3,3% do 40,6%. Zdecydowanie gorzej wypadły te nieukończone: ich koszty przekraczały zaplanowaną wysokość o 38% do nawet 115%. Wszystkie inwestycje, dla który podmioty wnioskujące deklarowały zamiar pozyskania dotacji lub dofinansowania, uzyskały takie wsparcie. Jedna inwestycja została w całości zrealizowana ze środków własnych podmiotu wnioskującego, a dwie otrzymały wsparcie, mimo że wniosek nie zawierał wskazania takiego źródła finansowania.

Wykorzystanie inwestycji

Brak w formularzu IOWISZ wymogu skonkretyzowania zakładanych efektów inwestycji nie służył dokonaniu rzetelnej oceny potrzeb zdrowotnych i tym samym wyboru optymalnego sposobu ich zabezpieczenia. Spowodował również, że dokonanie jednoznacznych ocen okazało się trudne. Poszczególne przypadki wskazywały jednak, że nawet te nieliczne zakładane efekty, które zostały opisane w sposób ilościowy lub przez wskazanie kierunku oczekiwanej zmiany, nie zawsze zostały osiągnięte.

Przykładowo, w jednej z inwestycji, polegającej na zakupie tomografu komputerowego, w ogóle nie określono przewidywanej liczby badań, a więc najważniejszego elementu analizy opłacalności inwestycji. Jedynie w analizie kosztów eksploatacji przyjęto, że wykona 30 badań dziennie, co przy 22 dniach roboczych w miesiącu dawało 660 badań. W rzeczywistości wartości te nigdy nie zostały osiągnięte. Najwięcej badań na miesiąc wykonano w pierwszej połowie 2023 r.²⁷ – 244, przy czym ta liczba obejmowała również badania wykonane poza umową z NFZ. Wyjaśniając taką rozbieżność kierownik jednostki kontrolowanej potwierdził, że przyjęta wartość 30 badań służyła wyłącznie obliczeniu zapotrzebowania na energię i związanych z tym kosztów. Podmiot wnioskujący zadeklarował również zmniejszenie kosztów transportu sanitarnego, które miało zostać osiągnięte dzięki wykonywaniu badań swoimi zasobami. Analiza kosztów oraz liczby kilometrów

²⁷ Czynności kontrolne zostały zakończone w lipcu 2023 r.



zleconego transportu wykazały, że po zakupie i uruchomieniu tomografu komputerowego koszty te utrzymywały się na podobnym poziomie, podobnie jak kilometrów wykonanego transportu.

W innej inwestycji zaplanowano modernizację pomieszczeń oraz wyposażenie 23 komórek organizacyjnych udzielających świadczeń zdrowotnych. Założono, że efektami inwestycji będą: ogólnie wspomniane skrócenie czasu oczekiwania na świadczenia, zmniejszenie liczby czekających na pomoc zdrowotną dłużej niż średni czas potrzebny na uzyskanie danej usługi, poprawa wskaźnika „przelotowości”²⁸, wzrost liczby radykalnych zabiegów chirurgicznych. Kontrola wykazała, że w wielu wypadkach nie osiągnięto takich efektów. Np. w trzech oddziałach szpitalnych oraz sześciu poradniach zanotowano spadek liczby pacjentów, a ponadto w dziewięciu poradniach czas oczekiwania na świadczenie wydłużył się.

Pozytywnym przykładem mogą być osiągnięte efekty innej inwestycji, również obejmującej zakup tomografu komputerowego. Oszacowano, że potrzeby zdrowotne mieszkańców powiatu, w którym była realizowana inwestycja, wynoszą ok. 1000 badań rocznie. Pozytskane przez NIK dane z NFZ wskazywały, że faktyczna liczba mieszkańców powiatu korzystających z takiego badania w okresie poprzedzającym inwestycję była niższa. Jednak już w pierwszym roku użytkowania tomografu komputerowego wykonano 1449 badań, a w 2022 r. nawet 2591,

choć nadal wielu mieszkańców korzystało ze świadczeń w innych lokalizacjach. Uzyskano również zakładane dzięki uruchomieniu tomografu zmniejszenie liczby badań RTG, a dzięki jego ucyfrowieniu czas potrzebny na otrzymanie prawidłowego obrazu udało się skrócić z 15-20 do 5-7 minut.

Jednej z objętych kontrolą inwestycji, przeprowadzonej zgodnie z wnioskiem, na podstawie którego została wydana pozytywna OCI, w ogóle nie wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Jej celem było rozszerzenie działalności oddziału rehabilitacji ogólnoustrojowej z jednoczesnym przeniesieniem do nowej lokalizacji. NFZ nie ogłosił jednak postępowania w sprawie zawarcia umów na udzielanie świadczeń zdrowotnych tego rodzaju. Podmiot wnioskujący zdecydował więc o zmianie przeznaczenia zrealizowanej inwestycji przez utworzenie oddziału leczenia uzdrowiskowego.

Wykorzystanie OCI przez Ministra Zdrowia

NIK zbadała także, w jaki sposób z OCI korzystał Minister Zdrowia w toku przyznawania dotacji. Z pięciu skontrolowanych umów trzy nie budziły wątpliwości. Dwie dotyczyły inwestycji, które prawidłowo określono jako wyłączone spod wymogu uzyskania pozytywnej OCI, w kolejnej rzetelnie zweryfikowano zgodność dotowanej inwestycji z tą, dla której wydano pozytywną OCI. Jednak w dwóch ostatnich zakres rzeczowy inwestycji, dla których wydane zostały pozytywne OCI

²⁸ Wskaźnik przelotowości określa, ilu chorych korzystało kolejno z jednego łóżka szpitalnego – to iloraz liczby hospitalizowanych i liczby posiadanych łóżek w przyjętym okresie.

oraz zakres faktycznie realizowany różniły się na tyle, że w ocenie NIK nie można było mówić o tych samych inwestycjach. W pierwszej zakwestionowanej Minister Zdrowia przyznał dotację dla podmiotu wnioskującego, który przedłożył pozytywną OCI dla inwestycji w zakresie modernizacji Oddziału Klinicznego Gastroenterologii Ogólnej i Onkologicznej wraz z doposażeniem w aparaturę medyczną oraz wyposażenia Oddziału Klinicznego Neurochirurgii i Onkologii Centralnego Układu Nerwowego. Zadanie dotowane nie obejmowało jednak wyposażenia Oddziału Neurochirurgii. Liczba wyrobów medycznych do zakupienia wymienionych we wniosku o wydanie OCI wynosiła 28, ale tylko pięć z nich zostało objętych dotacją. Dotowano za to zakup siedmiu wyrobów medycznych niewymienionych we wniosku o wydanie OCI. Wartość dotowanego zadania była niższa prawie o połowę od szacunkowej wartości inwestycji, dla której wydana została OCI.

W drugim z przypadków również doszło do istotnego ograniczenia zakresu rzeczowego dotowanego zadania w stosunku do inwestycji, dla której wydano OCI – zrezygnowano z prac remontowo-budowlanych w Zakładzie Diagnostyki Obrazowej oraz Zakładzie Patologii. Koszt zadania dotowanego stanowił w rezultacie 37,9% szacunkowej wartości inwestycji z wniosku, a planowana powierzchnia przedsięwzięcia obejmowała 34% inwestycji z wniosku.

W odniesieniu do tego zadania stwierdzono również, że udzielenie dotacji nastąpiło z naruszeniem prawa. Zgodnie z treścią umowy, jej przedmiotem była dotacja na zadanie wymienione w art. 114 ust. 1 pkt 3²⁹ ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej³⁰. Dotacja, w kwocie ponad 5 mln zł, została udzielona instytutowi badawczemu, a więc podmiotowi nieuwzględnionemu w art. 115 ust. 4 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej, określającemu katalog podmiotów, którym minister właściwy do spraw zdrowia może udzielić dotacji na takie zadanie.

Podsumowanie

System oceny inwestycji w ochronie zdrowia, jak dotąd, okazał się narzędziem o ograniczonej skuteczności dla kształtowania podaży świadczeń zdrowotnych zgodnie z rzeczywistymi potrzebami zdrowotnymi. Zdecydowały o tym niski odsetek inwestycji, których celowość oceniono negatywnie (mniej niż 1 na 10), w połączeniu z liczbą wyłączeń stwarzających możliwości ominięcia opiniowania inwestycji oraz praktyka wykorzystania OCI przez NFZ i Ministra Zdrowia. O treści OCI decydowała w dużym stopniu umiejętność prezentacji inwestycji we wniosku w taki sposób, aby uzasadnić punktację danego kryterium oceny. Organ wydający opinię musi bowiem uzasadnić przyznanie innej punktacji, a tym samym obalić uzasadnienie podmiotu wnioskującego.

²⁹ Tj. inwestycje, w tym zakupy aparatury medycznej, niezwiązane z realizacją zadań w zakresie programów polityki zdrowotnej, programów zdrowotnych i promocji zdrowia.

³⁰ Dz. U. z 2024 r., poz. 799, ze zm.



W rezultacie cały system pozornie opierał się na zgodności przedsięwzięcia z potrzebami zdrowotnymi. Podmiot wnioskujący nie był w ogóle zobowiązany do wykazania, jakie świadczenia zdrowotne oraz w jakim wymiarze będzie realizował dzięki inwestycji. Na negatywną ocenę funkcjonowania procesu opiniowania celowości inwestycji duży wpływ miał brak modelu zabezpieczenia dostępności świadczeń zdrowotnych, który byłby punktem odniesienia dla oceny stopnia zaspokojenia potrzeb zdrowotnych³¹. Co istotne, w wyniku przeprowadzenia inwestycji uzyskiwano inne zasoby i w innym terminie niż wynikało to z deklaracji podmiotów wnioskujących o OCI. Zważywszy, że organy wydające opinie nie dysponowały informacjami o faktycznej realizacji inwestycji, prawdopodobieństwo wydania błędnej OCI, z punktu widzenia potrzeb zdrowotnych, było wysokie.

Przypadek inwestycji, której przeznaczenie musiało zostać zmienione, aby mogła być ona wykorzystana w publicznym systemie opieki zdrowotnej, wskazuje konieczność powiązania pozytywnych OCI z procesem zawierania umów na udzielanie świadczeń zdrowotnych przez NFZ.

Najwyższa Izba Kontroli uznała za zasadne stworzenie platformy informacyjnej, gromadzącej wiarygodne dane o wydanych opiniach o celowości przedsięwzięć i realizowanych inwestycjach, dla zapewnienia jak najlepszej informacji podmiotom wnioskującym, NFZ, organom wydającym opinie czy przyznającym dotacje.

Ponadto NIK wystąpiła do Ministra Zdrowia o zmianę formularza wniosku o OCI w taki sposób, aby ocena celowości bazowała na porównywalnych i obiektywnych kryteriach, które winny zapewniać możliwość przeprowadzenia oceny celowości inwestycji *ex post*.

Sformułowane zostały również cztery wnioski *de lege ferenda*. Dwa zmierzały do doprecyzowania obowiązujących przepisów w zakresie wykorzystania OCI w procesie kontraktowania świadczeń. Jeden wniosek dotyczył wyłączenia spod opiniowania inwestycji o charakterze odtworzeniowym oraz modernizacji i remontów niedających bezpośredniego zwiększenia liczby udzielanych świadczeń lub ograniczenia opiniowania wyłącznie do inwestycji służących zwiększeniu podaży świadczeń zdrowotnych. Ponadto NIK wnioskowała o ustanowienie zobowiązania NFZ do zawarcia umowy na udzielanie powyższych usług w zakresie wynikającym z OCI, w przypadku realizacji inwestycji zgodnie z wnioskiem i w założonym terminie.

Do podmiotów leczniczych skierowano wnioski o podjęcie działań organizacyjnych zapewniających terminowe wprowadzanie do Systemu Ewidencji Zasobów Ochrony Zdrowia informacji o posiadanych wyrobach medycznych.

ANDRZEJ SKWIRA
doradca prawny,
Departament Zdrowia NIK

³¹ Potrzeba takiego modelu również z punktu widzenia pojedynczego zadania inwestycyjnego – patrz: K. Czerkas, P. Magdziarz, M. Hess: *Zbudujmy sobie szpital XXI wieku*, „Menedżer Zdrowia” nr 8/2017, s. 49-53.

Słowa kluczowe: opinia o celowości inwestycji, OCI, ochrona zdrowia, świadczenia medyczne, inwestycje w ochronie zdrowia

Bibliografia

1. Byszewski G.: *Dziurawy jak IOWISZ?*, „Menedżer Zdrowia” nr 8/2017.
2. Czerkas K., Magdziarz P., Hess M.: *Zbudujmy sobie szpital XXI wieku*, „Menedżer Zdrowia” nr 8/2017.
3. Informacja o wynikach kontroli NIK: *System oceny inwestycji w ochronie zdrowia*, nr ewid. P/23/046.
4. *Policy paper dla ochrony zdrowia na lata 2014–2020. Krajowe ramy strategiczne*, Warszawa 2015.

ABSTRACT

System for Evaluation of Health Protection Investments – Streamlining of Health Measures Needed

The audit “System for Evaluation of Health Protection Investments” was conducted on NIK’s initiative in 2023. The objective of the audit was to assess the decision making process of the opinion making bodies. The correctness of the opinions was verified through examination of investments realised on the basis of positive opinions on investments’ usefulness (Polish: *opinia o celowości inwestycji*, OCI). Moreover, at the Ministry of Health the examination of OCI was conducted related to subsidies granting. The audit covered the period from 1 January 2018 to 23 October 2023, and it was conducted at twelve medical entities and at three opinion making bodies: the Ministry of Health, the Governor of the Dolnośląskie Region, and – within the reconnaissance audit – at the Governor of the Mazowieckie Region. The audit covered the investments that, according to the data in the IT system called the Instrument for Evaluation of Investment Applications in the Health Sector (Polish: *Instrument Oceny Wniosków Inwestycyjnych w Sektorze Zdrowia*, IOWISZ), should be completed at that time.

Andrzej Skwira, legal advisor, Department of Health of NIK

Key Words: opinion on the investment usefulness, OCI, health protection, medical services, investments in the health protection sector



Stałe przekraczanie norm zanieczyszczeń

Jakość powietrza w uzdrowiskach

MARIUSZ GORCZYCA

Uzdrowiska powinny spełniać konkretne wymogi, aby mogło być w nich prowadzone leczenie uzdrowiskowe. Taki status może otrzymać obszar, który spełnia łącznie pięć warunków, a dwa z nich dotyczą klimatu i środowiska naturalnego. Zgodnie z zasadami ustalonymi przez Ministra Zdrowia, przy ocenie właściwości leczniczych klimatu należy uwzględniać m.in. zanieczyszczenie powietrza, natomiast jednym z wymagań środowiskowych jest zapewnienie jak najlepszej jego jakości. W ostatnim czasie Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła dokumentację 12 miejscowości, które przechodziły proces potwierdzania statusu uzdrowiska. Stwierdzono, że żadna z nich nie spełniała wszystkich wymagań dotyczących stanu sanitarnego powietrza, jednak Minister Zdrowia bez żadnych zastrzeżeń potwierdził status uzdrowisk funkcjonujących na ich terenie.

Panuje przekonanie, że „negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie jest obecnie wiedzą ogólną”. Biorąc jednak pod uwagę wyniki kontroli¹ przeprowadzonej przez NIK w II połowie 2023 r., można wyciągnąć wniosek, że stwierdzenie to jest prawdziwe, jeśli nie dotyczy uzdrowisk. Stężenia rakotwórczego benzo(a)pirenu² (maksymalnie 1450% normy) wielokrotnie wyższe niż ustalony poziom docelowy czy zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym PM₁₀ nawet

kilkukrotnie przekraczające obowiązujące normy nie stanowiły dla Ministra Zdrowia przeszkody w zaakceptowaniu w latach 2019–2021 – bez żadnych dodatkowych warunków – statusu poszczególnych uzdrowisk. Nie dziwiło również, że przy takim stanie jakości powietrza, uprawnione przez Ministra podmioty potwierdziły występowanie właściwości leczniczych klimatu w uzdrowiskach. Dla resortu zdrowia kluczowym czynnikiem przesądającym istnienie takich właściwości było wydanie

¹ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości powietrza w uzdrowiskach*, nr ewid. P/23/063; tamże, s. 73.

² Międzynarodowa Agencja Badań nad Rakiem (IARC), stanowiąca agendę Światowej Organizacji Zdrowia, sklasyfikowała benzo(a)piren jako czynnik rakotwórczy dla ludzi <<https://monographs.iarc.who.int/list-of-classifications> – CAS No. 50-32-8>.

potwierdzających je świadectw. Zupełnie nieistotną kwestią okazała się skala przekroczeń norm zanieczyszczeń powietrza, które wskazano w dokumentacji stanowiącej podstawę do wydania tych świadectw, a nawet sformułowane w niektórych przypadkach przeciwskazania do leczenia w uzdrowiskach pacjentów z określonymi schorzeniami lub w określonej porze roku (z uwagi na niedostateczną jakość powietrza).

Wprowadzenie

Uzdrowisko to obszar, na terenie którego prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe, spełniający łącznie warunki, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych³. W świetle przepisu, status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie pięć warunków, w tym dwa z nich dotyczące m.in. jakości powietrza, tj. występowanie klimatu o właściwościach leczniczych oraz spełnianie odpowiednich wymagań środowiskowych. Jednocześnie według zasad ustalonych przez Ministra Zdrowia, przy ocenie właściwości leczniczych klimatu należy uwzględnić m.in. zanieczyszczenie powietrza.

W ostatnich wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia (ang. WHO) w sprawie jakości powietrza⁴ podano, że czyste

powietrze jest podstawą zdrowia. Wskazano także, że w porównaniu z sytuacją sprzed 15 lat, kiedy opublikowano poprzednią edycję wytycznych, dostępnych jest znacznie więcej dowodów wskazujących w jaki sposób zanieczyszczenie powietrza wpływa na zdrowie i ma to miejsce przy jeszcze niższych stężeniach zanieczyszczeń niż sądzono. Z kolei według Europejskiej Agencji Środowiska (ang. EEA), zdrowie ludzi i ekosystemów są ze sobą nierozzerwalnie powiązane, a zanieczyszczenie powietrza i wpływ zmian klimatu to kluczowe zagrożenia dla zdrowia i dobrego samopoczucia Europejczyków⁵. W swoich raportach⁶ EEA podaje, że w 2020 r. 96% populacji miast Unii Europejskiej było narażonych na działanie drobnych cząstek stałych, których poziomy przekraczały zalecenia WHO z 2021 r. Spowodowało to 238 000 przedwczesnych zgonów.

Powietrze w uzdrowiskach

Zdaniem resortu zdrowia, wyrażonym w toku kontroli NIK, „(...) względy sanitarne powietrza nie powinny być w żaden sposób wprowadzane do materii regulacji związanej z leczeniem pacjentów. Są to dwa odrębne zakresy tematyczne, jeden dotyczący działu zdrowia, drugi zaś zakresu środowiska”⁷. Pogląd ten jest o tyle zastanawiający, że oprócz – jak mogłoby się wydawać – powszechnej wiedzy na temat szkodliwości zanieczyszczeń powietrza, to przepisy dotyczące lecznictwa uzdrowiskowego

³ Dz.U. z 2024 r., poz. 1420, ze zm., dalej ustawa uzdrowiskowa.

⁴ WHO global air quality guidelines, WHO 2021; dalej Wytyczne WHO z 2021.

⁵ Zdrowie i środowisko, w tym zanieczyszczenie powietrza i hałas – działania EEA w centrum uwagi, EEA, 2021.

⁶ Air quality in Europe 2022, EEA 2022 oraz Europe's air quality status 2024, EEA, 2024.

⁷ Informacja o wynikach kontroli..., op.cit., s. 103.



wprost odwołują się do obu tych obszarów. Stosownie do art. 4 ust. 1 wskazanej ustawy, lecznictwo uzdrowskowe jest integralną częścią systemu ochrony zdrowia. Natomiast art. 46 pkt 2 ustawy uzdrowskowej stanowi, że gmina uzdrowskowa, poza zadaniami przewidzianymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym, realizuje zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska, w szczególności dotyczące spełniania wymagań dotyczących dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza. Jednocześnie art. 34 ust. 1 pkt 4 wskazuje, że status uzdrowska może być nadany obszarowi, który spełnia wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska. Z kolei jednym z wymagań środowiskowych, wskazanym w art. 85 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej ustawa Poś)⁸, jest zapewnienie jak najlepszej jakości powietrza, co najmniej na poziomach nieprzekraczających wartości normatywnych dla określonych substancji.

Ustawa uzdrowskowa a działania Ministra

Minister Zdrowia pełnił kluczową rolę przy akceptacji spełnienia warunków koniecznych do nadania danemu obszarowi statusu uzdrowska albo jego utrzymania. Zgodnie z art. 43 ust. 1 w związku z art. 19. ust. 1 pkt 5 ustawy uzdrowskowej, Minister Zdrowia był zobowiązany do wydania, na podstawie operatu uzdrowskowego

złożonego przez gminę uzdrowskową (nie rzadziej niż raz na 10 lat), rozstrzygnięcia w sprawie potwierdzenia spełniania przez obszar lub część obszaru gminy uzdrowskowej warunków, o których mowa w art. 34 ust. 1 tej ustawy.

W raporcie z 2017 r., powołany przez Ministra Zdrowia, Zespół do spraw opracowania koncepcji zmian w zakresie systemu leczenia uzdrowskowego wskazał, że „Uzdrowsko powstaje w tym, a nie innym miejscu, dlatego że dane miejsce cechuje występowanie odpowiednich surowców oraz specyficznego klimatu, innego, ocenianego jako lepszy niż w pozostałej części kraju, cechującego się czystym powietrzem (...)”⁹. Co ciekawe, jeszcze w piśmie z 22 października 2018 r. Minister Zdrowia stwierdził, że gminy uzdrowskowe muszą bezwzględnie przestrzegać przepisów ustawy uzdrowskowej, m.in. w zakresie ochrony warunków naturalnych uzdrowska oraz spełniania wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza. Niestety, podczas potwierdzania statusu poszczególnych uzdrowsk w latach 2019–2021 Minister Zdrowia nie stosował się do tej zasady i w kilku kluczowych kwestiach sam nie przestrzegał przepisów ustawy uzdrowskowej.

Przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza dokumentacji 12 wybranych uzdrowsk¹⁰ wykazała, że w latach 2015–2017¹¹ wszystkie gminy uzdrowskowe cechowała

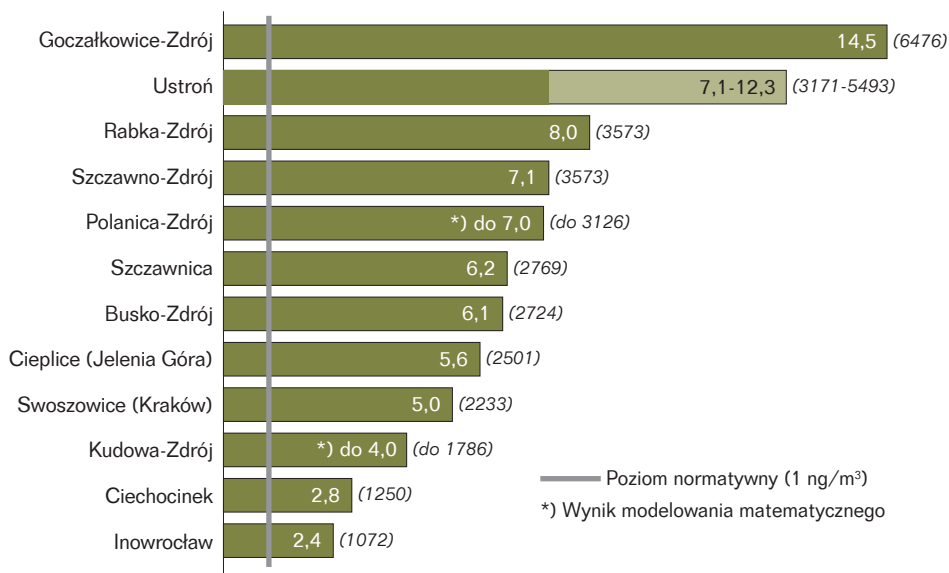
⁸ Dz.U. z 2024 r., poz. 54, ze zm.

⁹ Informacja o wynikach kontroli..., op.cit., s. 58.

¹⁰ Uzdrowska: Busko-Zdrój, Ciechocinek, Cieplce (Jelenia Góra), Goczałkowice-Zdrój, Inowrocław, Kudowa-Zdrój, Polanica-Zdrój, Rabka-Zdrój, Swoszowice (Kraków), Szczawnica, Szczawnio-Zdrój, Ustroń (stanowiące 25% wszystkich uzdrowsk działających przez cały 2022 r.).

¹¹ Dane z tego okresu przedstawiono w dokumentacji służącej ostatniej ocenie właściwości leczniczych klimatu uzdrowsk.

Rysunek 1. Średnioroczne stężenia B(a)P w ng/m³, z uwzględnieniem wskazań uznanych za reprezentatywne dla gmin uzdrowiskowych na stacjach pomiarowych (w 2017 r.).



(...) równowartość wdychanego B(a)P w liczbie wypalonych papierosów w ciągu roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli NIK.

niedostateczna jakość powietrza, a wartości normatywne nie były dotrzymane w przypadku co najmniej jednej substancji. Przykładowo – przekroczenia stężeń dobowych PM₁₀¹² występowały lub mogły wystąpić w 11 kurortach, a stężenia średnioroczne rakotwórczego B(a)P¹³ były przekraczane w każdym uzdrowisku. Pokreślić należy, że w niektórych przypadkach skala przekroczeń wartości normatywnych była wysoka, np. stężenia dobowe PM₁₀ w odniesieniu do trzech uzdrowisk mieściły się w przedziale od 189% do 334% poziomu

dopuszczalnego, a stężenia B(a)P mieściły się w przedziale od 240% do 1450% normy, w tym w ośmiu przypadkach mogły one wynosić co najmniej 700% poziomu docelowego.

Te dane świadczą, że w żadnym z 12 wymienionych uzdrowisk nie został spełniony warunek wskazany w art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy uzdrowiskowej. Mimo tego w pismach skierowanych do gmin uzdrowiskowych, potwierdzających utrzymanie statusu uzdrowiska, Minister Zdrowia każdorazowo wskazywał, że kurort „spełnia

¹² PM₁₀ – pył zawieszony obejmujący cząstki o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 mikrometrów stanowi jedno z obligatoryjnie monitorowanych zanieczyszczeń powietrza.

¹³ B(a)P – benzo(a)piren to substancja stanowiąca zanieczyszczenie powietrza o udowodnionym działaniu rakotwórczym.



określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska¹⁴. Były to stwierdzenia nieprawdziwe, z wyłączeniem dwóch przypadków (uzdrowisk Kudowa-Zdrój i Polanica-Zdrój) Minister Zdrowia dysponował dokumentacją wskazującą na niespełnienie wymagań dotyczących jakości powietrza. Dysponując takimi informacjami, Minister Zdrowia nie stwierdził jednak nieprawidłowości polegających na niespełnieniu wymagań odnośnie do jakości powietrza i nie wyznaczył okresów dostosowawczych na ich usunięcie. Stanowiło to naruszenie art. 43 ust. 2 ustawy uzdrowiskowej, w związku z jej art. 34 ust. 1 pkt 4.

Warunek wynikający z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy uzdrowiskowej również nie został spełniony w żadnym z 12 uzdrowisk, których dokumentację analizowano w toku kontroli NIK. Zgodnie z tym artykułem występowanie klimatu o właściwościach leczniczych, potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie uzdrowiskowej, było jednym z wymogów nadania obszarowi statusu uzdrowiska. Mimo stwierdzenia przekroczeń wartości normatywnych niektórych zanieczyszczeń powietrza, w dokumentacji przekazanej ministrowi nie było żadnych konkluzji, że klimat tych uzdrowisk nie ma negatywnego działania na organizm ludzki. Tymczasem w art. 36 ust. 3 ustawy uzdrowiskowej czytamy, że ocenianie właściwości leczniczych klimatu odbywa się na podstawie udokumentowanych badań potwierdzających

te właściwości oraz wykluczających jego negatywne oddziaływanie na organizm ludzki. Kontrola NIK, przeprowadzona w obu Instytutach wydających pozytywne świadectwa o właściwościach leczniczych klimatu¹⁵ wykazała, że jednostki te nie dysponowały dowodami „wykluczającymi”, o których mowa w art. 36 ust. 3 ustawy uzdrowiskowej. Za każdym razem jednak w pismach podtrzymujących status poszczególnych obszarów, Minister Zdrowia wskazywał, że uzdrowisko: „posiada klimat o właściwościach leczniczych potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie uzdrowiskowej”¹⁶.

Mimo otrzymania informacji świadczących o niedotrzymaniu warunków określonych w art. 34 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy uzdrowiskowej, Minister Zdrowia wskazał na ich spełnienie przez wszystkie 12 uzdrowisk, których dokumentację analizowano.

Należy zauważyć, że potwierdzenie wymienionych powyżej informacji oraz niepodjęcie przez upoważnionych pracowników Ministerstwa Zdrowia działań określonych w art. 43 ust. 2 ustawy uzdrowiskowej w związku z niespełnieniem wymagań dotyczących jakości powietrza noszą znamiona czynów zabronionych, polegających na poświadczeniu nieprawdy co do okoliczności mających znaczenie prawne oraz niedopełnieniu obowiązków, tj. czynów z art. 271 § 1 w zbiegu z art. 231 § 1 w związku z art. 11 § 2 Kodeksu karnego¹⁷.

W toku kontroli NIK dyrektor Departamentu Lecznictwa w Ministerstwie

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli..., op.cit., s. 83.

¹⁵ Dalej świadectwa klimatyczne.

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli..., op.cit., s. 86.

¹⁷ Ustawa z 6.6.1997 – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r., poz. 17, ze zm.).

Zdrowia oświadczył, że „dla Ministra Zdrowia aspekt stanu sanitarnego powietrza, w kontekście spełniania przez gminy uzdrowiskowe innych warunków ustawowych (w tym warunków w stosunku do środowiska) oraz przede wszystkim posiadania przez uzdrowisko świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu (wydane przez profesjonalne jednostki badawcze) nie był podstawą do uznania, że są to nieprawidłowości, co do których należy wdrożyć procedurę określoną w art. 43 ust. 2 ustawy uzdrowiskowej”¹⁸.

Należy stanowczo zaznaczyć nietrafność tego stanowiska. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej, spełnianie innych warunków ustawowych, z wyjątkiem odpowiedniej jakości powietrza, absolutnie nie dawało podstawy do nadania czy potwierdzenia statusu uzdrowiska. Przepis ten wyraźnie wskazuje na konieczność łącznego spełnienia wszystkich pięciu warunków w nim określonych, przy czym wywiązanie się z wymagań w stosunku do środowiska, w tym również odnośnie do jakości powietrza (art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy), stanowi odrębne zastrzeżenie od wymogu występowania na terenie uzdrowiska klimatu o właściwościach leczniczych (art. 34 ust. 1 pkt 2 tej ustawy). Należy podkreślić, że postulat dotyczący występowania klimatu o właściwościach leczniczych, potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie, nie został spełniony w żadnym z 12 ocenianych uzdrowisk.

Niekonsekwentne działanie resortu zdrowia

Wyniki kontroli ujawniły, że Minister Zdrowia nie wykonał obowiązku określonego w art. 43 ust. 3 ustawy uzdrowiskowej. Zobowiązywał on do wystąpienia do Rady Ministrów o pozbawienie statusu uzdrowisk Cieplice i Goczałkowice-Zdrój w związku z nieusunięciem nieprawidłowości dotyczących zanieczyszczenia powietrza. Zostały one stwierdzone przez Ministra Zdrowia w decyzjach uzdrowiskowych z 2009 r., ponadto wskutek przedłużenia przez niego pierwotnych terminów na usunięcie uchybień, okresy dostosowawcze w obu przedstawionych przypadkach były dłuższe niż pięć lat¹⁹. Wykraczało to poza ramy czasowe wskazane w art. 43 ust. 2 ustawy. Umożliwiło to tym gminom ubieganie się w 2018 r. o potwierdzenie statusu uzdrowiska na kolejne dziesięć lat, choć powinny dawno go stracić. Mimo że od dłuższego czasu nie spełniały wymagań ustawy uzdrowiskowej, Minister w latach 2019–2020 potwierdził ich status bez żadnych dodatkowych warunków, umożliwiając funkcjonowanie tych obszarów aż do 2028 r.

Opisywane przypadki dwóch uzdrowisk dodatkowo uwiadamniają niekonsekwentne działanie resortu zdrowia. Na etapie drugiej oceny realizacji wymagań określonych w ustawie (operaty uzdrowiskowe z 2018 r.), Minister Zdrowia nie dostrzegął nieprawidłowości dotyczących jakości powietrza. Natomiast podczas pierwszej oceny (operaty uzdrowiskowe z 2008 r.),

¹⁸ Informacja o wynikach kontroli..., op.cit., s. 84.

¹⁹ Odpowiednio do 31.12.2018 i 31.12.2016.



nieodpowiednia jakość powietrza była podstawą do stwierdzenia przez Ministra Zdrowia nieprawidłowości w tym zakresie i wyznaczenia okresów dostosowawczych na ich usunięcie.

Analiza sytuacji w uzdrowiskach raz na 10 lat

Po przesłaniu w latach 2019–2021 do gmin uzdrowiskowych pism potwierdzających utrzymanie statusu uzdrowiska, Minister Zdrowia nie monitorował, w ramach zadań wskazanych w art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy uzdrowiskowej, zachowania warunków koniecznych do utrzymania takiego statusu, w tym spełniania norm dotyczących jakości powietrza.

W stanowisku do Informacji o wynikach kontroli Minister Zdrowia wskazała na „brak kompetencji do prowadzenia analiz danych o jakości powietrza. Przedmiotowe zagadnienie pozostaje w wyłącznej właściwości Ministra Klimatu i Środowiska”. Dodała ponadto, że zadanie Ministra Zdrowia, wynikające z art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy uzdrowiskowej, jest wykonywane raz na 10 lat, przez weryfikację dokumentacji służącej ocenie spełniania warunków z art. 34 ustawy.

Te tezy są błędne w świetle przepisów o lecznictwie uzdrowiskowym. Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy uzdrowiskowej, Minister Zdrowia został zobowiązany do monitorowania zachowania warunków leczniczych i środowiskowych koniecznych do przyznania i utrzymania statusu uzdrowiska. Natomiast art. 34 ust. 1 pkt 4 stanowi, że do warunków takich należy spełnianie wymagań w stosunku

do środowiska, a zatem również w odniesieniu do jakości powietrza. Nie można zgodzić się z tym, że ocenia on realizowanie przez uzdrowisko norm dotyczących jakości powietrza tylko na etapie ubiegania się o nadanie statusu uzdrowiska lub potwierdzania spełniania warunków ustawowych, a więc raz na 10 lat. Są to bowiem zadania wyodrębnione w art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy, przy czym ich wykonanie nie jest tożsame z realizacją zadań wynikających z jej art. 19 ust. 1 pkt 3. Postępując w taki sposób, Minister Zdrowia nie miał także możliwości – w razie potrzeby – bieżącego zastosowania trybu określonego w art. 44 ust. 1. Czytamy w nim, że jeżeli ustały warunki uzasadniające nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska, minister właściwy do spraw zdrowia występuje do gminy o podjęcie działań koniecznych do przywrócenia tych warunków.

Nieprawidłowy sposób działania Ministra Zdrowia potwierdzało prowadzenie w uzdrowiskach ze złą jakością powietrza rehabilitacji po przebytej chorobie COVID-19. Jej negatywne skutki najczęściej dotyczą układu oddechowego. Jednak Minister Zdrowia, określając w latach 2021–2022 założenia dla programu rehabilitacji pocovidowej, nie wziął pod uwagę informacji wskazujących na negatywny wpływ zanieczyszczonego powietrza na zdrowie pacjentów, szczególnie w sezonie „chłodnym”²⁰ oraz bieżących danych na temat stanu jakości powietrza w poszczególnych uzdrowiskach. W świetle raportów (za 2017 r.), którymi dysponował Minister Zdrowia, dotyczących jakości

²⁰ Termin przyjęty na potrzeby kontroli NIK, obejmujący miesiące I–III oraz X–XII danego roku.

powietrza, np. w Goczałkowicach-Zdroju, stężenia średnioroczne oraz dobowe PM_{10} ukształtowały się odpowiednio na poziomie 140% i 291% normy, a stężenia średnioroczne B(a)P na poziomie 1450% normy²¹. Równocześnie w sezonie „chłodnym” 2021–2022 z rehabilitacji takiej skorzystało w tym uzdrowisku 525 pacjentów. Natomiast z raportu Parlamentu Europejskiego z 2021 r.²² wynika, że wielu chorych zmagających się z powikłaniami COVID-19 obejmującymi układ oddechowy, serce oraz inne narządy, a długo- i krótkotrwale narażenie na zanieczyszczenia powietrza grożą pogorszeniem się stanu zdrowia u takich osób. Według danych zgromadzonych przez NIK, na przełomie lat 2021/2022²³ z rehabilitacji pocovidowej w 10 z 12 uzdrowisk, których dokumentację poddano analizie, skorzystało 3922 pacjentów, a koszty takich świadczeń wyniosły 13 mln zł.

Przeciwskazania do leczenia uzdrowiskowego

Dyrektor Departamentu Lecznictwa w Ministerstwie Zdrowia oświadczył podczas kontroli, że „w żadnym ze świadectw wydanych dla 12 kontrolowanych gmin nie wydano odmowy możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego z uwagi na stan powietrza (...)”²⁴. To stwierdzenie jest niezgodne z dokumentacją zgromadzoną

w trakcie kontroli. Izba uznała za nieprawidłowe niepodjęcie przez Ministra Zdrowia działań zapewniających uwzględnienie – sformułowanych w świadectwach klimatycznych²⁵ – przeciwwskazań do leczenia w czterech uzdrowiskach²⁶ osób ze schorzeniami układu oddechowego lub układu krążenia. Ustalenia kontroli potwierdziły, że w sezonach „chłodnych” z okresu 2018–2022, w wymienionych czterech uzdrowiskach faktycznie leczonych było 2271 pacjentów ze schorzeniami, które objęte były przeciwwskazaniami sformułowanymi w dokumentacji przygotowanej przez uprawnioną jednostkę. W Informacji o wynikach kontroli Izba oceniła, że „kierowanie pacjentów ze wskazanymi chorobami do uzdrowisk, pomimo ww. przeciwwskazań zawartych w świadectwach mogło narażać ich na pogorszenie stanu zdrowia, zamiast zapewnić im zachowanie lub przywrócenie zdrowia, łagodzenie skutków lub objawów chorób (...)”²⁷.

Ignorowanie przez Ministra Zdrowia złej jakości powietrza w niektórych uzdrowiskach zdumiewa wobec dostępności informacji o negatywnym wpływie takich zanieczyszczeń na zdrowie. W załączniku 6.7 do Informacji o wynikach kontroli zamieszczono przykładowe publikacje i informacje odnoszące się do tej kwestii. W kontekście opisywanych wcześniej

²¹ Należy jednak zauważyć, że stężenia PM_{10} i B(a)P uśrednione dla sezonu „chłodnego” były wyższe o odpowiednio 50% i 93% od stężeń średniorocznych tych substancji, co mogło wpływać na zwiększenie ryzyka negatywnego oddziaływania na zdrowie.

²² *Air pollution and COVID-19*.

²³ IV kwartał 2021 r. i I kwartał 2022 r.

²⁴ Informacja o wynikach kontroli..., op.cit., s. 71.

²⁵ Świadectwa wydane w latach 2018–2019 przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

²⁶ Busko-Zdrój, Cieplice, Szczawnica, Szczawno-Zdrój.

²⁷ Informacja o wynikach kontroli ..., op.cit., s. 102.



działań lub ich zaniechania przez resort zdrowia szczególnie bulwersujące wydają się być następujące pozycje:

- realizowana przez Ministra Zdrowia kampania edukacyjna „Czas na czyste powietrze”, zawierająca opracowanie dr. hab. Artura Badydy, w którym wskazano, że zanieczyszczenie powietrza skutkuje zwiększonym ryzykiem zachorowalności, a krótkoterminowe narażenie człowieka (od kilku godzin do kilku dni) na działania szkodliwych związków emitowanych do powietrza może być m.in. przyczyną nasilenia objawów wielu chorób, przedwczesnych zgonów, większej liczby wizyt u lekarza i zwolnień lekarskich, interwencji pogotowia ratunkowego i hospitalizacji;
- raport z 2022 r.²⁸, w którym wskazano zalecenia dotyczące samodzielnego śledzenia przez pacjentów jakości powietrza i w przypadku osób należących do grupy podwyższonego ryzyka – wybierania na miejsca leczenia sanatoryjnego regionów z dobrą jakością powietrza.

Świadectwa klimatyczne

Uprawnione przez Ministra Zdrowia jednostki (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, dalej IMGW-PIB oraz Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, dalej IGiPZ PAN), dokonujące oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrowisk, nie spełniły swojej roli jako instytucje eksperckie mające rzetelnie

ocenić, czy lecznictwo uzdrowiskowe będzie realizowane w otoczeniu wolnym od nadmiernych i negatywnych obciążeń ze strony środowiska. Mimo występowania przekroczeń wartości normatywnych niektórych zanieczyszczeń powietrza w każdym uzdrowisku, a także niezależnie od skali tych przekroczeń i wyraźnego pogorszenia jakości powietrza w sezonie „chłodnym”, jednostki te potwierdziły w latach 2017–2019 właściwości lecznicze klimatu w odniesieniu do wszystkich 12 uzdrowisk, których dokumentację objęto analizą. Świadczyło to o nieprawidłowym działaniu tych podmiotów, ponieważ nie przedstawiły one dowodów wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki w tych przypadkach, co było wymagane w świetle postanowień art. 36 ust. 3 ustawy uzdrowiskowej.

Pomimo wydania świadectw klimatycznych dla uzdrowisk, oba Instytuty zawarły równocześnie w sporządzonej dokumentacji zapisy wskazujące na przesłanki wykluczające występowanie na ich terenach klimatu o właściwościach leczniczych (przynajmniej w części roku kalendarzowego). IGiPZ PAN zamieścił w tej dokumentacji konkluzje badań potwierdzających negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie (m.in. PM_{10} , $PM_{2,5}$ ²⁹, $B(a)P$), wskazując w szczególności, że: „Oddychanie powietrzem zanieczyszczonym może powodować szereg różnych problemów, zależnych od rodzaju zanieczyszczeń (...) Pyły zawieszone

²⁸ Działania indywidualne i informowanie o ryzyku w związku z zanieczyszczeniem powietrza, raport przetłumaczony na język polski i z dodatkowo sformułowanymi zaleceniami przez Zespół roboczy ds. wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie przy Radzie Zdrowia Publicznego, który jest organem doradczym Ministra Zdrowia.

²⁹ $PM_{2,5}$ – pył zawieszony obejmujący cząstki o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 2,5 mikrometra; jest zanieczyszczeniem powietrza szczególnie niebezpiecznym dla zdrowia.

są poważnym czynnikiem chorobotwórczym...”³⁰, a w odniesieniu do wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w tym B(a)P³¹: „związki te działają bezprogowo, co oznacza, że każde stężenie powoduje wzrost ryzyka nowotworu”³². Ponadto z uwagi na niedostateczną jakość powietrza IGiPZ PAN w świadectwach klimatycznych dla czterech uzdrowisk³³ zawarł przeciwskazania do leczenia w danym uzdrowisku pacjentów z określonymi schorzeniami lub w wskazanej porze roku.

Dyrektor Departamentu Lecznictwa w Ministerstwie Zdrowia oświadczył: „Należy przyjąć, że skoro jednostka uprawniona wydała świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu to również przy takim potwierdzeniu brała pod uwagę aspekty związane z jego oddziaływaniem na organizm ludzki (...) Minister Zdrowia stoi na stanowisku, zgodnie z którym jednostka uprawniona uznając klimat danego uzdrowiska za leczniczy tym samym uznała, że nie ma on negatywnego oddziaływania na organizm ludzki”³⁴.

Kontrola wykazała jednak, że IMGW-PIB, w przygotowanych w tym celu dokumentach, w żaden sposób nie odnosił się do wpływu jakości powietrza na zdrowie, mimo ujawnionych przekroczeń wartości normatywnych dla niektórych zanieczyszczeń powietrza (w części przypadków

skrajnych przekroczeń). IMGW-PIB, stwierdzając w świadectwach klimatycznych z lat 2017–2019 brak przeciwsказаń do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, w ogóle nie brał pod uwagę kwestii zanieczyszczenia powietrza. W sposób nieuprawniony i niezgodny z przepisami o lecznictwie uzdrowiskowym jednostka ta przyjęła, na potrzeby procesu oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrowisk, definicję naukową klimatu, która nie uwzględniała zanieczyszczeń powietrza. Dodatkowo w świadectwach klimatycznych dla trzech uzdrowisk³⁵, w których występowały najwyższe przekroczenia wartości normatywnych PM₁₀ (190%–290% normy) i B(a)P (500%–1450% normy), IMGW-PIB wskazał, że nie ma przeciwsказаń do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, poza zastrzeżeniami dotyczącymi jakości powietrza.

Takie działanie IMGW-PIB ma szczególnie negatywny wydźwięk w kontekście diametralnie odmiennego sposobu postępowania tej jednostki, ujawnionego w toku kontroli. W świadectwie klimatycznym wydanym przez Instytut dla uzdrowiska Cieplice z 14 listopada 2008 r. stwierdzono, że z uwagi na niespełnienie norm jakości powietrza, klimat tego uzdrowiska „nie może być wykorzystany w lecznictwie uzdrowiskowym”³⁶. Ponadto wymienione

³⁰ Informacja o wynikach kontroli ..., op.cit., s. 68.

³¹ W ocenianych przez IGiPZ PAN uzdrowiskach występowały wysokie przekroczenia stężeń B(a)P i w czterech przypadkach mieściły się w przedziale 430%–990% normy.

³² Informacja o wynikach kontroli ..., op.cit., s. 68.

³³ Busko-Zdrój, Cieplice, Szczawnica, Szczawnio-Zdrój.

³⁴ Informacja o wynikach kontroli ..., op.cit., s. 71.

³⁵ Goczałkowice-Zdrój, Rabka-Zdrój, Swoszowice.

³⁶ Informacja o wynikach kontroli ..., op.cit., s. 71.



świadcstwo było korektą wcześniejszego, z 11 lipca 2008 r., w którym napisano, że klimat lokalny uzdrowiska Cieplice mógł być wykorzystywany w lecznictwie uzdrowiskowym. Niepokojące jest, że tak skrajne opinie zostały sformułowane na podstawie identycznego stanu jakości powietrza. Według dyrektora IMGW-PIB „korekta świadectwa nastąpiła na osobny wniosek gminy Jelenia Góra, która wystąpiła o nią w celu kompleksowego określenia możliwości potwierdzenia właściwości leczniczych uzdrowiska, w tym jego środowiska atmosferycznego, ze szczególnym uwzględnieniem jakości powietrza”³⁷. W konsekwencji należy uznać, że we wszystkich pozostałych przypadkach objętych badaniami kontrolnymi (dokumentacja z lat 2017–2018), wydane przez IMGW-PIB oceny nie były kompleksowe, ponieważ przy określaniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego nie wzięto pod uwagę zanieczyszczenia powietrza. Istotne jest również to, że negatywna ocena właściwości leczniczych klimatu dla uzdrowiska Cieplice z 2008 r. była podstawą do stwierdzenia przez Ministra Zdrowia nieprawidłowości w decyzji uzdrowiskowej z 2009 r. i wyznaczenia okresu dostosowawczego na jej usunięcie. Jednak resort zdrowia nie przyjął takiego trybu

przy kolejnej ocenie realizacji warunków ustawowych przez Cieplice (operat uzdrowiskowy z 2018 r.), mimo dalszego niespełniania wymogów odnośnie do jakości powietrza.

Niewystarczające działania naprawcze

Chociaż skontrolowane gminy³⁸ prowadziły w latach 2018–2022 działania mające na celu ograniczenie niskiej emisji³⁹, nie miały one jednak charakteru kompleksowego. Ponadto w niektórych nie spełniono wymagań określonych w programach ochrony powietrza (POP), a mimo wymiany ponad 4 tys. źródeł ciepła na paliwa stałe, wciąż pozostawało w nich ponad 5 tys. kotłów pozaklasowych (poniżej klasy 3)⁴⁰. Urządzenia te w największym stopniu odpowiadały za emisję zanieczyszczeń do powietrza⁴¹.

Skala działań naprawczych w skontrolowanych gminach była niewystarczająca. W latach 2018–2022 cztery⁴² nie rozpoczęły realizacji niektórych zadań określonych w POP, mających na celu ograniczenie niskiej emisji albo nie w pełni osiągnęły zaplanowane efekty rzeczowe lub ekologiczne. Na terenie sześciu gmin nadal znajdowały się 7562 kotły na paliwo stałe poniżej klasy 5⁴³, czekające

³⁷ Tamże, s. 71.

³⁸ Goczałkowice-Zdrój, Jelenia Góra (Cieplice), Rabka-Zdrój, Szczawnica, Szczawno-Zdrój, Ustroń.

³⁹ Jest to emisja pyłów i gazów – w szczególności pyłów zawieszonych i benzo(a)pirenu – pochodzących z sektora komunalno-bytowego (pieców grzewczych i kotłowni węglowych).

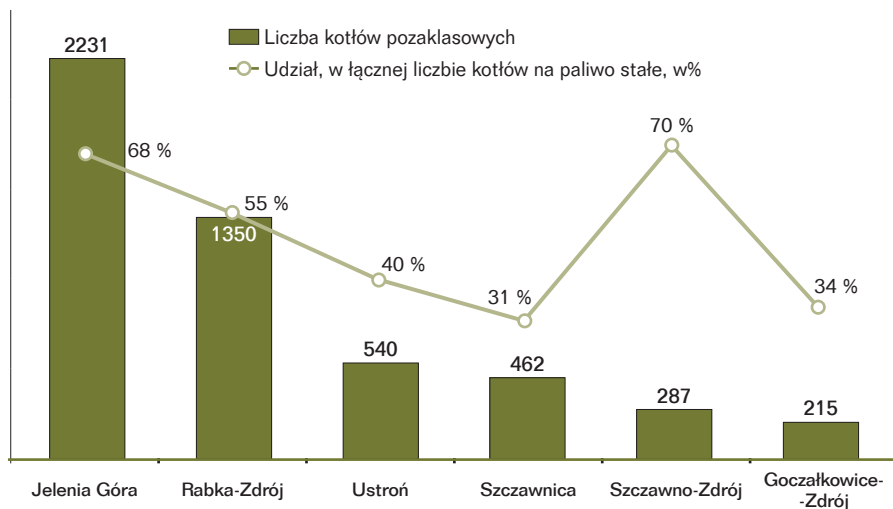
⁴⁰ Dane z Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków wg stanu na 11.8.2023.

⁴¹ Emisja pyłu z takich kotłów może być ok. dziesięciokrotnie wyższa niż dla klasy 5 kotłów na paliwa stałe – według danych przedstawionych na portalu czysteogrzewanie.pl (dostęp 25.9.2024).

⁴² Jelenia Góra, Rabka-Zdrój, Szczawnica, Szczawno-Zdrój.

⁴³ Zasadniczo jest to standard docelowy w przyjętych uchwałach antysmogowych, obowiązujących w poszczególnych regionach.

Rysunek 2. Kotły pozaklasowe w skontrolowanych gminach uzdrowskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli NIK.

na wymianę. Miało to zająć w pięciu jednostkach, przy tempie działań naprawczych z ww. okresu, od 7 do 17 lat. Będą to zatem okresy dłuższe niż przyjęte ramy czasowe do pełnego wdrożenia uchwał antysmogowych obowiązujących w danym regionie (2027–2028) oraz ustalone terminy zakończenia realizacji poszczególnych POP (2026 r.).

Pozytywnym aspektem zrealizowanych działań naprawczych w latach 2018–2022 była poprawa jakości powietrza na obszarze większości skontrolowanych gmin uzdrowskich. Nie spowodowała jednak wyeliminowania wszystkich przypadków przekroczeń wartości normatywnych ustalonych dla zanieczyszczeń powietrza, najbardziej charakterystycznych dla niskiej

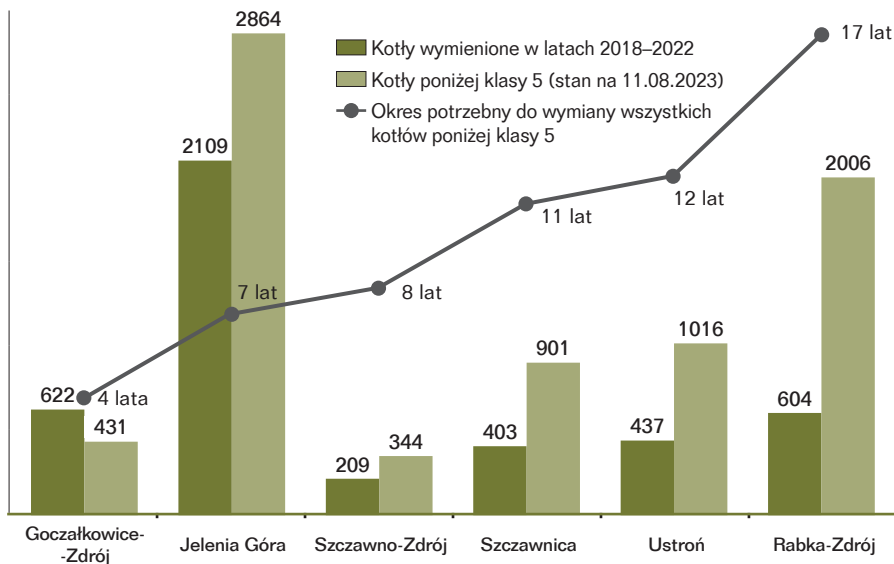
emisji (PM_{10} , $PM_{2.5}$ i B(a)P). Oznaczało to, że gminy nie dopełniły wymogów określonych w art. 46 pkt 2 ustawy uzdrowskowej. Podkreślić przy tym należy, że niedostateczna jakość powietrza utrzymywała się na tych obszarach co najmniej od czasu sporządzenia pierwszych operatów uzdrowskich (2008 r.).

Konieczne będzie zintensyfikowanie przez gminy uzdrowskie działań ograniczających niską emisję. Potwierdza to również planowana nowelizacja Dyrektywy CAFE⁴⁴, w której zaproponowane nowe poziomy normatywne dla pyłów zawieszonych są znacznie niższe od dotychczasowych. W konsekwencji stan jakości powietrza występujący w 2022 r. w sprawdzanych gminach nie zagwarantuje

⁴⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.5.2008 w sprawie jakości powietrza i czystszej jakości powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 152 z 11.6.2008, s. 1), zwana Dyrektywą CAFE.



Rysunek 3. **Kotły na paliwa stałe wymienione w latach 2018–2022 i pozostałe do wymiany (poniżej klasy 5) w kolejnych latach oraz przewidywane tempo działań naprawczych**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli NIK.

w przyszłości spełnienia wymagań w stosunku do środowiska, a stanowi to jedną z przesłanek do utrzymania statusu uzdrowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy uzdrowiskowej).

Intensyfikacji działań gmin uzdrowiskowych należy również oczekiwać w świetle zapisów art. 85 ustawy Poś. Obligują one nie tylko do dotrzymywania norm substancji w powietrzu, ale również do zapewnienia jak najlepszej jakości powietrza. W gminach tych, w ramach zadań publicznych, leczeni są pacjenci, którzy mają odzyskać sprawność po przebytej wcześniej chorobie lub wypadku. Zatem naturalnym celem powinno być dążenie do osiągnięcia w kurorcie jakości powietrza zgodnej z Wytycznymi WHO z 2021 r., które jako bezpieczne dla zdrowia wskazują

jeszcze bardziej restrykcyjne poziomy stężeń niż proponowana nowelizacja Dyrektywy CAFE.

Podsumowanie i wnioski

Dobro pacjenta powinno być naczelną wartością w systemie ochrony zdrowia. W doktrynie można odnaleźć potwierdzenie tego hasła choćby w zasadzie *Primum non nocere* (Po pierwsze, nie szkodzić). Zaskakujące jest to, że akurat Ministerstwo Zdrowia, zgadzając się na warunki aerosanitarne panujące w części uzdrowisk, uznało za właściwe niestosowanie się do tej zasady. Według paradoksalnej logiki przyjętej przez resort, uzdrowisko może powstać/funkcjonować nawet w miejscu, w którym środowisko jest skrajnie zanieczyszczone, o ile spełnione będą pozostałe

wymagania ustawy uzdrowiskowej. Kontrola wykazała, że w 12 uzdrowiskach, których dokumentację objęto analizą w sezonach „chłodnych” z lat 2018–2022 (kiedy stężenia PM_{10} , $PM_{2,5}$ i B(a)P były znacznie wyższe niż w pozostałej części roku) leczono niemal 45 tys. pacjentów szczególnie narażonych na negatywne skutki złej jakości powietrza⁴⁵, w tym prawie 7 tys. dzieci.

Należy podkreślić, że „Czyste powietrze jest podstawą zdrowia”⁴⁶, a jego zanieczyszczenie wywiera szkodliwy wpływ na człowieka, co jest obecnie szeroko i przekonująco udokumentowane. Przedstawiając w Informacji o wynikach kontroli mocną krytykę działań wszystkich skontrolowanych podmiotów, Izba opowiedziała się po stronie pacjentów. Niepokojące jest jednak, że w działaniach tych podmiotów trudno dostrzec postawę nawiązującą do wskazanej zasady etycznej.

W Informacji o wynikach kontroli NIK sformułowała 13 wniosków, skierowanych do Ministra Zdrowia, Ministra Klimatu i Środowiska oraz Ministra Rozwoju i Technologii, wskazując na potrzebę zrealizowania przez resort zdrowia wniosków przedstawionych w Informacji o wynikach kontroli P/17/078 „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”. Najważniejsze wnioski do Ministra Zdrowia dotyczyły:

- przeprowadzenia bieżącej analizy danych dotyczących jakości powietrza w uzdrowiskach, których dokumentację objęto analizą w kontroli NIK, w celu ustalenia, czy na ich obszarze dotrzymywane były wymagania w odniesieniu do środowiska;
- wystąpienia do gmin, które w dalszym ciągu nie spełniały przepisów dotyczących jakości powietrza o podjęcie działań w celu przywrócenia warunków uzasadniających nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska;
- zorganizowania kompleksowego systemu służącego nadawaniu i ocenie statusu uzdrowiska oraz podjęcia współpracy z resortem środowiska w celu rozważenia możliwości stworzenia wyodrębnionego instrumentu finansowego dla gmin uzdrowskich;
- rozważenia zmiany zasad oceny spełniania przez uzdrowiska warunków określonych w ustawie uzdrowiskowej tak, by możliwe było dokonanie kolejnej oceny dziesięcioletniej z uwzględnieniem znowelizowanych regulacji UE dotyczących jakości powietrza.

MARIUSZ GORCZYCA

p.o. wicedyrektora

Delegatury NIK w Krakowie

⁴⁵ Osoby z chorobami układu oddechowego i układu krążenia, odbywające rehabilitację po przebytej chorobie COVID-19 oraz dzieci.

⁴⁶ Wytyczne WHO z 2021 r., *Przedmowa*, s. V.

Słowa kluczowe: status uzdrowiska, jakość powietrza, ustawa uzdrowiskowa, pył zawieszony PM_{10} , benzo(a)piren



Bibliografia:

1. *Air pollution and COVID-19*, Raport przygotowany na zlecenie Parlamentu Europejskiego, 2021.
2. *Air quality in Europe 2022*, Europejska Agencja Środowiska, 2022.
3. *Chorzy na smog. Jak dni z wysokim poziomem zanieczyszczenia powietrza wpływają na nasze zdrowie i samopoczucie?* Health and Environment Alliance, Polski Alarm Smogowy, 2023.
4. *Działania indywidualne i informowanie o ryzyku w związku z zanieczyszczeniem powietrza – zalecenia przygotowane przez grupę ekspertów Światowej Organizacji Zdrowia z krajowymi rekomendacjami dla Polski*, Zespół Roboczy ds. Wpływu Zanieczyszczeń Powietrza na Zdrowie przy Radzie Zdrowia Publicznego, 2022.
5. *Europe's air quality status 2024*, Europejska Agencja Środowiska, 2024.
6. *WHO global air quality guidelines*, Światowa Organizacja Zdrowia, 2021.
7. *Wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie*, Krakowski Alarm Smogowy, 2017.
8. *Zdrowie i środowisko, w tym zanieczyszczenie powietrza i hałas – działania EEA w centrum uwagi*, Europejska Agencja Środowiska, 2021.

ABSTRACT

Air Quality in Health Resorts – Constantly Exceeded Pollution Norms

The Supreme Audit Office has examined twelve locations in the process of certifying a health resort status. The audit showed that none of these locations met all the requirements related to the sanitary condition of air: the concentration of the carcinogenic benzo(a)pyrene (maximally 1,450% of the norm) was many times higher than the target level, while the air pollution with suspended dust PM₁₀ exceeded the binding norms by several times. These data did not prevent the Ministry of Health in accepting those places – with no additional conditions – as health resorts in the years 2019–2021. It came as no surprise either that, with such air condition, the entities authorised by the Minister of Health confirmed the therapeutic properties of the climate in health resorts. While the issue that was considered irrelevant was the scale of exceeded air pollution norms indicated in the documents that were the basis for awarding the certificates. Nor were the contraindications for treating patients with some specific diseases or during specific seasons of the year (due to insufficient air quality).

Mariusz Gorczyca, acting deputy director of the Regional Branch of NIK in Kraków

Key words: health resort status, air quality, law on health resorts, suspended dust PM₁₀, benzo(a)pyrene

Instytucje otoczenia biznesu

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła skuteczność systemu instytucji otoczenia biznesu. Badaniem objęto 20 jednostek: Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz 19 instytucji otoczenia biznesu; 15 z nich działało jako spółki prawa handlowego, trzy jako samorządowe jednostki budżetowe, a jedna w formie fundacji. Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów dotyczących przedmiotu kontroli wykraczających poza ten okres.

Opieka psychiatryczna nad dziećmi i młodzieżą

Szacuje się, że w Polsce pomocy lekarzy psychiatrów, psychologów, psychoterapeutów oraz innych specjalistów potrzebuje od ponad 630 tys. do niemal 1 mln dzieci i nastolatków. Celem badania NIK było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wdrażane rozwiązania zapewniają właściwą opiekę psychiatryczną dzieciom i młodzieży. Kontrolą objęto 14 jednostek, w tym: Ministerstwo Zdrowia, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz 12 podmiotów leczniczych udzielających świadczeń

stacjonarnych, ambulatoryjnych i w trybie dziennym. Czynności kontrolne dotyczyły lat 2020–2023.

Program „Laboratoria przyszłości”

Izba sprawdziła, czy program „Laboratoria przyszłości” został rzetelnie przygotowany oraz prawidłowo i efektywnie zrealizowany. Skontrolowano 17 jednostek: Ministerstwo Edukacji, Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz cztery urzędy wojewódzkie, trzy kuratoria oświaty, cztery organy prowadzące szkoły i cztery szkoły publiczne. Kontrola objęła lata 2021–2023.

Jakość powietrza w uzdrowiskach

Izba zbadała, czy gminy podjęły skuteczne działania w celu zapewnienia odpowiedniej jakości powietrza, pozwalającej na utrzymanie statusu i spełnianie funkcji uzdrowiska. Skontrolowano Ministerstwo Zdrowia, dwie jednostki uprawnione do oceny i potwierdzania właściwości leczniczych klimatu uzdrowisk (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowy Instytut Badawczy, Instytut Geografii i Przestrzennego

Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk) oraz sześć urzędów miast lub gmin uzdrowiskowych (Urząd Gminy Gośczałkowice-Zdrój, Urząd Miasta Jelenia Góra, Urząd Miejski w Rabce-Zdroju, Urząd Miasta i Gminy w Szczawnicy, Urząd Miejski w Szczawnie-Zdroju, Urząd Miasta Ustroń). Badaniem objęto lata 2018–2023. Więcej na ten temat na s. 67.

Pomoc psychologiczna i psychoterapeutyczna

W wyniku wieloletnich zaniedbań i braku priorytetowego podejścia, systemowa opieka psychologiczna i psychoterapeutyczna nad dziećmi i młodzieżą jest w Polsce niewydolna. Szczególnie poważnym problemem są próby samobójcze i samobójstwa. Celem głównym kontroli było sprawdzenie, czy dzieciom i młodzieży zapewniono odpowiednią do potrzeb i kompleksową opiekę psychologiczną i psychoterapeutyczną. Została przeprowadzona w 25 podmiotach: w Ministerstwie Edukacji i Nauki, ośmiu szkołach, ośmiu poradniach psychologiczno-pedagogicznych oraz ośmiu ośrodkach środowiskowej opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej z województw:

kujawsko-pomorskiego, podlaskiego, śląskiego i wielkopolskiego. W badaniu uwzględniono lata 2020–2023, z wykorzystaniem dokumentów sprzed tego okresu, istotnych dla kontrolowanej działalności.

Przestrzeganie praw pacjenta

Prawa pacjenta ustanowiono na bazie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej w 1948 r. przez ONZ, która uznawała wrodzoną wolność i równość wszystkich ludzi pod względem godności i praw. Celem praw pacjenta jest ochrona jego wolności przed ingerencją ze strony innych podmiotów oraz prawo domagania się słusznie przynależnych warunków realizacji tych praw. Ich poszanowanie jest obowiązkiem osób uczestniczących w udzielaniu świadczeń zdrowotnych. NIK postanowiła zbadać, czy są one rzeczywiście przestrzegane. Przesłanką do podjęcia kontroli była m.in. analiza dotychczas publikowanych sprawozdań Biura Rzecznika Praw Pacjenta oraz poglądów przedstawicieli doktryny z zakresu praw pacjenta. Badanie uwzględniające lata 2019–2023 przeprowadzono w 18 jednostkach: w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta oraz 17 podmiotach leczniczych.

Wsparcie rolnictwa ekologicznego

Produkcja ekologiczna pełni ważne funkcje społeczne: dostarcza na rynek produkty ekologiczne o wysokiej jakości, przyczynia się także do ochrony środowiska, poprawy dobrostanu zwierząt oraz rozwoju obszarów wiejskich. Kontrola podjęta z inicjatywy własnej NIK miała na celu sprawdzenie czy pomoc finansowa na wsparcie rolnictwa ekologicznego była prawidłowo udzielana i rozliczana. Badanie przeprowadzono w latach 2019–2023 w: Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i 12 biurach powiatowych w: Kolnie, Suwałkach, Białej Podlaskiej, Lubartowie, Lidzbarku Warmińskim, Olsztynie, Szczecinku, Złocięncu, Grójcu, Wojcieszynie, Koźuchowie i Zielonej Górze.

Szkolnictwo zawodowe

Celem kształcenia zawodowego jest przygotowanie do wykonywania pracy zawodowej i aktywnego funkcjonowania na zmieniającym się rynku pracy. Izba sprawdziła czy zmiany w szkolnictwie zawodowym

zwiększyły jakość i skuteczność tego kształcenia. Kontrolą objęto Ministerstwo Edukacji i Nauki, a także Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego oraz 15 zespołów szkół, w ramach których skontrolowano osiem szkół branżowych I stopnia, osiem szkół branżowych II stopnia i osiem techników. Kontrola dotyczyła lat 2019–2023.

Leczenie udaru niedokrwiennego

Udar mózgu jest stanem zagrożenia życia. O skuteczności leczenia decyduje przede wszystkim czas od wystąpienia zaburzeń do udzielenia specjalistycznej pomocy medycznej. Izba zbadała, czy program pilotażowy leczenia ostrej fazy udaru został zrealizowany prawidłowo i skutecznie. Kontrolą objęto Centralę Narodowego Funduszu Zdrowia, jego siedem oddziałów w województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, łódzkim, opolskim, śląskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim oraz sześć podmiotów leczniczych, które wykonywały świadczenia tromboektomii mechanicznej w tych województwach. Badanie objęło lata 2019–2023.

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w sierpniu i wrześniu 2024 r., <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Wojna w Ukrainie – wyzwania dla bezpieczeństwa

Potencjał obronny państw NATO

Trwająca od lutego 2022 r. wojna w Ukrainie¹ zmieniła postrzeganie bezpieczeństwa Polski, Europy i całego obszaru NATO. Wzrosło ryzyko napaści Rosji na państwa Sojuszu, zmuszając je do działań koniecznych w celu powstrzymania agresora. Ton wypowiedzi przedstawicieli zachodnich elit politycznych i wojskowych odzwierciedla przekonanie, że jeśli Rosja wygra i ustanowi w Ukrainie marionetkowy reżim (na wzór stworzonego przez A. Łukaszenkę w Białorusi), to na tym nie poprzestanie i wkrótce zaatakuje kolejne kraje, a do tego czasu będzie prowadziła wojnę hybrydową. W takim scenariuszu w pierwszej kolejności zagrożona jest Mołdawia (z uwagi na Naddniestrze), a następnie państwa wschodniej flanki NATO: republiki bałtyckie i być może Finlandia oraz – w mniejszym stopniu – Polska.

¹ Zbrojna agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczęła się w lutym 2014 r., z tym że początkowo działania rosyjskie miały postać wojny hybrydowej, której elementami były m.in.: interwencja militarna na Krymie i jego aneksja oraz wojna w Donbasie. Od jesieni 2021 r. konflikt zaczął eskalować, przeradzając się w lutym 2022 r. w wojnę (określaną przez długi czas w propagandzie rosyjskiej mianem „specjalnej operacji wojskowej”).

PAWEŁ WIECZOREK

Obawy zachodnich polityków, generalicji oraz ekspertów (w tym z amerykańskiego Instytutu Studiów nad Wojną – ang. *Institute for the Study of War*, ISW), że Władimir Putin w razie zwycięstwa w Ukrainie będzie kontynuował politykę agresji i w końcu zaatakuje państwa Sojuszu, opierają się na potwierdzonych przez źródła wywiadowcze informacjach o podjęciu przez Rosję przygotowań do prowadzenia długotrwałego konfliktu z Zachodem². Agresywna polityka Rosji stawia pod znakiem zapytania możliwość dalszego korzystania przez kraje europejskie z dywidendy pokojowej, jaką przyniósł koniec zimnej wojny na początku lat dziewięćdziesiątych w następstwie rozpadu Związku Radzieckiego, pozwalającej rządów krajów UE na przekierowanie uwagi na kwestie rozwoju gospodarczego oraz poprawę standardu życia społeczeństw, kosztem nakładów na obronność. Tym samym można powiedzieć, że od czasów powojennych, dla których cezury stanowiło zakończenie II wojny światowej oraz rozpoczęcie

w lutym 2022 r. przez Rosję regularnej wojny z Ukrainą, przeszliśmy do czasów przedwojennych, z ryzykiem konfrontacji Moskwy z państwami NATO i otwartym pytaniem o możliwość przekształcenia stanu ostrych napięć polityczno-wojskowych w Europie na tle polityki administracji W. Putina w otwartą, chociaż być może ograniczoną do wschodniej flanki Sojuszu pełnowymiarową wojnę³. Będzie to sprawdzian dla Sojuszu i więzi transatlantyckich, bowiem nie można wykluczyć, że w przypadku konfrontacji z Rosją państwa NATO przeciągać będą spory polityczne nad właściwą odpowiedzią w ramach art. 5 traktatu północnoatlantyckiego⁴ na taką sytuację. Kolejną niewiadomą może być gotowość Stanów Zjednoczonych do pełnego zaangażowania się w obronę europejskiej części NATO. Jeśli reakcja Sojuszu nie będzie natychmiastowa i adekwatna do skali, celu i charakteru rosyjskiej agresji, Moskwa zyska czas do umocnienia się na zaanektowanym terytorium, co spowoduje, że jego odzyskanie może być trudne.

² *Russian offensive campaign assessment*, ISW, February 26, 2024 <<https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-february-26-2024>>; A. Legucka, D. Szeligowski: „Długa Wojna” Putina, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), luty 2024.

³ W powyższym kontekście warto przytoczyć wypowiedź premiera D. Tuska podczas szczytu Europejskiej Partii Ludowej w Bukareszcie w marcu 2024 r.: „Czasy błęgiego spokoju się skończyły. Czasy powojenne się zakończyły. Żyjemy w nowych czasach: w epoce przedwojennej, z tym że dla Ukrainy to nie jest już nawet era przedwojenna, ale okres pełnoskalowej wojny w jej najbardziej okrutnym wydaniu”. Cyt. za Portalem gazeta.pl <<https://wyborcza.pl/7,75399,30773875,donald-tusk-gwiazda-kongresu-europejskiej-partii-ludowej-w-bukareszcie.html>>, (dostęp 7.3.2024).

⁴ Artykuł 5 traktatu północnoatlantyckiego (także – traktatu waszyngtońskiego) brzmi następująco: „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”. Oznacza to, że zbrojna agresja na jeden kraj NATO jest uważana za zbrojną agresję przeciwko wszystkim krajom NATO, a pozostałe kraje są zobowiązane do udzielenia pomocy, ale tylko takiej, jaką uznają za stosowną.

Prawdopodobnie rację ma A. D. Rotfeld, były minister spraw zagranicznych, twierdząc że „jeśli Zachód wykaże gotowość do wojny i nie tylko gotowość w słowach, w werbalnych zapowiedziach, tylko w przedstawieniu gospodarki, w zmianie polityki, to do wojny nie dojdzie”⁵.

W odpowiedzi na konfrontacyjną politykę Rosji państwa europejskie, przy aktywnej roli Komisji Europejskiej, zaczęły dostrzegać konieczność wzmocnienia swojego potencjału obronnego, czego wyrazem jest częstsze respektowanie przez kraje Unii obowiązującej w NATO zasady przeznaczania na cele obronne 2% produktu krajowego brutto (PKB). Uznano, że pierwszym zadaniem jest zwiększenie pomocy dla Ukrainy dotyczącej dostaw sprzętu wojskowego, w szczególności amunicji artyleryjskiej, co wymaga rozbudowy mocy wytwórczych przemysłu obronnego, ograniczonych po zakończeniu zimnej wojny. Państwa Unii muszą również uzupełnić zapasy uzbrojenia i amunicji na potrzeby własnych sił zbrojnych, które uległy zmniejszeniu w następstwie udzielenia pomocy Ukrainie, realizowanej w dużym stopniu z własnych zasobów. W przypadku Polski oznaczało to rozpoczęcie w 2022 r. zakupów uzbrojenia na bezprecedensową skalę i za olbrzymie środki – do 2035 r. zwiększenie zdolności bojowych Wojska Polskiego kosztować ma łącznie 713 mld złotych⁶.

Celem artykułu jest, po pierwsze, przedstawienie najważniejszych wyzwań dla

bezpieczeństwa europejskiego, jakie stwarza agresywna polityka Rosji. Po drugie, określenie działań państw NATO, w tym Polski, koniecznych do skutecznego powstrzymania Rosji przed napaścią na państwa Sojuszu. Osiągnięciu wymienionych celów służyć będzie próba wyspecyfikowania kluczowych problemów składających się na trzy bloki tematyczne, w ramach których omówiono:

- uwarunkowania bezpieczeństwa europejskiego, w tym: cele polityczne i militarne Rosji w odniesieniu do państw Sojuszu, działania wskazujące na przygotowania do wojny z NATO oraz prawdopodobieństwo jej bezpośredniej konfrontacji z państwami Sojuszu;
- gotowość państw NATO do odparcia agresji ze strony Rosji, w tym: wiarygodność gwarancji sojuszniczych, których podstawę stanowi artykuł 5 traktatu waszyngtońskiego, potencjał obronny europejskiego członka NATO oraz rola UE we wzmacnianiu tego potencjału;
- działania Polski na rzecz wzmocnienia narodowego potencjału militarnego i przyczynienia się w ten sposób do zwiększenia zdolności NATO do odstraszenia Rosji, w tym: istotny wzrost nakładów finansowych na obronność państwa, zwiększenie liczebności polskiej armii oraz wprowadzenie do jej wyposażenia dużych ilości zaawansowanego technicznie uzbrojenia, z położeniem większego niż dotychczas nacisku na rolę, jaką w tym względzie powinien odrywać polski przemysł obronny.

⁵ Wypowiedź A. D. Rotfelda na antenie TVN24 („Fakty po Faktach”) 31.3.2024, <<https://fakty.tvn24.pl/fakty-po-faktach/wydanie-z-31-marca-2024-r-7847420>>.

⁶ Cyt. za: Czy wydatki na zbrojenia przyspieszą wzrost gospodarczy w Polsce, „Tygodnik Ekonomiczny”, lipiec 2024, s. 7.

Uwarunkowania bezpieczeństwa europejskiego

Bezpieczeństwo Polski jest nierozdzielnie związane z bezpieczeństwem europejskim, a w istocie rzeczy także całego obszaru Północnego Atlantyku, a więc strefy odpowiedzialności NATO. Przesłanki zarówno bezpieczeństwa Polski, jak i europejskiego są w pełni tożsame, z tym że w przypadku naszego kraju należy dodatkowo uwzględnić fakt położenia kraju we wschodniej flance NATO, w bezpośredniej bliskości Rosji. Konsekwencją tego jest wyższe, niż w przypadku państw zachodnioeuropejskich, ryzyko objęcia terytorium Polski działaniami wojennymi w sytuacji, gdy Rosja zdecyduje się na przekształcenie prowadzonej przez siebie wojny hybrydowej w otwarty konflikt zbrojny.

Bezpieczeństwo europejskie jest częścią globalnego systemu bezpieczeństwa i pojawiające się napięcia polityczno-militarne w regionach oddalonych od Europy, na przykład w basenie Pacyfiku (między Chinami i Tajwanem) również mogą mieć wymierne konsekwencje dla stabilizacji w Polsce i Europie. Skala wyzwań występujących równocześnie w różnych częściach świata może bowiem zmusić Stany Zjednoczone – będące dotychczas niezbędnym i najważniejszym gwarantem bezpieczeństwa europejskiego – do zwrócenia większej uwagi na neutralizowanie zagrożeń w regionach pozaeuropejskich, na przykład na równoważenie potencjału Chin w Azji. Już obecnie eksperci

amerykańscy zastanawiają się, czy skala wyzwań globalnych, którym USA będą musiały sprostać w nieodległej perspektywie nie przerośnie zdolności amerykańskich sił zbrojnych do aktywnej obecności na kilku potencjalnych teatrach działań wojennych równocześnie⁷.

Cele polityczne i militarne Rosji

Strategicznym celem Rosji jest zmiana istniejącego porządku międzynarodowego opartego na przywództwie Stanów Zjednoczonych. Konsekwentnie dąży więc do odzyskania statusu mocarstwa globalnego i stworzenia nowego systemu bezpieczeństwa, w którym zasada suwerennej równości państw zostałaby zastąpiona strefami wpływów. Zdaniem rosyjskich władz tylko mocarstwa są w pełni suwerenne, w związku z czym posiadają prawo do oddziaływania na politykę mniejszych sąsiadów. Inwazja na Ukrainę jest dla Moskwy jednym z instrumentów służących osiągnięciu tego celu: stanowi próbę wyegzekwowania rosyjskiej strefy wpływów, a zarazem ograniczenia obecności wojskowej Stanów Zjednoczonych w Europie, zwłaszcza we wschodniej flance NATO⁸. Wojna z Ukrainą wyniknęła także z wewnętrznej potrzeby rosyjskich władz, które nie umiały zaproponować społeczeństwu innego sposobu rozwoju⁹.

Rosja stara się przywrócić wpływy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, jakie posiadał dawny Związek

⁷ M. Eaglen: *Wars of Mass and Attrition Demand a Military Sized for Three Theaters*, American Enterprise Institute, <<https://www.aei.org/foreign-and-defense-policy/wars-of-mass-and-attrition-demand-a-military-sized-for-three-theaters/>>, (dostęp 16.10.2023).

⁸ A. Legucka, D. Szeligowski: „Długa Wojna” Putina..., op.cit.

⁹ Wypowiedź A. D. Rotfelda na antenie TVN24..., op.cit.

Radziecki i zarazem dąży do ograniczenia swobody działania NATO zarówno pod względem politycznym, przez zakaz przyjmowania nowych członków, jak i wojskowym – przez zakaz określonych zbrojeń. Inaczej mówiąc, celem Władimira Putina jest odbudowa w pasie „bliskiej zagranicy” – a więc na terytorium państw Europy Środkowej i Wschodniej z Ukrainą włącznie – strefy buforowej, która oddzieli Rosję od państw Sojuszu i *de facto* pozostanie obszarem zdemilitaryzowanym, w którym Rosja będzie w stanie wymusić respektowanie jej interesów bezpieczeństwa¹⁰. Żądaniom tym towarzyszą różne formy wojny hybrydowej oraz prowokacje i dezinformowanie ludności¹¹.

W dorocznym orędziu do narodu wygłoszonym w lutym 2024 r. W. Putin zarzucił państwom zachodnim, że zamierzają doprowadzić do rozpadu i zniszczenia Rosji. Po raz kolejny potwierdził także, że siły NATO przygotowują się do uderzenia na terytorium Rosji, zaś USA chcą pokonać Rosję przez wciągnięcie jej w kosztowny wyścig zbrojeń. W tej sytuacji zdaniem W. Putina Rosja walczy o wolność i niepodległość, tak jak to miało miejsce podczas tzw. Wielkiej wojny ojczyźnianej w latach 1941–1945. W Ukrainie bowiem przeciwnikiem wojsk

rosyjskich jest nie tylko armia ukraińska, ale także siły NATO¹².

Umacnianie i poszerzanie Sojuszu bezpośrednio koliduje z celami polityki bezpieczeństwa Rosji. Stąd podejmuje ona działania obliczone na osłabienie NATO przez stymulowanie wewnętrznych podziałów między państwami Sojuszu na tle rozbieżnych interesów i zróżnicowanego (w zależności od położenia danego państwa) poczucia zagrożenia ze strony Rosji, a także na rozluźnienie więzi transatlantyckich i w konsekwencji zmniejszenie obecności wojskowej USA w Europie. Przekonanie, że po napaści na Ukrainę państwa NATO okazały brak jedności stanowił strategiczny błąd W. Putina. Był przekonany, że uda się uruchomić siły odśrodkowe, które doprowadzą do politycznych podziałów w Sojuszu, w konsekwencji czego nie podejmie on żadnych praktycznych kroków przeciwko Rosji. W rzeczywistości Sojusz okazał się instytucją wystarczająco zjednoczoną i spójną. Istotę i konsekwencje błędnej oceny zawartości Zachodu ze strony Rosji dobrze obrazują następujące słowa prezydenta USA Joe Bidena wypowiedziane na Zamku Królewskim w Warszawie w lutym 2023 r. – „zamiast finlandyzacji Sojuszu mamy Finlandię w NATO”¹³.

¹⁰ M. Świerczyński: *Oferta Putina z Polską w tle. W co tu gra Kreml?*, Polityka.pl <<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/2147976,1,oferta-putina-z-polska-w-tle-w-co-tu-gra-kreml.read>>, (dostęp 20.12.2021).

¹¹ M. Świerczyński: *Putin chce ograć świat. Przed nami dni, które wstrząsną NATO?*, Polityka.pl <<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/2150102,1,putin-chce-ograc-swiat-przed-nami-dni-ktore-wstrzasna-nato.read>>, (dostęp 10.1.2022).

¹² Portal wiadomości.gazeta.pl. <[https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,30749977,wladimir-putin-z-dorocznym-przemowieniem-do-narodu-rosyjskiego.html#e=RelArtLink\(2\)](https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,30749977,wladimir-putin-z-dorocznym-przemowieniem-do-narodu-rosyjskiego.html#e=RelArtLink(2))>, (dostęp 29.2.2024).

¹³ Zob. Polskieradio24 <<https://polskieradio24.pl/artukul/3123534,wystapienie-joe-bidena-w-arkadach-kubickiego-pelna-tresc-przemowienia-dokumentacja>>, (dostęp 22.2.2023). Słowa prezydenta J. Bidena nawiązują do ówczesnego finalizowania procedury przystąpienia Finlandii do NATO, która została ostatecznie dopełniona w kwietniu 2023 r. W marcu 2024 r. członkiem Sojuszu stała się także Szwecja.

Przygotowania Rosji do wojny z NATO

Przekonanie, że NATO zagraża fundamentalnym interesom bezpieczeństwa Rosji jest mocno zakorzenione w strukturach władzy, a także w szerokich kręgach społeczeństwa i determinuje charakter polityki Władimira Putina wobec Sojuszu, ukierunkowanej na osłabienie NATO lub nawet doprowadzenie do jego likwidacji, a jeżeli to okaże się niemożliwe – do sprawienia, żeby stało się instytucją mało efektywną w sferze politycznej i wojskowej¹⁴. Obserwowane od 2023 r. działania nie pozostawiają wątpliwości, że Rosja przygotowuje się do długotrwałego konfliktu z Zachodem, zaś wojna z Ukrainą stanowi jedynie pierwszą tego odsłonę¹⁵. Świadczy o tym przedstawienie rosyjskiej gospodarki na tory wojenne, postępująca militaryzacja struktur państwowych i życia społecznego w Rosji, a także próby stworzenia warunków do ustabilizowania długookresowej sytuacji finansowej Rosji przy wysokich nakładach na zbrojenia¹⁶.

W 2023 r. wydatki zbrojeniowe w Rosji wzrosły o 36% w porównaniu z 2022 r.

i stanowią około 1/3 ogółu budżetu państwa. Udział nakładów wojskowych w PKB wyniósł około 6% (a więc był wyższy o dwa punkty procentowe niż w 2021 r.) i do 2025 r. ma pozostać przynajmniej na takim poziomie, a prawdopodobnie nawet wyższym (7,5% w 2024 r.¹⁷). Rosyjski przemysł zbrojeniowy w 2023 r. przeszedł na cykl pracy ciągłej, zaś łączne zatrudnienie przy produkcji uzbrojenia powiększyło się do około 3,5 mln osób (tj. blisko 2,5% populacji Federacji Rosyjskiej), wobec 2-2,5 mln osób przed rozpoczęciem wojny z Ukrainą. W konsekwencji znacząco wzrosła produkcja sprzętu wojskowego, co pozwoliło Rosji nie tylko uzupełnić straty ponoszone w Ukrainie i zapewnić wystarczające dostawy amunicji na front, ale również sukcesywnie wyposażać nowo powstałe i rozbudowywane jednostki wojskowe¹⁸.

Nałożone na Rosję przez państwa zachodnie sankcje gospodarcze okazały się tylko częściowo skuteczne i nie ograniczyły w istotny sposób możliwości działania rosyjskiego przemysłu zbrojeniowego. Przewidując, że rozpoczęcie wojny z Ukrainą

¹⁴ A. M. Dyer: *Rosja ma wolę polityczną do zaatakowania NATO. Pytanie, kiedy będzie mieć zdolności*, wywiad na łamach „Okno.Press” z 18.2.2024.

¹⁵ A. Legucka, D. Szeligowski: „Długa Wojna” Putina..., op.cit.

¹⁶ *Russian offensive campaign assessment*, ISW Press <<https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-march-20-2024>>, (dostęp 20.3.2024).

¹⁷ A. Roth: *A lot higher than we expected': Russian arms production worries Europe's war planners*, „The Guardian” <<https://www.theguardian.com/world/2024/feb/15/rate-of-russian-military-production-worries-euro-pean-war-planners>>, (dostęp 15.2.2024).

¹⁸ Rosnące możliwości rosyjskiego przemysłu zbrojeniowego dobrze ilustruje wzrost w 2023 r. produkcji amunicji artyleryjskiej do poziomu 250 tys. pocisków miesięcznie, ok. 3 mln w skali roku. Dla porównania: w tym samym czasie Stany Zjednoczone oraz państwa UE wytwarzały w sumie około 1,2 mln pocisków artyleryjskich, a więc niemal trzykrotnie mniej. Celem USA jest zwiększenie produkcji do końca 2025 r. do poziomu 100 tys. pocisków miesięcznie, co oznacza, że Rosja przynajmniej w latach 2024-2025 będzie dysponowała zdecydowanie większymi zdolnościami produkcyjnym w tym zakresie niż państwa NATO. A. Roth: *A lot higher than we expected...*, op.cit; CNN: *Rosja produkuje trzy razy więcej amunicji artyleryjskiej niż USA i kraje Europy*, cyt. za PAP.pl <<https://www.pap.pl/aktualnosci/cnn-rosja-produkuje-trzy-razy-wiecej-amunicji-artyleryjskiej-niz-usa-i-kraje-europy>>, (dostęp 11.3.2024).

oznaczać będzie zamrożenie wymiany handlowej z Zachodem, w tym zwłaszcza w zakresie wysokich technologii, a także inne utrudnienia, Rosja zgromadziła wcześniej duże rezerwy finansowe, jak również zapasy ważnych w procesie produkcji uzbrojenia podzespołów i materiałów. Zacieśniła współpracę gospodarczą z Chinami (skąd sprowadza duże ilości wyrobów podwójnego zastosowania, w tym chipy i inne wyroby zaawansowanej elektroniki), z Iranem (który przekazał Rosji technologię produkcji dronów kamikaze), Indiami (które kupują w Rosji duże ilości surowców energetycznych) oraz z Turcją (W. Putin ogłosił, że chce uczynić Turcję największym centrum dystrybucji rosyjskiego gazu). W ten sposób Rosji udało się uniknąć pełnej izolacji gospodarczej i politycznej¹⁹, która jej groziła w następstwie napaści na Ukrainę.

Wojna z Ukrainą stała się dla W. Putina pretekstem do zaostrzenia polityki wewnętrznej, zwiększenia roli struktur siłowych, a także rozprawy z resztkami opozycji, instytucjami społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów. Skutecznie zastraszone elity polityczne i biznesowe, których część uwierzyła

w zwycięstwo Rosji w Ukrainie. Dezinformowane społeczeństwo pogrążyło się w apatii i skoncentrowało na przeczekaniu trudnego czasu, biernie popierając wojnę, traktowaną jako „zło konieczne”. Militaryzacja życia społecznego i gospodarczego w Rosji na razie nie wywołuje niepokojów społecznych. Po części wynika to z faktu, że Rosja posiada środki finansowe, które jeszcze przez co najmniej 2-3 lata umożliwią jej kontynuację działań zbrojnych w Ukrainie bez wystąpienia dotkliwych konsekwencji gospodarczych i społecznych. Dopiero po tym czasie wojna może spowodować obniżenie poziomu życia Rosjan, zaś przemysł zbrojeniowy zacznie odczuwać coraz większe trudności z uwagi na ograniczenia w dostępie do nowoczesnych technologii oraz materiałów i części zamiennych²⁰.

Prawdopodobieństwo konfrontacji z Rosją

Zachód dostrzega zagrożenie ze strony Rosji²¹. Kiedy mogłoby dojść do napaści na państwa NATO? Zdania są podzielone, ale najczęściej wskazuje się okres od 3 do 10 lat²², przy czym według najbardziej

¹⁹ A. Wilk: *Rosja po dwóch latach pełnoskalowej wojny. Krucha stabilność i narastająca agresywność*, Ośrodek Studiów Wschodnich <<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2024-02-23/rosja-po-dwoch-latach-pelnoskalowej-wojny>>, (dostęp 23.2.2024).

²⁰ A. Legucka, D. Szeligowski: „Długa Wojna” Putina..., op.cit.

²¹ Zob. np. wypowiedź Lloyda Austina, sekretarza obrony USA w administracji J. Bidena na forum Kongresu 29.2.2024. L. Austin stwierdził wówczas, że „jeśli Władimir Putin odniesie sukces w Ukrainie, na tym nie po przestanie (...) Będzie kontynuował coraz bardziej agresywne działania w regionie”. *NATO Will Be Drawn Into War With Russia if Ukraine Loses*, „Newsweek” <<https://www.newsweek.com/nato-will-drawn-war-russia-if-ukraine-loses-lloyd-austin-1874913>>, (dostęp 29.2.2024).

²² Minister obrony Niemiec B. Pistorius mówi w tym kontekście o okresie 5-8 lat. Raport Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej (DGAP) – 6-10 lat. Cyt. za Polskieradio.24.pl <<https://polskieradio24.pl/artukul/3284622,Zdazyc-przygotowac-sie-do-wojny-Raport-nie-pozostawia-zludzen-NATO-ma-coraz-mniej-czasu>>, (dostęp 21.11.2023). Portal forsal.pl <<https://forsal.pl/swiat/artykuly/9406707,minister-obrony-niemiec-rosja-moze-zaatakowac-kraj-nato-za-5-8-lat.html>>, (dostęp 19.1.2024).

pesymistycznych ocen już w 2025 r. może dojść do dalszego zaostrzenia stosunków z Rosją²³. Nie chodzi o to, że Rosja zaatakuje wówczas państwa NATO, ale odbuduje swój potencjał militarny w takim stopniu, że agresywne plany W. Putina staną się bardziej realne. Rzeczywistą napaść poprzedziłyby „prowokacje” mające uzasadnić konieczność uderzenia na państwa zachodnie, nasilenie wojny hybrydowej²⁴ oraz rozmieszczenie przez Rosję dużych sił w pobliżu granic NATO (w tym w obwodzie Królewieckim).

Zdaniem J. Siewiery, szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (BBN), jeżeli chcemy uniknąć wojny, to kraje wschodniej flanki NATO powinny przyjąć 3-letni horyzont na przygotowanie się do konfrontacji z Rosją²⁵. To okres, w jakim w państwach Sojuszu musi powstać potencjał, który umożliwi skuteczne powstrzymanie Rosji przed agresją. Upływ tego czasu nie oznacza, że wojna nie wybuchnie, ale taki scenariusz musi być brany pod uwagę przy planowaniu i realizacji działań wzmacniających potencjał obronny NATO. Po uporządkowaniu sił zbrojnych oraz uzupełnieniu strat poniesionych w wojnie z Ukrainą, a także w sytuacji przestawienia gospodarki na tory wojenne, Rosja będzie mogła

– przy braku sprzeciwu rosyjskiego społeczeństwa wobec takiej polityki – nasilić działania hybrydowe wymierzone w państwa Sojuszu. Zwiększy to ryzyko wybuchu wojny, która w pewnym momencie – w zależności od oceny przez Rosję zdolności podjęcia szeroko zakrojonych działań wojennych wymierzonych w państwa zachodnie, faktycznej spójności NATO oraz zdolności obronnych Sojuszu – może przekształcić się w pełnoskalową agresję militarną.

Wobec dużej przewagi technologicznej i sprzętowej po stronie NATO, Rosja – aby myśleć o podjęciu nawet ograniczonych działań zbrojnych przeciwko któremuś z państw Sojuszu – musiałaby najpierw doprowadzić do zakończenia lub przynajmniej zamrożenia wojny z Ukrainą, co pozwoliłoby na wycofanie dużej części sił rosyjskich z tamtego obszaru. W ocenie niektórych ekspertów wojskowych można się spodziewać takiego finału wojny w Ukrainie w perspektywie dwóch lat, chyba że zajdą szczególne okoliczności: brak możliwości wzmocnienia stanów osobowych armii ukraińskiej oraz ograniczenie lub nawet wstrzymanie dalszego wsparcia przez Zachód, które przyspieszą koniec wojny, oznaczający niestety w tym wypadku przegraną

²³ Taki rozwój sytuacji dopuszcza na przykład raport Bundeswehry z 2023 r. Cyt. za: *Niemcy liczą się z atakiem Rosji na wschodnią flankę NATO*, Polskieradio.pl <<https://www.polskieradio.pl/399/7975/artikel/3317039,niemcy-licza-sie-z-atakiem-rosji-na-wschodnia-flanke-nato-bild-rosja-chce-wykorzystac-polske-w-prowokacji>>, (dostęp 15.1.2024).

²⁴ W ramach wojny hybrydowej można spodziewać się ze strony Rosji organizowania m.in. cyberataków, akcji dezinformacyjnych obliczonych na radykalizację nastrojów wśród rosyjskojęzycznych mniejszości zamieszkujących kraje bałtyckie i Mołdawię oraz inspirowanie w tych krajach, a także w Polsce, konfliktów wewnętrznych skutkujących wystąpieniami antyrządowymi i antyukraińskimi.

²⁵ Wywiad z J. Siewierą na łamach Naszego Dziennika <<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/biuro-bezpieczenstwa-narodowego/aktualnosci/nasz-dziennik-rozmowa-z-szefem-bbn,78205>>, dostęp od 2.12.2023.

Ukrainy²⁶. W sumie daje to 3 lata, o których mówi BBN wskazując moment, w którym otworzy się okno możliwości zaatakowania przez Rosję państw NATO. Kontynuacja, a tym bardziej zwiększenie wsparcia dla Ukrainy ze strony państw Zachodu da więcej czasu państwom Sojuszu na przygotowanie się do potencjalnej wojny z Rosją.

Istotnym czynnikiem, który może zwiększyć skłonność Rosji do zaatakowania państw NATO mogą być nadzieje, że wraz ze zwycięstwem D. Trumpa w wyborach prezydenckich w USA ziszcza się jego zapowiedzi z okresu kampanii wyborczej, wskazujące na możliwość osłabienia więzi transatlantyckich oraz kontestowania zobowiązań z tytułu art. 5 traktatu waszyngtońskiego, jako reakcji na niechęć niektórych państw europejskich do zwiększenia wysiłku obronnego. Oczywiście nie oznacza to, że Stany Zjednoczone wystąpią z NATO. Ale jeśli Europa nie przyczyni się do wzmocnienia potencjału Sojuszu, wówczas sam ten fakt – niezależnie od negatywnej reakcji Stanów Zjednoczonych

na zbyt małe zaangażowanie państw europejskich w sprawy obronności – może stanowić przesłankę skłaniającą Rosję do rozważenia opcji napaści na któreś z państw NATO. Natomiast jeśli państwa Sojuszu wykażą determinację w przygotowaniach do wojny, wówczas Rosja najpewniej uzna, że NATO jest na tyle silne w wymiarze politycznym, wojskowym i gospodarczym, że taka agresja obarczona byłaby dużym ryzykiem porażki. W takiej sytuacji do otwartego konfliktu zbrojnego z Rosją nie dojdzie i konfrontacja z państwami NATO pozostanie na poziomie wojny hybrydowej.

Gotowość NATO do odparcia rosyjskiej agresji

Władimir Putin wielokrotnie udowodnił, że traktuje różne formy konfrontacji z innymi państwami, w tym otwartą wojnę, jako instrument polityki zagranicznej²⁷. Przed 2022 r. kraje NATO reagowały na agresywną politykę Rosji w sposób powściągliwy, co zapewne utwierdziło rosyjskiego przywódcę, że Sojusz

²⁶ W ocenie P. Lewandowskiego, uznanego eksperta z zakresu wojskowości, Ukraina będzie w stanie odparć agresję Rosji tak dużymi, jak obecnie siłami jeszcze przez około dwa lata. Później zacznie tracić zdolności bojowe, głównie z uwagi na wyczerpanie się rezerw ludzkich. W konsekwencji będzie musiało dojść do jakiejś formy zakończenia lub zamrożenia konfliktu. Kolejny rok Rosja będzie musiała poświęcić na uporządkowanie sił zbrojnych, które będą już zmobilizowane i rozwinięte po kilku latach wojny, odtworzenie zdolności bojowej obniżonej w wyniku strat poniesionych w Ukrainie, a także przerzucenie wojsk w pobliże granic z państwami NATO. Oczywiście nie można wykluczyć, że siły ukraińskie będą dłużej, niż się obecnie ocenia, dawały skuteczny odpór Rosji, zwłaszcza jeśli wsparcie państw zachodnich zostanie utrzymane lub nawet zwiększone oraz gdy mobilizacja do wojska jednak się powiedzie. Wówczas moment, kiedy Rosja będzie zdolna do zaatakowania państw NATO ulegnie przesunięciu. *Ukraina wytrzymuje dwa lata, a za trzy Rosja testuje NATO. „Na to musimy się szykować”*, wywiad z P. Lewandowskim, Portal gazeta.pl <<https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,30724264,ukraina-wytrzymuje-dwa-lata-a-za-trzy-rosja-testuje-nato-na.html>>, (dostęp 27.2. 2024).

²⁷ Świadczą o tym: interwencja wojsk rosyjskich w Mołdawii w 1992 r. w reakcji na ożywienie się ruchów separatystycznych w Naddniestrzu, dwie wojny w Czeczenii (1994–1996 i 1999–2009), działania wojsk rosyjskich w Gruzji w 2008 r. w związku z dążeniami Osetii Południowej i Abchazji do oderwania się, a także doprowadzenie do utraty przez Ukrainę w 2014 r. Krymu oraz Donbasu.

jest podzielony politycznie i niezdolny do zdecydowanych ruchów, łącznie z użyciem sił zbrojnych, mających na celu powstrzymanie imperialnych dążeń Rosji.

Brak gotowości do sięgania po argumenty siły w relacjach z Rosją, wyraźnie widoczny w establishmencie politycznym wielu europejskich państw NATO, wynikał z przekonania, że w sytuacji, gdy pokój w Europie nie jest w jakiś szczególnie sposób zagrożony, należy skoncentrować się na rozwoju gospodarczym, postępie technologicznym i poprawie jakości życia zachodnich społeczeństw, co byłoby trudne do pogodzenia z wysokimi kosztami polityki zbrojeń. Agresja Rosji na Ukrainę pokazała, że potrzebne jest nowe spojrzenie na te kwestie, bowiem państwa NATO muszą być przygotowane na długą konfrontację z Rosją, wykazując przy tym zwartość i jedność w razie zagrożenia agresją²⁸.

Na szczycie NATO w Madrycie w lipcu 2022 r. przywódcy Sojuszu zatwierdzili nową strategię odzwierciedlającą radykalną zmianę percepcji wyzwań, przed którymi stoi Sojusz. Koncentruje się ona na zagrożeniach ze strony Rosji i konieczności

wzmocnienia kolektywnej obrony. Kontrastuje to ze strategią z 2010 r., która zakładała, że główne zagrożenie dla Sojuszu stanowi terroryzm, a ryzyko ataku Rosji na terytorium NATO jest niewielkie²⁹. Uzupełnieniem decyzji NATO o uznaniu Rosji za najważniejsze wyzwanie dla bezpieczeństwa Sojuszu było ogłoszenie planów wzmocnienia obecności wojskowej USA w Europie³⁰.

Obrona wschodniej flanki NATO przed Rosją może być trudna z uwagi na brak głębi operacyjnej w krajach bałtyckich oraz wschodniej Polsce³¹, dającej możliwość wycofania się sił zbrojnych tych krajów bez większych strat w celu oczekiwania na wsparcie NATO, i po przegrupowaniu, na przeprowadzenie skutecznego kontruderzenia. Każda kolejna doba, która upłynie zanim siły NATO zostaną przerzucone w rejon konfliktu oznaczać będzie mocniejsze okopanie się wojsk rosyjskich na zajętych terenach, co utrudni wyparcie ich stamtąd. Zarazem wobec posunięć dokonanych przez Rosję, czyli zajęcia części terytorium Sojuszu, państwa NATO mogą nie wykazać się należyta

²⁸ Istotę problemu dobrze oddają słowa J. Stoltenberga, sekretarza generalnego NATO, że najlepszą obroną przed rosyjskim imperializmem jest z jednej strony wspieranie Ukrainy w walce z Rosją, z drugiej zaś rozbudowa potencjału militarnego Sojuszu i uzyskanie w ten sposób w pełni wiarygodnej zdolności do odstraszania każdego agresora. Wywiad J. Stoltenberga dla „Welt am Sonntag”, cyt. za: defence24.pl <<https://defence24.pl/polityka-obronna/stoltenberg-musimy-byc-gotowi-na-wieloletnia-konfrontacje-z-rosja>>, (dostęp 11.2.2024).

²⁹ Ówczesna strategia NATO i opracowany na jej podstawie plan użycia wojska polskiego w razie agresji ze strony Rosji zakładały w wypadku niekorzystnego dla Sojuszu przebiegu początkowych działań wojennych możliwość wycofania się na linię Wisły i dopiero stamtąd rozpoczęcie kontruderzenia. Oznacza to, że około 40% polskiego terytorium mogłoby być czasowo zajęte przez Rosję.

³⁰ W. Lorenz: *Szczyt NATO w Madrycie – odpowiedź na agresywną politykę Rosji*, PISM, „Biuletyn” z 15.7.2022.

³¹ A.M. Dyrer: *Rosja ma wolę polityczną do zaatakowania NATO*. Pytanie, kiedy będzie mieć zdolności, wywiad na Portalu Oko.Press <<https://oko.press/czy-i-kiedy-rosja-zaatakujecie-nato>>, (dostęp 18.2.2024). Ważne ośrodki miejskie Białystok, Lublin, Rzeszów są położone w niewielkiej odległości (45-85 km) od granicy z Białorusią i Ukrainą.

determinacją do przeprowadzenia kontruderzenia (co wiąże się z ryzykiem dużych strat, zwłaszcza jeśli Rosja zdecydowałaby się na użycie taktycznej broni jądrowej), prowadząc niekończące się spory polityczne, w jaki sposób i jakimi środkami należy odpowiedzieć na jej agresję.

Oczywiście Rosja nie zdoła ukryć przygotowań do dużej operacji wojskowej, jaką byłoby planowanie ataku na któreś z państw NATO. Potwierdza to fakt, że jesienią 2021 r. USA i Wielka Brytania ustaliły na podstawie danych wywiadowczych, że wkrótce nastąpi zmasowany atak Rosji na Ukrainę, co miało miejsce kilka miesięcy później. Pozostaje kwestia odpowiedniej reakcji NATO, aby nie dopuścić do wtargnięcia sił rosyjskich w głąb terytorium państw bałtyckich czy Polski. Nie dojdzie do tego tylko wówczas, jeśli Sojusz natychmiast podejmie odpowiednie kontradziałania. Mając to na względzie, państwa NATO na szczycie Sojuszu w Wilnie w lipcu 2023 r. zatwierdziły nowe plany obronne, zakładające rozbudowę sił szybkiego reagowania z 40 tys. do 300 tys. żołnierzy, a także wzmocnienie potencjału Sojuszu w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego³². Przyjęta wówczas doktryna obrony uprzedzającej potwierdza gotowość Sojuszu do obrony „każdego cala” swojego terytorium³³ i umożliwia

państwom NATO – w przypadku agresji Rosji na któreś z nich – uzyskanie zdolności do szybkiego przeniesienia działań zbrojnych na rosyjskie terytorium.

W pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie istniały poważne obawy, że W. Putin – z uwagi na ciężkie straty, jakie jego wojska poniosły w pierwszej fazie – zdecyduje się na użycie taktycznej broni jądrowej. Aby zmniejszyć to ryzyko Stany Zjednoczone ostrzegły o konsekwencjach, jakie poniesie Rosja, gdyby przekroczyła próg nuklearny. Chociaż nigdy do opinii publicznej nie wyciekły informacje o argumentach, których użyły USA, to skutecznie powstrzymały Rosję przed sięgnięciem po broń jądrową³⁴. Także prezydent Chin Xi Jinping poinformował W. Putina, że Rosja straciłaby poparcie Chin, gdyby użyła tego rodzaju broni³⁵.

Wiarygodność gwarancji

W reakcji na wywołanie przez Rosję wojny z Ukrainą NATO wykazało jedność polityczną. Nie zmienia to faktu, że kwestie wiarygodności gwarancji sojuszniczych w ramach art. 5 traktatu waszyngtońskiego, w tym stopnia zaangażowania się Stanów Zjednoczonych w obronę Europy w sytuacji rzeczywistego ataku Rosji na któreś z państw NATO (zwłaszcza ze wschodniej flanki Sojuszu),

³² W. Lorenz, M. Terlikowski: *Najważniejsze decyzje szczytu NATO w Wilnie*, PISM, „Biuletyn” z 13.7.2023.

³³ W. Lorenz: *Wzmocnienie odstraszania – priorytet na szczyt NATO w Wilnie*, PISM, „Biuletyn” z 6.4.2023.

³⁴ USA ostrzegły Rosję przed użyciem broni jądrowej. „Będzie to miało dla katastrofalne skutki”, Portal forsal.pl <<https://forsal.pl/swiat/usa/artykuly/8555597,usa-ostrzegly-rosje-przed-uzyciem-broni-jadrowej-katastrofalne-skutki.html>>, (dostęp 26.9.2022).

³⁵ Przywódca Chin ostrzegł Putina przed użyciem broni nuklearnej, Portal money.pl <<https://www.money.pl/gospodarka/wojna-przywodca-chin-ostrzegl-putina-przed-uzyciem-broni-nuklearnej-6916306244844320a.html>>, (dostęp 15.7.2023).

niekiedy budzą wątpliwości ekspertów i polityków. Do braku pełnej jednoznaczności w tych sprawach przyczyniły się m.in. słowa D. Trumpa w okresie kampanii wyborczej przed wyborami prezydenckimi w 2020 r. o możliwości rezygnacji USA ze wspierania tych europejskich państw, które przeznaczają zbyt małe nakłady na obronność (poniżej 2% PKB).

Kwestię wiarygodności sojuszniczej w ramach NATO trzeba rozpatrywać w dwóch wymiarach:

- czy w razie agresji ze strony Rosji Stany Zjednoczone udzielą Europie szybkiego i wystarczającego wsparcia wojskowego, bez warunkowego podejścia do art. 5 traktatu waszyngtońskiego, że będzie on aktywowany tylko w stosunku do tych państw, które zwiększyły nakłady na obronność;
- czy w przypadku ograniczonej terytorialnie napaści Rosji na niektóre państwa NATO (kraje bałtyckie), zachodnioeuropejskie państwa Sojuszu oraz USA zdecydują się na pełnowymiarową odpowiedź militarną i uderzenie na wojska rosyjskie, ryzykując eskalację konfliktu zbrojnego do użycia broni jądrowej włącznie, czy też będą tracić czas na polityczne dyskusje i ostatecznie ograniczą się na przykład jedynie do nałożenia na Rosję kolejnych sankcji. Z badań opinii publicznej wynika, że gotowość „umierania za wolność Bałtów” w społeczeństwach krajów zachodnich jest raczej niska. Co więcej, nawet przekonanie o konieczności obrony własnego kraju nie jest w społeczeństwach tych krajów (np. w Holandii) powszechne.

Sprawdzeniem wiarygodności sojuszniczej może być postawa poszczególnych państw NATO wobec pomocy wojskowej i gospodarczej dla Ukrainy. W tym kontekście stawiane jest pytanie, jeśli Ukraina przegra wojnę z Rosją, do czego przyczynić się może zmniejszenie lub nawet wstrzymanie udzielanego dotychczas wsparcia, to jaką gwarancję będą miały państwa bałtyckie, że w przypadku napaści Rosji na kraje wschodniej flanki NATO, Sojusz przyjdzie im z niezbędną pomocą³⁶.

Potencjał obronny europejskich państw Sojuszu

W odróżnieniu od Rosji, która na przełomie lat 2023/2024 przestawiła swoją gospodarkę na tory wojenne, a także podporządkowała działalność struktur państwowych potrzebom sił zbrojnych, państwa europejskie nie zareagowały w sposób znaczący na te posunięcia, tak jakby rozpoczęcie przez Rosję wojny w Ukrainie pozostało bez wpływu na długookresowe bezpieczeństwo Europy i Sojuszu. Konstrastuje to z podejściem Stanów Zjednoczonych, które – jako mocarstwo globalne – muszą być przygotowane do szybkiego reagowania, także militarnie, w różnych rejonach świata, na wydarzenia naruszające interesy USA. Wydaje się, że wśród państw europejskich wciąż dominuje przekonanie, że czynniki takie jak: parasol nuklearny USA, obecność amerykańskich żołnierzy w Europie oraz możliwość zaopatrywania się w Stanach Zjednoczonych

³⁶ Wypowiedź Z. Pisarskiego, założyciela i prezesa Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego, podczas debaty pt. *Widmo agresji dla Polski. Jak się obronić przed Rosją?* na łamach Wirtualnej Polski <<https://wiadomosci.wp.pl/widmo-agresji-dla-polski-jak-sie-obronic-przed-rosja-debata-wp-6998823489083904a>>, (dostęp 23.2.2024).

w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt wojskowy stanowią wystarczające przesłanki bezpieczeństwa Europy³⁷.

Pewnik, że państwa Sojuszu zgodnie uznały rozpoczęcie przez Rosję wojny w Ukrainie za niczym nieusprawiedliwiony akt agresji na niepodległe państwo, nie znaczy, że kraje Europy, zwłaszcza położone daleko od Rosji, jednakowo silnie odczuwają zagrożenie z jej strony, tak jak postrzegają to państwa wschodniej flanki NATO. Ponieważ duża część mieszkańców państw zachodnioeuropejskich nie obawia się Rosji, a jeżeli nawet, to w mniejszym stopniu, niż mieszkańcy państw bałtyckich czy Polski³⁸, trudno jest zmobilizować ich rządy do działań na rzecz wzmocnienia potencjału obronnego Sojuszu w celu powstrzymania imperialnych zakusów Rosji.

Zwleknięcie zachodnioeuropejskich państw NATO z podjęciem zdecydowanych działań wzmacniających potencjał obronny znajduje swój praktyczny wyraz przede wszystkim w:

- Utrzymywaniu przez długi czas wydatków wojskowych poniżej obowiązującego w Sojuszu pułapu 2% PKB, ustalonego na szczycie NATO w Walii (Newport) we wrześniu 2014 r. Sytuacja pod tym względem uległa zmianie dopiero

w 2024 r., kiedy większość państw NATO oświadczyła, że planuje przeznaczać na cele obronne uzgodnione pułapy środków w relacji do PKB. Daje się zauważyć, że skłonność do inwestowania w obronność maleje wraz ze wzrostem odległości poszczególnych państw od granicy z Rosją i Białorusią.

- Ograniczeniu, w porównaniu z okresem przed 1991 r., wielkości zamówień na uzbrojenie i amunicję lokowanych w przemysłach obronnych europejskich państw Sojuszu. Pociągnęło to za sobą zmniejszenie zdolności produkcyjnych wielu działających w Europie firm zbrojeniowych, a niekiedy spowodowało całkowitą ich likwidację. Konsekwencje tego stanu rzeczy uwidoczniły się w związku z przekazaniem przez państwa europejskie (w tym Polskę) dużych ilości uzbrojenia (także amunicji) w ramach pomocy wojskowej dla Ukrainy. Opróżniono magazyny z zapasów utrzymywanych przez europejskie państwa NATO na potrzeby własnych sił zbrojnych. Odtworzenie niezbędnych rezerw przy równoczesnym kontynuowaniu pomocy dla Ukrainy okazało się trudne bez uprzedniego rozbudowania mocy wytwórczych europejskiego przemysłu zbrojeniowego, co oczywiście wymaga czasu na zrealizowanie programów inwestycyjnych w tym zakresie³⁹.

³⁷ Raport o (słabej) gotowości bojowej Europy. UE jest dużym militarnym graczem, ale daleko jej do militarnej potęgi, Politico, cyt. za Portalem wiadomości.onet.pl <<https://wiadomosci.onet.pl/politico/europa-nie-jest-w-sta-nie-uwolnic-sie-od-zaleznosci-w-sferze-obrony-od-usa/q1fwt2e>>, (dostęp 19.6.2023).

³⁸ Badania opinii publicznej wskazują jednak na stopniową zmianę postrzegania przez społeczności zachodnioeuropejskie skali zagrożeń ze strony Rosji i wzrost związanych z tym obaw o bezpieczeństwo.

³⁹ Problemy z odtworzeniem zmniejszonych w poprzednich latach mocy produkcyjnych europejskiej branży zbrojeniowej dobrze ilustrują problemy z realizacją zobowiązania podjętego przez UE w marcu 2023 r., dotyczącego dostarczenia Ukrainie w ciągu roku nieco ponad miliona pocisków artyleryjskich kalibru 155 mm. Pod koniec stycznia 2024 r. okazało się, że Unia jest w stanie przekazać jedynie połowę zadeklarowanej ilości amunicji (524 tys. pocisków), zaś w pełnym wymiarze obietnicę dostarczenia Ukrainie amunicji artyleryjskiej w ilości 1,16 mln sztuk UE będzie mogła zrealizować do końca 2024 r. Zdaniem T. Bretona, europej-

• Uzależnieniu europejskich państw Sojuszu od dostaw amerykańskiego uzbrojenia, w szczególności zaawansowanych technologicznie samolotów bojowych oraz szerokiej gamy pocisków raketowych. Według niektórych danych państwa europejskie przeznaczają na zakupy techniki wojskowej w USA ponad połowę środków przewidzianych w budżetach wojskowych na uzbrojenie⁴⁰.

Rola UE we wzmacnianiu potencjału obronnego NATO

Obecna agenda unijna nie przewiduje tworzenia armii europejskiej, która mogłaby przejąć ciężar obrony Europy, zwłaszcza w przypadku zmniejszenia zaangażowania Stanów Zjednoczonych w ramach Sojuszu. Istnieją co prawda unijne grupy bojowe oraz Eurokorpus w Strasburgu, ale podstawę obrony Europy przed agresją Rosji zapewniają siły NATO, które tworzą armie poszczególnych państw, działające pod wspólnym dowództwem i według wspólnych planów operacyjnych. Wysiłki państw europejskich na rzecz wzmocnienia potencjału obronnego nie powinny kolidować ani konkurować ze strukturami NATO, a jedynie uzupełniać potencjał Sojuszu w zakresie, w jakim instytucje unijne posiadają kompetencje i instrumenty

realizacyjne. Chodzi zwłaszcza o działania na rzecz:

- wspierania rozwoju i integracji przemysłów obronnych państw UE (wspólne zamówienia, eliminacja barier utrudniających współpracę),
- zwiększenia nakładów finansowych na obronność,
- mobilizacji społeczeństw europejskich do zwiększenia zaangażowania w sprawy obronności.

W marcu 2024 r. Komisja Europejska oraz wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa opublikowali „Europejską strategię przemysłu obronnego” (ang. *European Defence Industrial Strategy* – EDIS). Jej celem jest wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (ang. *European Defence Technological and Industrial Base* – EDTIB) przez zacieśnienie współpracy państw członkowskich w pozyskiwaniu sprzętu wojskowego oraz wzmocnienie zdolności produkcyjnych w tym sektorze. Strategii towarzyszy propozycja Europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego (ang. *European Defence Industrial Development Programme* – EDIDP), który ma zapewnić ciągłość unijnego finansowania w tym obszarze.

EDIS stanowi nową inicjatywę ustawodawczą, która pozwoli przejść od

skiego komisarza do spraw rynku wewnętrznego i usług, dopiero w 2025 r. państwa Unii zdolają znacząco powiększyć zdolności produkcji amunicji artyleryjskiej, nawet do 2 mln sztuk rocznie. A. Brzozowski: *EU's Borrell urges member states to find ways to send more ammunition to Ukraine*, Portal euractiv.com. <<https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eus-borrell-urges-member-states-to-find-ways-to-send-more-ammunition-to-ukraine/>>, (dostęp 22.2.2024); *EU Commission declares victory on its 1 M shells for Ukraine pledge*, cyt. za Portalem politico.eu <<https://www.politico.eu/article/commission-declares-victory-in-million-artillery-round-mission/>>, (dostęp 31.1.2024).

⁴⁰ Raport o (słabej) gotowości bojowej Europy..., op.cit.

krótkoterminowych środków nadzwyczajnych, przyjętych przez UE w 2023 r. i kończących się w 2025 r. (ASAP, EDIRPA⁴¹), do bardziej strukturalnego i długoterminowego podejścia do osiągnięcia gotowości przemysłu obronnego. Zapewni to ciągłość wsparcia dla EDTIB i stworzy warunki do jej szybkiego wzmocnienia.

W EDIS określono trzy wskaźniki służące do pomiaru postępów państw członkowskich w osiąganiu gotowości przemysłowej, przewidujące następujące wielkości progowe do osiągnięcia w perspektywie 2030 r.:

- co najmniej 40% wartości kupowanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego trzeba zamawiać w ramach współpracy państw UE,
- wartość wewnątrzunijnego handlu wyrobami obronnymi powinna stanowić co najmniej 35% wartości unijnego rynku takich wyrobów,
- co najmniej 50% wartości zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy należy lokować w europejskim przemyśle obronnym, zaś do 2035 r. wskaźnik ten powinien osiągnąć poziom 60%.

Na realizację EDIS z budżetu UE w latach 2025–2027 zaplanowano 1,5 mld euro. Wspomniane wsparcie finansowe umożliwi rozszerzenie zakresu działań

podjęmowanych w ramach EDIRPA oraz ASAP⁴². Zdaniem komisarza T. Bretona budowa konkurencyjnego europejskiego kompleksu przemysłowo-obronnego wymaga jednak większych środków finansowych, ocenianych nawet na 100 mld euro⁴³. Ogłoszenie strategii nie narusza dotychczasowych reguł współpracy państw UE w sferze obronności, zgodnie z którymi kwestie bezpieczeństwa i obrony pozostają w kompetencji państw członkowskich. Strategii nie należy zatem odczytywać jako dążenia do zbudowania unii obronnej i europejskich sił zbrojnych.

Wkład Polski we wzmacnianie potencjału NATO

Polska jest kluczowym państwem dla wschodniej flanki NATO, dlatego podejmowane od 2022 r. wysiłki mające na celu wzmocnienie zdolności bojowych polskiej armii stanowią w Sojuszu ważny wkład w rozbudowę potencjału odstraszania. Istotną rolę w strategii obronnej Polski odgrywają oczywiście powiązania sojusznicze w ramach NATO, w tym współpraca polityczno-wojskowa ze Stanami Zjednoczonymi, wyrażająca się zwłaszcza obecnością amerykańskich wojsk na terytorium naszego kraju oraz możliwością zakupu

⁴¹ Celem programu ASAP jest wzmocnienie zdolności produkcyjnych przemysłów zbrojeniowych państw UE, w tym przyspieszenie produkcji amunicji i jej komponentów przez dofinansowanie wspólnych projektów. Na ten cel Komisja Europejska przeznaczyła kwotę 500 mln euro, która ma ułatwić zwiększenie do końca 2025 r. mocy wytwórczych europejskiego przemysłu zbrojeniowego do 2 mln pocisków rocznie. Z kolei program EDIRPA ma wspomagać rozwój współpracy państw UE w zakresie zamówień w dziedzinie obronności i działania na rzecz ograniczenia rozdrobnienia w sferze produkcji zbrojeniowej. Budżet instrumentu wyniósł 300 mln euro.

⁴² Nowa Strategia na rzecz europejskiego przemysłu obronnego: osiągnięcie gotowości UE dzięki zdolnemu do reagowania i odpornemu europejskiemu przemysłowi obronnemu, Bruksela, 5.3.2024. JOIN(2024) 10 final.

⁴³ Breton pitches €100 billion fund for defence industry cooperation, Portal euractiv.com <<https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/breton-pitches-e100-billion-fund-for-defence-industry-cooperation/>>, (dostęp 10.1.2024).

w USA dużych ilości zaawansowanego technologicznie uzbrojenia.

Działania na rzecz modernizacji polskiej armii pociągnęły za sobą skokowy wzrost wydatków na cele obronne – w 2024 r. ich udział w PKB ma wynieść około 4,2%, co oznacza, że w ciągu krótkiego czasu wartość tego wskaźnika niemal się podwoi. Pod tym względem nasz kraj należy do ścisłej czołówki państw NATO. Polska opowiada się za niezwłocznym wypełnieniem uzgodnionego w NATO 2% udziału wydatków wojskowych w PKB przez wszystkie państwa Sojuszu, a nawet podniesienia tego pułapu do 3% PKB⁴⁴.

Podjętym od 2022 r. działaniom na rzecz wzmocnienia potencjału obronnego Polski i w ten sposób przyczynienia się do zwiększenia siły NATO w zakresie powstrzymywania Rosji przed agresją nie towarzyszyła jednak aktualizacja dokumentów o charakterze strategicznym, stanowiących podstawę bieżącego funkcjonowania i rozwoju systemu obronności państwa⁴⁵. W tej sytuacji konieczne jest szybkie opracowanie nowych dokumentów: „Strategii bezpieczeństwa narodowego”, a następnie

opartej na niej „Polityczno-strategicznej doktryny obronnej”⁴⁶. Powinny uwzględniać aktualne uwarunkowania bezpieczeństwa Polski i wskazywać sposoby przeciwdziałania zagrożeniom, zwłaszcza tym stwarzanym przez agresywną politykę Rosji. Kolejnym krokiem winno być określenie przez Radę Ministrów szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji technicznej sił zbrojnych na kolejny, 15-letni okres planistyczny (art. 36 ustawy o obronie Ojczyzny). Na tej podstawie Minister Obrony Narodowej będzie mógł wprowadzić program rozwoju sił zbrojnych (art. 37 przywołanej ustawy), obejmujący lata 2025–2039.

Ministerstwo Obrony Narodowej, zamawiając w latach 2022–2023 kolejne duże partie uzbrojenia, nie poprzedziło tej decyzji pogłębioną analizą niezbędnych zmian w strukturze organizacyjnej i systemie dowodzenia polskiej armii w związku z jej rozbudową i doposażeniem w duże ilości nowego sprzętu bojowego. Nie opracowano długofalowego planu transformacji wojska, odzwierciedlającego proces dostosowywania sił i środków do potrzeb

⁴⁴ Inicjatywa prezydenta A. Dudy zgłoszona podczas wizyty (wspólnie z premierem D. Tuskiem) w Waszyngtonie w marcu 2024 r., która nie zyskała jednak szerszego poparcia wśród państw NATO. Rzecznik Departamentu Stanu USA stwierdził, że obecnie priorytetem jest osiągnięcie przez wszystkie państwa Sojuszu dotychczas obowiązującego progu 2%.

⁴⁵ W latach 2022–2023 nie podjęto prac nad dokumentem, który zastąpiłby „Strategię bezpieczeństwa narodowego” z 2020 r., a także dokumentem niższego rzędu, czyli „Polityczno-strategiczną doktryną obronną” ustanowioną w 2018 r., a zatem opartą na poprzedniej „Strategii bezpieczeństwa narodowego” z 2014 r. Ponadto w 2019 r. wprowadzono Program rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2021–2035, podczas gdy metodyka procesu wieloletniego programowania rozwoju sił zbrojnych, na podstawie której ten program powinien zostać opracowany pojawiła się dopiero rok później, w 2020 r. Zdaniem W. Kosiniaka-Kamysza, obecnego ministra obrony narodowej, trudno ocenić czy różne decyzje związane z rozwojem Sił Zbrojnych RP, w tym zakupy uzbrojenia, były podejmowane zgodnie z rzeczywistymi potrzebami wojska. Zob. wypowiedź W. Kosiniaka-Kamysza podczas posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej 8.2.2024.

⁴⁶ Podstawę prawną takiej kolejności przyjmowania wymienionych dokumentów stanowi art. 24 ustawy z 11.3.2022 o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r., poz. 248).

określonych przez charakter i skalę zagrożeń ze strony Rosji. Kładąc nacisk na szybką realizację dostaw uzbrojenia, a zarazem na wydzźwięk propagandowy takich działań, jako zasadę przyjęto dokonywanie zakupów w ramach tzw. pilnej potrzeby operacyjnej sił zbrojnych, nadużywając jej. Takie podejście utrudnia doposażenie polskiej armii z ekonomicznego punktu widzenia, uwzględniającego interesy krajowego przemysłu obronnego. Ponieważ decyzje o zakupach uzbrojenia nie wynikały z długofalowego planu transformacji wojska, a także często nie miały pełnego zabezpieczenia finansowego⁴⁷, w ocenie obecnego kierownictwa MON niektóre decyzje zakupowe wymagają weryfikacji.

Źródła finansowania zakupów uzbrojenia

Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów projektem ustawy budżetowej na 2024 r.,

na cele obronności planuje się przeznaczyć rekordową kwotę 158,9 mld zł, przeszło dwukrotnie wyższą niż w 2022 r. Sam budżet państwa nie podołałby takim obciążeniom – stąd na podstawie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny ustanowiono Fundusz Wspierania Sił Zbrojnych (FWSZ) obsługiwany przez Bank Gospodarki Krajowej (BGK), tworzący dodatkowe, pozabudżetowe źródło finansowania zakupów uzbrojenia⁴⁸. To rozwiązanie jest jednak kwestionowane przez NIK oraz ekspertów z zakresu finansów publicznych (na przykład Instytutu Finansów Publicznych) z uwagi na jego negatywny wpływ na przejrzystość tych finansów i łamanie zasady jedności zarządzania tą sferą przez ustawę budżetową⁴⁹. Ponadto koszty obsługi długu funduszy pozabudżetowych (w tym FWSZ) są wyższe niż przez emisję skarbowych papierów

⁴⁷ Po zmianie kierownictwa resortu obrony MON ujawnił, że luka pomiędzy planowanymi i wstępnie zatwierdzonymi wydatkami na wyposażenie polskiej armii, a rzeczywistymi kosztami realizacji wszystkich zadań ujętych w Programie rozwoju sił zbrojnych szacowana jest na około 500 mld zł. Zob. wypowiedź P. Bejdy, wiceministra obrony narodowej, przytoczona na portalu Bakier.pl <<https://www.bakier.pl/wiadomosc/MON-oszacowanie-niedofinansowanie-polskiego-wojska-Kwota-przeraza-8706970.html>>, (dostęp 3.7.2024).

⁴⁸ Na środki FWSZ (w 2024 r. 53,5 mld zł) składają się m.in.: wpływy z tytułu udostępniania poligonów wojskom sojusznikom, świadczenia specjalistycznych usług wojskowych oraz sprzedaży mienia wojskowego, wpłaty z budżetu państwa przekazywane przez MON, a także kredyty, pożyczki oraz wyemitowane obligacje. W „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2024–2027” zasygnalizowano znaczne przyspieszenie wzrostu zadłużenia FWSZ w perspektywie najbliższych czterech lat. W latach 2024–2027 planowany jest wzrost zadłużenia Funduszu o 267,6 mld zł, natomiast wydatki mają wynieść 247,4 mld zł. Oznacza to, że przewiduje się pełne sfinansowanie modernizacji polskiej armii emisją długu w ramach FWSZ. „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2024–2027”, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2023, s. 40. Czy wydatki na zbrojenia przyspieszą wzrost gospodarczy w Polsce? ...op.cit., s. 8; Zob. także P. Dudziak: *Wzrost wydatków na obronność – omijanie reguł fiskalnych*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2024.

⁴⁹ Stanowisko wobec funkcjonujących przy BGK funduszy pozabudżetowych NIK wyraziła m.in. w dokumencie pt. „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku” z 7.6.2023, gdzie na s. 5 stwierdzono: „Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia kierunki zmian w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest w znacznej części poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu. Ustawa budżetowa, w tym przede wszystkim budżet państwa, przestaje pełnić funkcję podstawowego aktu zarządzania finansami państwa”. W powyższym kontekście trzeba również wskazać na wystąpienie prezesa NIK na posiedzeniu plenarnym Sejmu 25.7.2024 w sprawie wykonania budżetu państwa w 2023 r., podczas którego przedstawiony został dokument pt. „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku”. W podsumowaniu

wartościowych⁵⁰. Funkcjonowanie FWSZ ma jednak zaletę – zgodnie z polską definicją państwowego długu publicznego finansowanie zakupów uzbrojenia w ramach tego Funduszu pozwala na pozostawienie takich wydatków poza sektorem finansów publicznych, co jest istotne z uwagi na objęcie Polski w lipcu 2024 r. unijną procedurą nadmiernego deficytu.

Kupowanie zagranicznego uzbrojenia

Analiza 120 najważniejszych umów na dostawy uzbrojenia zawartych przez MON w latach 2022–2023 wskazuje, że 75% środków trafi do firm zagranicznych, natomiast w kraju pozostanie tylko co czwarta wydana na ten cel złotówka. MON uzasadniał taką strukturę zamówień wnioskami z wojny w Ukrainie, z których wynika, że dla skutecznego powstrzymywania Rosji niezbędne jest pozyskanie ogromnych ilości nowoczesnego uzbrojenia. Ponieważ krajowy przemysł obronny nie dysponuje odpowiednio dużym potencjałem, wyposażenia trzeba szukać za granicą. Skalę dysproporcji między radykalnie zwiększonymi potrzebami MON odnośnie do dostaw sprzętu wojskowego, a możliwościami krajowej zbrojeniówki można zilustrować przykładem produkowanych w Polsce 155 mm samobieżnych haubic

Krab, uważanych za bardzo udaną konstrukcję, dobrze spisującą się w Ukrainie. Wytwarzająca je Huta Stalowa Wola jest w stanie dostarczyć tylko kilkadziesiąt haubic rocznie, podczas gdy stratedzy z MON wyliczyli, że polska armia potrzebuje około 700 samobieżnych systemów artyleryjskich dużego kalibru. Stąd decyzja, aby kupić takie haubice w Korei Płd., przy czym podpisany w sierpniu 2022 r. kontrakt przewiduje import pierwszych 212 haubic K9A1 Thunder z terminem realizacji do 2026 r. Dostawy kolejnych 460 haubic K9, już w wersji spolonizowanej (K9PL) i produkowanej u nas, mają nastąpić w latach późniejszych. Ważne jest, że będą one zintegrowane z polskimi środkami łączności i opracowanym w Polsce systemem kierowania ogniem Topaz.

Tempo i skala dokonywanych za granicą zakupów uzbrojenia w latach 2022–2023 może wskazywać, że decyzje zapadały w MON niejako *na cito*, bez gruntownej analizy rynków światowych oraz z pominięciem konkursu ofert. W takiej sytuacji trudno spodziewać się, aby MON zdołał wynegocjować atrakcyjne ceny, a przecież chodzi o miliardy złotych, w dodatku w sporej części finansowane kosztem wzrostu zadłużenia państwa. Pamiętać trzeba, że większość zawieranych przez MON

prezes NIK stwierdził, że „Najwyższa Izba Kontroli konsekwentnie i z całą mocą negatywnie ocenia i oceniać będzie działania, które skutkują: obniżeniem rangi budżetu państwa, osłabieniem prawidłowego działania stabilizującej reguły wydatkowej, ponoszeniem wyższych kosztów obsługi obligacji emitowanych przez jednostki spoza sektora finansów publicznych, a także wyłączeniem coraz większych kwot zobowiązań państwa z państwowego długu publicznego, w wyniku czego wielkość tego długu przestaje mieć znaczenie przy ocenie rzeczywistej skali zadłużenia państwa” <<https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/prezes-nik-o-wykonaniu-budzetu-państwa-w-2023.html>>, (dostęp 25.7.2024).

⁵⁰ S. Dudek: *Ponad 14,5 mld zł zmarnowanych pieniędzy. Kosztowny i niekonstytucyjny „równoległy budżet” przy PFR i BGK*, KiA IFP 9/2024 <https://www.ifp.org.pl/kosztowny_niekonstytucyjny_rownolegly_budzet/>, (dostęp 4.6.2024).

umów z zagranicznymi kontrahentami nie przewidywała proporcjonalnie dużych zamówień kompensujących, kierowanych do polskiego przemysłu (tzw. offset), które mogłyby poszerzyć możliwości zbytu produkcji krajowej, ułatwić włączanie się krajowych przedsiębiorców w międzynarodowe łańcuchy kooperacyjne, a także sprzyjać napływowi do Polski nowoczesnych technologii.

Lokowanie dużych zamówień zbrojeniowych za granicą ogranicza pulę środków przeznaczonych na krajowe zakupy sprzętu wojskowego, zaś oczekiwane przez MON szybkie tempo realizacji dostaw utrudnia wdrażanie w polskim przemyśle obronnym nowych rozwiązań technicznych oraz podejmowanie szeroko zakrojonych prac badawczo-rozwojowych, na które po prostu nie ma ani czasu, ani pieniędzy. W ten sposób polskie firmy zmniejszają swoje szanse na zaistnienie na konkurencyjnych rynkach broni, co mogłoby się przełożyć na wzrost eksportu sprzętu wojskowego.

Liczebność polskiego wojska

W 2024 r. przewiduje się możliwość utrzymania 215 tys. żołnierzy w służbie czynnej, w tym 133,5 tys. żołnierzy zawodowych, około 47 tys. żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej oraz około 30 tys. żołnierzy w dobrowolnej służbie zasadniczej. Zwiększona ma zostać liczba przeszkolonych osób w ramach aktywnej rezerwy. Według niektórych ocen polska armia powinna być

większa i obejmować 300 tys. żołnierzy (wliczając w to żołnierzy zawodowych, WOT oraz dobrowolnej służby zasadniczej)⁵¹, jednak tak duża liczebność wojska jest niekiedy kwestionowana ze względu na ograniczenia demograficzne⁵². W latach 2022–2023 ówczesne kierownictwo MON podjęło starania mające na celu utworzenie dwóch nowych dywizji (1 Dywizji Piechoty Legionów oraz 8 Dywizji Piechoty Armii Krajowej), jednak dotychczas – co potwierdził audyt przeprowadzony w MON w 2024 r. – stopień ukończenia tych jednostek jest niski i w praktyce są one tworzone głównie przy wykorzystaniu kadr i zasobów przesuniętych z formacji już istniejących. Tworzenie nowych dywizji na razie nie wpłynęło na zwiększenie zdolności operacyjnej Wojska Polskiego⁵³.

Polski przemysł obronny a dozbrajanie armii

Rozbudowie zdolności obronnych Polski (wielkie zakupy uzbrojenia, zwiększenie liczebności armii) musi towarzyszyć głębsza refleksja nad rolą krajowego przemysłu obronnego w tym procesie oraz perspektywicznymi kierunkami rozwoju jego potencjału wytwórczego i badawczo-rozwojowego. Jeśli działające w Polsce firmy zbrojeniowe mają się włączyć w szerokim zakresie w budowę silnej armii muszą wyjść poza dotychczasowe ramy techniczne, technologiczne i kosztowe, prezentując się jako solidni przedsiębiorcy otwarci na współpracę

⁵¹ Zob. wywiad J. Siewiery na łamach „Naszego Dziennika”..., op.cit.

⁵² Wypowiedź T. Siemoniaka, byłego ministra obrony narodowej a obecnie koordynatora służb specjalnych, Portal defence24.pl <<https://defence24.pl/polityka-obronna/siemoniak-polska-nie-ma-potencjalu-demograficznego-do-budowy-300-tysiecznej-armii>>, (dostęp 21.10.2023).

⁵³ Wypowiedź W. Kosiniaka-Kamysza, szefa MON, podczas posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej 8.2.2024.

międzynarodową, zdolni do dostarczania nowoczesnych oraz dobrych jakościowo wyrobów po rozsądnych cenach i w uzgodnionych terminach.

Czy krajowy przemysł zbrojeniowy jest na to gotowy? Najwyższa Izba Kontroli ma w tym względzie wątpliwości: przeprowadzona w 2018 r. kontrola w Polskiej Grupie Zbrojeniowej (PGZ), stanowiącej trzon branży obronnej i w części należąca do Skarbu Państwa, wykazała brak jednolitej strategii działania, nagminne i duże opóźnienia w realizacji projektów modernizujących systemy uzbrojenia oraz pracach badawczo-rozwojowych, a także liczne przypadki niedotrzymywania terminów dostaw uzbrojenia zamówionego przez MON. Negatywnie oceniony został również sposób zarządzania spółką matką oraz całą Grupą Kapitałową, który NIK uznała za mało efektywny, co nie powinno dziwić w świetle „karuzeli stanowisk” w zarządach i radach nadzorczych spółek Grupy⁵⁴. Powyższe zastrzeżenia zostały podtrzymane w ustaleniach z kolejnej kontroli PGZ, przeprowadzonej w 2021 r. Izba stwierdziła wówczas, że nie zostały podjęte kroki, o które wniosowała w Informacji o wynikach kontroli P/18/017/KGP, dotyczące usunięcia

ze struktur Grupy Kapitałowej PGZ spółek niezwiązanych z obronnością, których działalność stanowiła i może stanowić w przyszłości obciążenie dla skonsolidowanego wyniku finansowego Grupy Kapitałowej. Nie podjęto też działań zmierzających do uproszczenia akcjonariatu PGZ S.A. przez skonsolidowanie tej Spółki z Polskim Holdingiem Obronnym Sp. z o.o.⁵⁵.

Trudno zakwestionować ustalenia NIK, ale w kontekście perspektyw rozwoju polskiego przemysłu obronnego istotne znaczenie ma deklaracja MON, że co najmniej połowa wydatków na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego pozostanie w kraju⁵⁶. Ponieważ w poprzednich latach zamówienia kierowane do polskiego przemysłu nie przekraczały progu 39-40% łącznej wartości funduszy przeznaczonych na zakupy uzbrojenia dla polskiego wojska, te dodatkowe 10-11 punktów procentowych oznaczać będzie napływ istotnie zwiększonych środków, ułatwiający przezwyciężenie barier strukturalnych, które dotychczas nie pozwalały na uwolnienie całego potencjału krajowych firm zbrojeniowych. Ich podstawowym mankamentem są zbyt małe moce produkcyjne, czego jaskrawym przykładem jest amunicja artyleryjska⁵⁷.

⁵⁴ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. i spółek zależnych*, nr. ewid. P/18/017/KGP, NIK 19.6.2019. Negatywne oceny Izby o efektywności działania Polskiej Grupy Zbrojeniowej potwierdza sytuacja z przełomu 2023/2024, kiedy spółki amunicyjne Grupy zdołały uzyskać jedynie minimalne dofinansowanie ze środków UE na wsparcie rozwoju produkcji amunicji (w kwocie 2,1 mln euro), na które Komisja Europejska w ramach ASAP przeznaczyła łącznie 500 mln euro. Dla porównania: firmy niemieckie uzyskały przy tej okazji dofinansowanie wynoszące w sumie 85 mln euro, a firmy norweskie – 87,6 mln euro.

⁵⁵ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. i spółek zależnych*, nr. ewid. P/21/015/KGP, NIK 4.1.2022.

⁵⁶ Wypowiedź W. Kosiniaka-Kamysza, ministra obrony narodowej, przytoczona na łamach serwisu PAP <<https://www.pap.pl/aktualnosci/szef-mon-chcemy-aby-polowa-kupowanego-sprzetu-byla-produkowana-w-polsce>>, (dostęp 5.7.2024).

⁵⁷ W 2023 r. Zakłady Metalowe Dezamet S.A., wyspecjalizowana w tym zakresie spółka należąca do PGZ, była w stanie dostarczyć jedynie 24 tys. sztuk amunicji kalibru 155 mm, co stanowi ułamek niezbędnych

Krajowy przemysł zbrojeniowy potrzebuje wieloletnich zamówień oraz pewności, że w ślad za obecnymi umowami na dostawy sprzętu wojskowego pojawią się kolejne. Tylko w ten sposób firmy pracujące na rzecz obronności uzyskają niezbędną w biznesie perspektywę działania, bez której trudno spodziewać się, aby przedsiębiorcy zaryzykowali podjęcie szeroko zakrojonych inwestycji w rozbudowę mocy wytwórczych oraz nowe rozwiązania technologiczne⁵⁸.

Czynnikiem, który utrudnia efektywną współpracę resortu obrony z krajowym przemysłem jest brak wzajemnego zaufania. Firmy zbrojeniowe mają wątpliwości czy MON faktycznie jest gotowy do kupowania dużych ilości sprzętu wojskowego w Polsce, z kolei ministerstwo uważa, że proponowane przez przedsiębiorców warunki dostaw są często nieatrakcyjne. Ponieważ spółki zbrojeniowe z większościovym udziałem Skarbu Państwa podlegają Ministrowi Aktywów Państwowych, MON nigdy nie przejawiał większego zainteresowania aspektami umów na dostawy uzbrojenia, istotnych dla przemysłu z uwagi na techniczne i biznesowe uwarunkowania procesu produkcji. Jednocześnie wielokrotnie okazywało się, że resort obrony przeciąga fazę testów i badań kwalifikacyjnych sprzętu, który byłby skłonny

zamówić w kraju. W dużej mierze wynika to z braku jasnej polityki przemysłowej dotyczącej zbrojeniówki, określającej kierunek rozwoju i sposób wspierania branży przez państwo, a także różnych oczekiwań wobec firm krajowych i zagranicznych. W efekcie wojsko i przemysł funkcjonują na dwóch odrębnych orbitach, niechętnie uwzględniając interesy drugiej strony, nawet jeśli są one zasadne⁵⁹.

Podsumowanie i wnioski

- Państwa NATO mogą niedługo stanąć wobec ryzyka konfrontacji z Rosją, która może przybrać formę regularnej wojny. Przygotowuje się ona w wymiarze wojskowym oraz gospodarczym do długotrwałego konfliktu z Sojuszem. Chce doprowadzić do zmiany obecnego porządku, opartego na przywództwie Stanów Zjednoczonych, a także do odbudowy w pasie „bliskiej granicy” strefy buforowej oddzielającej ją od państw Sojuszu.
- Ryzyko otwartej wojny z Rosją istotnie się zmniejszy, jeśli państwa NATO wykażą się determinacją w:
 - kontynuowaniu pomocy wojskowej i gospodarczej dla Ukrainy. Im dłużej Rosja będzie militarnie tam zaangażowana, tym państwa Sojuszu będą miały więcej czasu na przygotowanie odpowiedzi na możliwe opcje w relacjach z Rosją,

zapasów dla wojska. R. Omachel: *Cała prawda o polskim wojsku? Błaszczak naoglądał się „Piratów z Karaibów”*, „Newsweek”, 19.6.2024.

⁵⁸ Przykładem takiego podejścia, godzącego potrzeby wojska odnośnie do dostaw amunicji oraz możliwości krajowego przemysłu w tym zakresie jest warty 11 mld zł kontrakt, podpisany w 2024 r. przez Polską Grupę Zbrojeniową oraz Agencję Uzbrojenia, która w MON odpowiada za zakupy sprzętu wojskowego, na dostarczenie do 2029 r. 300 tys. sztuk amunicji artyleryjskiej kalibru 155 mm.

⁵⁹ M. Kucharczyk: *Czołgów K2 made in Poland może nie być w ogóle*, Portal wiadomości.gazeta.pl <<https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,31116921,czolgow-k2-made-in-poland-moze-nie-byc-w-ogole.html>>, (dostęp 4.7.2024).

łącznie z groźbą wojny, jeśliby W. Putin zdecydował się na taki krok;

– realizacji działań na rzecz wzmocnienia potencjału obronnego Sojuszu w stopniu, który skłoni Rosję do uznania, że atak na któreś z państw NATO wiązać się będzie ze zbyt wysokim ryzykiem porażki. W polityce zagranicznej Rosja uznaje wyłącznie język siły i tak państwa Sojuszu muszą z nią rozmawiać;

– budowaniu zwartości politycznej i wojskowej NATO, która oznaczać będzie pełną akceptację przez wszystkie kraje Sojuszu – niezależnie od ich położenia w stosunku do Rosji – wizji zagrożeń wynikających z jej polityki, a także koniecznych kroków, jakie NATO będzie musiało podjąć, łącznie z użyciem sił zbrojnych, w zależności od charakteru i skali wyzwań stwarzanych przez Rosję, destabilizujących bezpieczeństwo państw Sojuszu.

• Proces wzmocnienia potencjału militarnego NATO dopiero się zaczął. Efekty działań, czyli podwyższona zdolność do powstrzymywania Rosji przed agresją będą uzależnione od intensywności wysiłków w zakresie rozbudowy armii, zakupów nowoczesnego uzbrojenia i amunicji, odtworzenia normatywnych zapasów środków walki oraz zwiększenia mocy wytwórczych przemysłu zbrojeniowego. Wymuszona przez Rosję polityka zbrojeń utrudni państwom Sojuszu realizację celów rozwoju społeczno-gospodarczego, chociaż w znacznie większym stopniu negatywne skutki tego odczuje sama Rosja.

• Działania państw NATO mające na celu zmniejszenie ryzyka bezpośredniej agresji Rosji na któreś z państw Sojuszu nie wyeliminują groźby wojny hybrydowej, którą Moskwa z pewnością będzie intensywnie

wykorzystywała, organizując cyberataki, podejmując akcje dezinformacyjne obliczone na generowanie konfliktów wewnętrznych skutkujących wystąpieniami antyrządowymi, antyukraińskimi i antyunijnymi, inicjując zamachy terrorystyczne, a także prowadząc działalność wywiadowczą.

• Polska w 2022 r. rozpoczęła proces wzmocnienia potencjału obronnego przez zwiększenie wydatków wojskowych, ogromne zakupy nowoczesnego uzbrojenia oraz rozbudowę sił zbrojnych, wnosząc w ten sposób istotny wkład w wysiłki państw Sojuszu na rzecz odstraszenia Rosji. Działania w tym zakresie realizowane w Polsce w latach 2022–2023 podjęte zostały jednak bez:

- wcześniejszego przygotowania pakietu hierarchicznie ułożonych dokumentów programowych, określających założenia polityki bezpieczeństwa kraju;
- głębszego powiązania procesu wprowadzania dużych ilości techniki bojowej na wyposażenie wojska z długofalowym planem transformacji sił zbrojnych, sfery wojskowej logistyki, a także krajowego przemysłu obronnego;
- pełnego zabezpieczenia finansowego zakupów uzbrojenia, w tym oszacowania rzeczywistych kosztów, jakie trzeba będzie ponieść w związku z eksploatacją, serwisowaniem i naprawami tego uzbrojenia w kolejnych latach, a także zakupami amunicji i pocisków rakietowych (które nadadzą pozyskanym systemom uzbrojenia faktyczną wartość bojową), w ilości zgodniej z odpowiednimi normatywami MON;
- należytego uwzględnienia interesów polskiego przemysłu obronnego oraz całej gospodarki Polski przez zapewnienie offsetu

oraz transferu technologii w skali proporcjonalnej do wielkości dokonywanych zakupów uzbrojenia;

– szerszego badania rynku broni i przeprowadzenia konkursu ofert. Dokonywanie zakupów w ramach pilnej potrzeby operacyjnej mocno ogranicza możliwość negocjowania korzystnych dla Polski warunków dostaw (cena, offset).

- Kontynuowanie takiego podejścia postawiłoby pod znakiem zapytania możliwość osiągnięcia proporcjonalnej do wzrostu nakładów na obronność poprawy zdolności operacyjnych Wojska Polskiego. Ponadto nie gwarantowałoby wyposażenia polskiej armii w sposób racjonalny z ekonomiczno-finansowego punktu widzenia, z poszanowaniem interesów krajowego przemysłu obronnego. Realizowana od 2024 r. przez Ministerstwo Obrony Narodowej polityka wzmacniania sił zbrojnych, w kontekście zagrożeń ze strony Rosji, stworzy możliwość optymalizacji działań MON z lat 2022–2023, o ile w relatywnie niedługim czasie dokończone zostaną podjęte w 2024 r. prace nad dokumentami programującymi system obronności kraju, a także nastąpi ściśle powiązanie planów zakupów uzbrojenia z niezbędnymi zmianami strukturalnymi w siłach zbrojnych, przy uwzględnieniu oferty działających w Polsce firm zbrojeniowych.

- Zmniejszeniu musi ulec dysproporcja pomiędzy środkami, jakie przeznaczane są na projekty zbrojeniowe, a nakładami na rozwój narodowego przemysłu

obronnego oraz skalą zamówień lokowanych w tym sektorze. Odpowiednio rozbudowany i wzmocniony technologicznie przemysł obronny, w tym także jego część pozostająca w rękach prywatnych, stanowić powinien jeden z newralgicznych elementów systemu polskiego bezpieczeństwa. Do tego muszą być jednak stworzone właściwe warunki, w szczególności niezbędne jest wsparcie kapitałowe ze strony agend rządowych, a także kierowanie, w wieloletniej perspektywie, do krajowych firm zbrojeniowych dużych i stabilnych zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Tylko w takim wypadku branża zbrojeniowa będzie w stanie realizować projekty inwestycyjne oraz badawczo-rozwojowe, które zaowocują powiększonymi mocami wytwórczymi oraz podniesieniem poziomu zaawansowania technologicznego produkcji. Da to także podstawę do zbudowania lepszych niż dotychczas relacji resortu obrony z przemysłem zbrojeniowym, co udrożni i przyspieszy procedury ustalania warunków realizacji dostaw techniki bojowej dla polskiej armii, z korzyścią dla wojska i firm zbrojeniowych.

dr PAWEŁ WIECZOREK

specjalizuje się w problematyce wpływu przemian technologicznych na międzynarodowe stosunki gospodarcze oraz perspektywy rozwojowe gospodarki Polski

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo europejskie, potencjał NATO, zdolność do odstraszenia Rosji, wojna w Ukrainie, agresja ze strony Rosji, gwarancje sojusznicze, przemysł obronny

Bibliografia:

1. Brzozowski A.: *EU's Borrell urges member states to find ways to send more ammunition to Ukraine*, Portal euractiv.com.
2. Dudek S.: *Ponad 14,5 mld zł zmarnowanych pieniędzy. Kosztowny i niekonstytucyjny „równoległy budżet” przy PFR i BGK, KiA IFP 9/2024* < https://www.ifp.org.pl/kosztowny_niekonstytucyjny_rownolegly_budzet/>, dostęp od 4.6.2024.
3. Dyner A. M.: *Rosja ma wolę polityczną do zaatakowania NATO. Pytanie, kiedy będzie mieć zdolności*, Portalu Oko.Press.
4. Eaglen M.: *Wars of Mass and Attrition Demand a Military Sized for Three Theaters*, American Enterprise Institute.
5. Kucharczyk M.: *Czołgów K2 made in Poland może nie być w ogóle*, Portal Gazeta.pl.
6. Legucka A., Szeligowski D.: *„Długa Wojna” Putina*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), „Biuletyn” z 23.2.2024.
7. Lorenz W., Terlikowski M.: *Najważniejsze decyzje szczytu NATO w Wilnie*, PISM, „Biuletyn”, lipiec 2023.
8. Lorenz W.: *Wzmocnienie odstraszania – priorytet na szczyt NATO w Wilnie*, PISM, „Biuletyn”, kwiecień 2023.
9. Omachel R.: *Cała prawda o polskim wojsku? Błaszczak naoglądał się „Piratów z Karaibów”*, „Newsweek”, 19.6.2024.
10. Roth A.: *A lot higher than we expected': Russian arms production worries Europe's war planners*, „The Guardian”, 15.2.2024.
11. *Russian offensive campaign assessment*, ISW, February 26, 2024.
12. *Russian offensive campaign assessment*, ISW Press.
13. Świerczyński M.: *Oferta Putina z Polską w tle. W co tu gra Kreml?*, Portal polityka.pl.
14. Świerczyński M.: *Putin chce ograć świat. Przed nami dni, które wstrząsną NATO?*, Portal polityka.pl.
15. Wilk A.: *Rosja po dwóch latach pełnoskalowej wojny. Krucha stabilność i narastająca agresywność*, Ośrodek Studiów Wschodnich, luty 2024.

ABSTRACT

Defence Potential of NATO States – War in Ukraine – Challenges to Security

The article attempts to assess the threats to European security, including Poland, posed by Russia, as well as the level of readiness of the NATO states for repulsing a potential Russian aggression. Numerous issues have been discussed in the article, such as political and military objectives of Russia with regard to the allied states, preparations of Russia for a war against them, the plausibility of Russia's threat of confrontation with the bloc, the reliability of ally guarantees within Article 5 of the North Atlantic Treaty, the defence potential of the European component of NATO and the role of the EU in enhancing this potential, as well as Poland's contribution to the measures

aimed at increasing bloc's military power. The NATO states, including Poland, may soon face the perspective of a real risk of confrontation with Russia that may become a regular war. Moscow wants to lead to a change in the current global order based on the leadership of the United States, as well as to the reconstruction in the "close border" of a buffer zone separating Russia from the NATO states. An open war against Russia may be prevented if the NATO states show political unity and determination in continuing military and economic assistance for Ukraine. The longer Russia is militarily engaged there, the more time the NATO states have for preparing a right answer to all possible options, including the threat of a fulltime war. Specific measures to enhance the defence potential of NATO will also be important. Such measures will not eliminate the threat of a hybrid war that Russia – in the situation when it considers that no regular war with the NATO states can be started – will be fully conducting for sure. In 2022, Poland commenced a broad scale process of enhancing the national defence potential through increased military expenditure, huge purchases of modern arms supplies and development of armed forces, in this way significantly contributing to collective efforts of the bloc aimed at increased deterring of Russia from aggression. These measures were taken without preparing a hierarchically structured programme documents portfolio that would set out the assumptions of the State's security policy. A long term plan for the armed forces' transformation, considering the nature and scale of threats from Russia, was not elaborated either, nor measures to respond to these challenges in the form of an introduction of vast amounts of combat technique systems to the enhanced army's equipment. If this approach was continued, an option to achieve an improvement of operational capacity of the Polish Army, proportional to the increased expenditure on defence, would be questioned. Furthermore, it would not guarantee that the Polish army gets supplies in a rational manner, from an economic and financial perspective, and with due respect to the interests of the national defence industry. The policy of enhancing the armed forces, implemented by the Ministry of National Defence since 2024, in the context of threats from Russia, will give an opportunity to optimise the activities of the Ministry of National Defence of the years 2022–2023, provided that in a relatively short time the works on the national defence system programming documents are started in 2024. Also, closely related plans for arms purchase must be elaborated, with necessary structural changes in the armed forces, considering the offers of the armaments companies operating in Poland.

Paweł Wieczorek, PhD, expert in economic relations

Key words: European security, NATO potential, capacity to deter Russia, war in Ukraine, Russian aggression, ally guarantees, defence industry

Z życia NIK

JUBILEUSZ UTWORZENIA TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO RUMUNII

Konferencja „Odpowiedzialność, znaczenie, odporność w zmieniającym się świecie” była jednym z punktów obchodów uroczystości związanych z 160. rocznicą utworzenia Trybunału Obrachunkowego (TO) Rumunii. Odbyły się 18 września 2024 r. i uczestniczył w nich prezes NIK Marian Banaś. W trakcie spotkania omówiono coraz większą rolę najwyższych organów kontroli w zapewnianiu rzeczywistego wpływu polityki publicznej na życie obywateli oraz zmiany, jakie zaszły w Trybunale Obrachunkowym podczas kadencji Mihaia Busuioca, których inspiracją były pod wieloma względami doświadczenia zebrane w Najwyższej Izbie Kontroli, przekazane podczas przeglądu partnerskiego. NIK w ostatnich latach ściśle współpracowała z TO Rumunii zarówno w ramach Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI), jak też przy koordynacji prac międzynarodowego zespołu ds. przeglądu partnerskiego. Udział Izby jako koordynatora przeglądu był wielokrotnie podkreślony podczas obchodów. Dodatkowo, w ramach współpracy międzynarodowej z INTOSAI, Trybunał Obrachunkowy Rumunii zorganizował serię spotkań struktur INTOSAI zajmujących się rozwojem instytucjonalnym pod nazwą „Budowanie skutecznych, rozliczalnych i przejrzystych instytucji dla dobra publicznego”. W związku z funkcją współkoordynatora realizacji drugiego celu Planu strategicznego EUROSAI na lata 2024–2030 „Wspieranie i ułatwianie rozwoju instytucjonalnego” NIK jest członkiem Platformy Współpracy INTOSAI – Regiony (ang. INTOSAI – *Regions Coordination Platform*).

W BAKU NA TEMAT EKSTREMALNYCH ZJAWISK POGODOWYCH

W stolicy Azerbejdżanu, Baku, 3-4 października 2024 r. odbyło się coroczne spotkanie Grupy roboczej EUROSAI ds. kontroli środowiska (EWGEA). Otworzył je prezes NIK Marian Banaś. Było poświęcone ekstremalnym zdarzeniom pogodowym i strategiom przygotowania na ich nadejście. Marian Banaś podkreślił kluczową rolę wyników kontroli NIK w przeciwdziałaniu zagrożeniom powodziowym w Polsce. Przypomniął, że Kongres EUROSAI w maju 2024 r. powierzył NIK pełnienie kolejnej, trzyletniej kadencji przewodniczącego Grupy roboczej EWGEA. W spotkaniu w Baku, zorganizowanym w formule hybrydowej, uczestniczyło łącznie 81 kontrolerów z 36 najwyższych organów kontroli (NOK) będących członkami EWGEA.

Przedstawiciel Wspólnego Centrum Badawczego Komisji Europejskiej (trzech dyrekcji generalnych Komisji, tj.: DG DEFIS, DG JRC i DG ECHO) przedstawił prezentację na temat możliwości programu obserwacji satelitarnych Copernicus, w tym: prognozowania, oceny ryzyka wystąpienia i dotkliwości, zarządzania ryzykiem i pomocy w usuwaniu skutków ekstremalnych zjawisk pogodowych i katastrof. W ramach projektu zarządzania kryzysowego (Copernicus EMS) przekazywane są odpowiednim podmiotom informacje związane z zarządzaniem klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi stworzonymi przez człowieka. Dane pozwalające na takie wsparcie pochodzą z teledetekcji satelitarnej oraz dokładnych informacji geoprzestrzennych.



Fot. Grzegorz Haber, NIK.

Prezes NIK Marian Banaś i przewodniczący NOK Azerbejdżanu Vugar Gulmammadov.

Na komponent wczesnego ostrzegania Copernicus EMS składają się:

- Europejski System Informowania o Powodziach (EFAS), w ramach którego udostępniane są informacje na temat trwających i zapowiadanych powodzi w Europie, z wyprzedzeniem do 10 dni;
- Europejski System Informacji o Pożarach Lasów (EFFIS), który dostarcza informacji w czasie zbliżonym do rzeczywistego oraz informacji historycznych na wypadek takiego zdarzenia w regionach: europejskim, bliskowschodnim i północnoafrykańskim;
- Europejskie Obserwatorium Susz (EDO), które zapewnia informacje na temat susz i wczesne ostrzeżenia dla Europy.

Program Copernicus, koordynowany i zarządzany przez Komisję Europejską, jest prowadzony we współpracy z państwami członkowskimi UE, Europejską Agencją Kosmiczną (ESA), Europejską Organizacją Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (EUMETSAT), Europejskim Centrum Prognoz Średnioterminowych (ECMWF).

W trakcie spotkania przedstawicielka Dyrekcji Programów Obserwacji Ziemi ESRIN w Europejskiej Agencji Kosmicznej omówiła sposoby obserwacji i przewidywania zdarzeń ekstremalnych za pomocą danych satelitarnych.

Kontrolerzy z NOK krajów należących do EWGEA przedstawili wyniki ostatnich badań dotyczących przygotowania administracji na nadejście klęsk żywiołowych, zapobiegania im, usuwania skutków oraz pomocy dla osób poszkodowanych.

Drugiego dnia odbyły się warsztaty prowadzone przez przedstawicieli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz NOK Czech i Belgii. Podkreślano, że zmiany klimatyczne powodują konieczność wdrożenia odpowiedniego sposobu korzystania ze środowiska, tak by minimalizować nieodwracalne zmiany w biosferze.

Dla ludzi i zwierząt z terenów obszarów szczególnie narażonych na klęski żywiołowe kluczowe jest precyzyjne prognozowanie powodzi, huraganów, susz czy zagrożeń pożarami, bez których niemożliwe byłoby wysyłanie ostrzeżeń i wezwań do ewakuacji.

Częstotliwość i dotkliwość ekstremalnych zdarzeń pogodowych oraz klęsk żywiołowych narasta, od niespotykanych na taką skalę pożarów lasów i fal upałów, po wyniszczające susze w regionie Morza Śródziemnego. W perspektywie długoterminowej równie niszczycielskie są zjawiska rozwijające się stopniowo, takie jak pustynnienie, utrata różnorodności biologicznej, degradacja gleby i ekosystemów, zakwaszanie oceanów i wzrost ich poziomu. Kolejne spotkanie EUROSAT WGEA jest zaplanowane w maju 2025 r. w Warszawie i będzie dotyczyło skutków zmiany klimatu w rolnictwie.

POROZUMIENIE O WSPÓŁPRACY

Opracowywanie i realizacja wspólnych przedsięwzięć dydaktycznych, publikacja prac naukowych w czasopismach i wydawnictwach NIK oraz Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, organizacja konferencji naukowych i seminariów z zakresu problematyki funkcjonowania państwa i społeczeństwa, prowadzenie kursów, szkoleń i studiów

podyplomowych obejmujących profil działalności Izby i uczelni czy odbywania przez studentów Uniwersytetu praktyk dyplomowych i staży w NIK, to tylko kilka możliwych przykładów współpracy Najwyższej Izby Kontroli i Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Porozumienie jej dotyczące zostało podpisane 22 października 2024 r. przez prezesa NIK Mariana Banaśa i rektora UE prof. dr hab. Czesława Zajęca. W uroczystości uczestniczyli także p.o. dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu Marcin Kałiński oraz p.o. wicedyrektorzy: Krzysztof Całka i Artur Urban. Wrocławską uczelnię reprezentowali prof. dr hab. Marek Kośny, prorektor ds. nauki oraz dr hab. Piotr Bednarek, prorektor ds. finansów.

Podpisując dokument, prezes Marian Banaś powiedział: – Teorię trzeba łączyć z praktyką – dlatego to porozumienie jest tak ważne. Wszyscy doskonale wiemy, jaki jest dorobek tej Uczelni i jak wielkiej klasy fachowcy tu pracują. My, jako organ publiczny, chcemy korzystać z tej wiedzy i przełożyć ją na język praktyki.

Porozumienie zostało podpisane na czas nieokreślony, w formule otwartej, która pozwala na wyznaczanie i realizację nowych obszarów współpracy. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu to kolejna – po Uniwersytecie Łódzkim – uczelnia wyższa, z którą będzie współpracować Najwyższa Izba Kontroli.



Prezes NIK Marian Banaś i rektor UE prof. dr hab. Czesław Zajęca.

Fot. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

PRZEDSTAWICIELE RADY EUROPY W NIK



Fot. Marek Brzeziński, NIK.

Spotkanie w siedzibie NIK, drugi po prawej prezes NIK Marian Banaś.

W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli, 23 października 2024 r., odbyło się spotkanie delegacji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy z przedstawicielami Izby, zorganizowane w ramach odbywanej przez Kongres wizyty monitorującej. Służyła ona omówieniu zagadnień związanych z finansami lokalnymi w świetle zobowiązań Polski wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem art. 9 – Zasady finansowe społeczności lokalnych. Spotkanie było także okazją do rozmowy na temat wdrażania przez samorządy wymogów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Jednocześnie przedstawiciele Izby mogli przybliżyć członkom Kongresu zagadnienia, które ze względu na swoją wagę, były w polu zainteresowania NIK i stały się tematami kontroli oraz jakie wnioski udało się z nich wyciągnąć.

W dyskusji uczestniczyli prezes NIK Marian Banaś, wiceprezes NIK Michał Jędrzejczyk, dyrektor generalny Jarosław Melnarowicz, p.o. dyrektora Departamentu Strategii Grzegorz Haber, p.o. wicedyrektora Delegatury NIK w Białymstoku Wojciech Zambrzycki, p.o. dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie Mariusz Lenkiewicz oraz doradca ekonomiczny w Departamencie Budżetu i Finansów Marcin Tomalak, a także główny specjalista kontroli państwowej w Departamencie Strategii Małgorzata Puskiewicz. Radę Europy reprezentowali Anders Knappe (Szwecja) i Andrew Boff (Wielka Brytania) – współsprawozdawcy ds. demokracji lokalnej i regionalnej, Zoltan Szenete (Węgry) – członek Grupy niezależnych ekspertów ds. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Guillaume Loiseau – przedstawiciel Sekretariatu Kongresu.

Podczas spotkania prelekcję wygłosił wiceprezes Michał Jędrzejczyk.

Zoltan Szenete poinformował uczestników, że Rada Kongresu przygotowuje raport z wdrażania Europejskiej Karty Samorządów Lokalnych. Wyniki, przed ostateczną publikacją, zostaną przesłane do Najwyższej Izby Kontroli. (red.)

Contents

Auditing	8
Address by the President of the Supreme Audit Office to the Parliament – NIK Activity Report for 2023	8
WOJCIECH GOLEŃSKI, DOMINIK ZIMNY: Preparing the State for Hybrid Threats – Need for Urgent Actions	18
FINDINGS OF NIK AUDITS	38
URSZULA DZIEDZIC, ANDRZEJ TROJANOWSKI: Poland's Supplies of Blood and Its Components – High Needs, Few Donors	38
ANDRZEJ SKWIRA: System for Evaluation of Health Protection Investments – Streamlining of Health Measures Needed	54
MARIUSZ GORCZYCA: Air Quality in Health Resorts – Constantly Exceeded Pollution Norms	67
OTHER AUDITS OF NIK	82
Audit Findings Published in August and September 2024 – ed.	82

State and Society 84

PAWEŁ WIECZOREK: Defence Potential of NATO States – War in Ukraine – Challenges to Security	84
--	----

NIK in Brief 109

Jubilee of the Establishment of the Romanian Court of Accounts – ed.	109
--	-----

Extreme Weather Events Discussed at Annual EWGEA Meeting in Baku – ed.	110
---	-----

NIK Cooperates with Wrocław University of Economics and Business – ed.	111
---	-----

Representatives of Council of Europe in NIK – ed.	113
---	-----

Information for Subscribers	116
-----------------------------	-----

Information for Readers and Authors	117
-------------------------------------	-----

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2025 r. wynosi 108 zł + 8% VAT (116,64 zł) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (19,44 zł za jeden zeszyt).

Prosimy o przysyłanie do redakcji jedynie zamówień z podaniem nazwy firmy, dokładnego adresu oraz numeru NIP, a należności za prenumeratę prosimy uiszczać dopiero po otrzymaniu faktury z podaną kwotą.

Prosimy skorzystać z zamieszczonego poniżej kuponu.

KUPON PRENUMERATY

Dane nabywcy:

1. Nazwa firmy/imię nazwisko
2. Adres (miasto, kod, ulica, nr domu i mieszkania)
3. NIP
4. Adres poczty elektronicznej
5. Liczba kompletów

Dane sprzedawcy:

1. Nazwa firmy: Najwyższa Izba Kontroli, Redakcja „Kontroli Państwowej”
2. Adres: 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57



„KONTROLA PAŃSTWOWA” – CZASOPISMO PUNKTOWANE

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą 40 punktów za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Nauki z 5 stycznia 2024 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.).

„Kontrolę Państwową” można odnaleźć w trzech naukowych bazach danych: European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS), The Central European Journal of Social Sciences And Humanities (CEJSH) oraz Index Copernicus Journal Master List (JML).

ERIH PLUS – jest ogólnodostępnym indeksem czasopism naukowych z dziedziny nauk humanistycznych i społecznych. Baza została utworzona przez Norwegian Social Science Data Services w lipcu 2014 r.

CEJSH jest elektroniczną, ogólnie dostępną bazą danych publikującą angielskie streszczenia artykułów, rozpraw oraz pozycji przeglądowych, które ukazują się, głównie w językach narodowych, w czasopismach poświęconych naukom społecznym i humanistycznym. Streszczenia publikacji naukowych, które ukazały się na łamach „Kontroli Państwowej” począwszy od nr. 6/2011 znajdują się na stronie CEJSH: <http://cejsh.icm.edu.pl/>.

JML to system zajmujący się oceną czasopism oraz sporządzający ich ranking na podstawie około 30 parametrów zgrupowanych w pięciu kategoriach: jakość naukowa, jakość edytorska, zasięg, częstotliwość/regularność/stabilność rynkowa oraz jakość techniczna. Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2023 r.: 77,68.

Począwszy od numeru 1/2021 „KP” publikowane na łamach naszego pisma artykuły otrzymują numery identyfikacji elektronicznej DOI. Identyfikatory DOI, zwane czasem punktami, to cyfrowe oznaczniki dowolnego przedmiotu własności intelektualnej (w przypadku czasopisma – artykułu), na stałe przypisane do danego obiektu. Raz nadany numer DOI nie może ulec zmianie, nawet jeśli prawa własności do niego zostaną przeniesione na inną instytucję. Ich posiadanie poprawia widoczność publikacji w Internecie, ułatwia również jej wyszukanie.

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej”

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i pogładowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.

4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w zakładce „Komitet Redakcyjny” oraz w każdym wydaniu papierowym, na s. 2). Zgodnie z modelem „double-blind review process” autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości. Recenzja zawiera jednoznaczny wniosek dotyczący warunków dopuszczenia artykułu do publikacji lub odrzucenia.
5. Artykuły zamieszczane w „Kontroli Państwowej” są chronione prawem autorskim. Przedruk może nastąpić tylko za zgodą redakcji.
6. Przywiązujemy szczególną wagę do oryginalności publikacji i jawności informacji o podmiotach przyczyniających się do jej powstania, ich udziału merytorycznego, rzeczowego lub finansowego. Dlatego od zgłaszających teksty oczekujemy ujawnienia ewentualnego wkładu innych osób w ich powstanie oraz pisemnego oświadczenia o oryginalności składanego w redakcji artykułu.
7. Wszelkie przypadki „ghostwriting” (nieujawnienia wkładu innych autorów w powstanie artykułu) lub „guest authorship” (wymieniania jako autora osoby, która nie miała udziału w publikacji lub jest on znikomy), będące przejawem nierzetelności naukowej, będą przez redakcję demaskowane, łącznie z powiadomieniem podmiotów, z którymi autor jest związany naukowo lub zawodowo.
8. Autentyczność publikacji jest sprawdzana z wykorzystaniem programu antyplagiatowego.

Zasady publikacji zgodne ze standardami i zaleceniami Committee on Publication Ethics (COPE).

Sposób przygotowania materiałów

1. Prosimy o nadsyłanie artykułów pocztą elektroniczną, nasz adres: kpred@nik.gov.pl, w edytorze Word lub dostarczenie tekstu na nośniku elektronicznym. Objętość artykułu wraz z ewentualnymi tabelami i rysunkami nie powinna w zasadzie przekraczać 16 stron – 34 wiersze na stronie, marginesy 2,5 cm, interlinia 1,5 wiersza; w wypadku artykułów dotyczących ustaleń kontroli – 12 stron. Do tekstu prosimy dołączyć streszczenie w języku polskim, oddające istotę analizowanych problemów, słowa kluczowe oraz bibliografię zawierającą pozycje książkowe i artykuły z czasopism według schematu: w przypadku czasopisma – nazwisko autora (autorów) i imię (pierwsza litera), tytuł artykułu (kursywą), nazwa czasopisma (w cudzysłowie), nr zeszytu i rok, strona w czasopiśmie, na której znajduje się publikacja; w przypadku książki prosimy o wpisanie nazwiska autora (autorów) i imienia (pierwsza litera) publikacji, następnie, jeśli potrzeba, tytułu rozdziału książki (kursywą), tytułu książki (kursywą), wydawnictwa (w cudzysłowie), miejsca i roku wydania, numeru stron.
2. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule, powinny zawierać najważniejsze, aktualne informacje.
3. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej”. Nie publikujemy infografik.
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu.
5. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
6. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji

Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57
e-mail: kpred@nik.gov.pl
<http://www.nik.gov.pl>

Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk
Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK
Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE

Oddano do druku w październiku 2024 r.

Nakład 650 egz.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.

Prenumerata

tel. 22 444 54 01, 22 444 58 15

Cena egzemplarza – 18 zł + VAT. Prenumerata roczna – 108 zł + VAT

Wpłaty na konto: NBP O/O Warszawa,

nr 06 1010 1010 0036 7822 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli

** Cytat na stronie tytułowej pochodzi z pisma ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego, wystosowanego w związku z pracami przygotowawczymi do dekretu z 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej.*