

listopad
grudzień

2025

6

KONTROLA PAŃSTWOWA

ŁUKASZ AUGUSTYNIAK

Skarga na bezczynność jako środek ochrony prawnej
– kontrola aktów prawa Unii Europejskiej

ŁUKASZ RÓG

Wybrane aspekty wewnętrznej procedury antymobbingowej
– ochrona ofiar i świadków, poufność, prawo do obrony

MICHAŁ PAWELLA, JANUSZ LUDWISIAK

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych
– wadliwie zaprojektowany i stwarzający zagrożenie

URSZULA DZIEDZIC

Propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania
– potrzeba stworzenia kompleksowego systemu

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA



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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 70: 2025 r. – NUMER 6 (425) – LISTOPAD – GRUDZIEŃ

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; Wydział Nauk o Komunikacji Uniwersytetu Jana Pawła II w Krakowie;
radca prezesa NIK, kierownik aplikacji kontrolerskiej
Jacek Jagielski, prof. dr hab.; Katedra 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; radca prezesa 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”
Tomasz Sobiecki, dr; Akademia Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu; radca prezesa NIK;
p.o. dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy
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 Shimpo, 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, główny specjalista, tel. 22 444 54 01
Beata Kołaczyńska, główny specjalista, tel. 22 444 59 12

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 2025 r. poz. 1162.). Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2024 r.: 78,75. Więcej informacji o czasopiśmie na s. 111.

*Na Święta Bożego Narodzenia
i nowy 2026 rok
zdrowia, radości, spokoju, wsparcia życzliwych ludzi
oraz realizacji marzeń i planów zawodowych*

*Czytelnikom i Autorom
życzy redakcja „Kontroli Państwowej”*





Spis treści

Kontrola i audyt 8

ŁUKASZ AUGUSTYNIAK: Skarga na bezczynność jako środek ochrony prawnej – kontrola aktów prawa Unii Europejskiej 8

Artykuł dotyczy wybranego aspektu kontroli kompetencyjnej instytucji oraz organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej w zakresie realizacji przez nie obowiązków określonych przepisami prawa unijnego. Zasadniczym celem tego rodzaju kontroli jest przewidziana w art. 265 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) skarga na bezczynność, do składania której są uprawnione zarówno podmioty prawa publicznego, na przykład państwa członkowskie i instytucje unijne, jak również podmioty prywatne – osoby fizyczne i prawne. Ten środek ochrony prawnej jest w zasadzie bezpośrednim odbiciem skargi o stwierdzenie nieważności, o której mowa w art. 263 TFUE. O ile bowiem jej zasadniczym celem jest szeroko zakreślona kontrola nieprawidłowego i niezgodnego z prawem realizowania kompetencji, sprawowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), to skarga na bezczynność służy kontroli przyczyn niewykonania obowiązków nakładanych przez prawo UE. Autor omawia jej miejsce w systemie środków ochrony prawnej Unii Europejskiej, przesłanki dopuszczalności złożenia skargi oraz wymogi materialnoprawne, jakie powinna spełniać. Artykuł prezentuje dorobek orzecznictwa TSUE w tym obszarze, a także kwestie, które decydują o skutecznym uwzględnieniu skargi.

ŁUKASZ AUGUSTYNIAK: Action for Failure to Act as a Legal Remedy – Control of EU Institutions 30

ŁUKASZ RÓG: Wybrane aspekty wewnętrznej procedury antymobbingowej – ochrona ofiar i świadków, poufność, prawo do obrony 33

Obowiązek pracodawcy przeciwdziałania mobbingowi ustanowiono ustawą z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw,

na podstawie której do ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy dodano art. 94³. Przepisy weszły w życie 1 stycznia 2004 r. Jednym z możliwych sposobów ich realizacji jest wprowadzenie wewnętrznej polityki antymobbingowej, której nadrzędnym celem powinna być ochrona osób doświadczających takiego zachowania. Jednocześnie działania pracodawców w tym zakresie muszą być przejrzyste, a wewnętrzne regulacje łatwo dostępne dla pracowników. Każda procedura antymobbingowa, aby uznać ją za kompletne oraz skuteczne narzędzie przeciwdziałania zjawisku, powinna uwzględniać konieczność ochrony dóbr osobistych stron postępowania, w miarę możliwości zapewniać anonimowość świadkom mobbingu, jak również dawać szansę realnej obrony tym, którym go zarzucono. Jednocześnie strony powinny móc zapoznać się z materiałami postępowania oraz korzystać z pomocy pełnomocnika. Jednym z rozwiązań w tym zakresie jest proponowane w piśmiennictwie oraz wytycznych Państwowej Inspekcji Pracy odwołanie się do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Jednakże z uwagi na specyfikę postępowań antymobbingowych oraz potencjalne trudności w wykorzystaniu przepisów proceduralnych, uregulowanie powyższych kwestii w samej polityce antymobbingowej jest najlepszym rozwiązaniem.

USTALENIA KONTROLI NIK 48

MICHAŁ PAWELLA, JANUSZ LUDWISIAK: Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – wadliwie zaprojektowany i stwarzający zagrożenie 48

Zwiększenie nakładów na obronność w Polsce to efekt konsensusu najważniejszych parlamentarnych sił politycznych oraz wsparcia ze strony społeczeństwa. Wyrazem tego było uchwalenie przez Sejm RP rządowego projektu ustawy o obronie Ojczyzny, która weszła w życie 23 kwietnia 2022 r., podnosząc minimalny poziom środków finansowych przeznaczanych corocznie z budżetu państwa na obronność. Od 2023 r. wydatki na obronę narodową stanowią nie mniej niż 3% PKB. Wymiernym skutkiem tych zmian było zwiększenie nakładów Polski na obronność w najbliższym 15-letnim okresie planistycznym o co najmniej 345 mld zł. Kolejnym ważnym elementem dotyczącym finansowania polskich Sił Zbrojnych, ujętym w tej ustawie, było utworzenie na podstawie art. 41 Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, którego zarządzanie powierzono Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Umożliwiło to sfinansowanie części wydatków zbrojeniowych za pomocą instrumentów dłużnych, początkowo przez emisję obligacji, a po nowelizacji ustawy o obronie Ojczyzny (we wrześniu 2022 r.) również przez kredyty i pożyczki. Skala tego działania oraz zapoczątkowanie w 2022 r. ponoszenia części wydatków na obronność za pomocą instrumentów dłużnych spowodowało, że stał się on przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli, która przeprowadziła dwie kontrole doraźne Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, stanowiące uzupełnienie corocznych kontroli wykonania ustawy budżetowej. Artykuł szczegółowo przybliży ich wyniki.

URSZULA DZIEDZIC: Propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania – potrzeba stworzenia kompleksowego systemu 60

W ostatnim czasie tytułowa problematyka stała się przedmiotem wielu debat i konferencji, w trakcie których zwraca się uwagę na rosnącą liczbę Polaków z nadwagą i otyłością. Podkreśla się przy tym w szczególności wagę działań prowadzonych w szkołach, zarówno edukacyjnych, szkoleniowych, jak i promujących zdrowe odżywianie, np. przez rozdawanie dzieciom świeżych owoców i warzyw czy produktów mlecznych. Ponadto propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania opiera się na wprowadzaniu odpowiednich regulacji, w tym polityki podatkowej promującej zdrową żywność, a ograniczającej niezdrowe posiłki i przekąski, zwłaszcza w miejscach przebywania dzieci. Z tego względu NIK w 2024 r. przeprowadziła kontrolę planową w wybranych jednostkach centralnych oraz żłobkach, przedszkolach i szkołach, aby wskazać, czy odpowiedzialne podmioty prawidłowo propagują i wdrażają zdrowe odżywianie. Badanie poprzedzono analizą czynników mających na nie wpływ. Obejmowały one: warunki do propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania, zarówno na poziomie centralnym, jak i niższych; straty żywności w miejscach żywienia zbiorowego; dostęp do wody pitnej w placówkach oświatowych; efektywność edukacji w zakresie wiedzy i umiejętności. Ustalenia kontroli pozwoliły wskazać obszary wymagające poprawy, ale i takie, w których można uzyskać lepsze efekty. W artykule przedstawiono także najważniejsze systemowe wnioski Najwyższej Izby Kontroli dotyczące badanej działalności.

ROMAN CHRZĄSZCZ, ANDRZEJ TROJANOWSKI: Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej – nieskuteczne rozwiązania systemowe 76

Służba Więzienna (SW) bezpośrednio odpowiada za ochronę społeczeństwa przed negatywnym wpływem przestępców ujętych przez wymiar sprawiedliwości i osadzonych w zakładach karnych lub aresztach. Jej funkcjonariusze zmagają się z różnego rodzaju napięciami, które wynikają z charakteru tej służby. Bezpośredni kontakt z osadzonymi czyni ich pracę nie tylko bardzo stresującą, ale i niebezpieczną. Większość ich obowiązków – co w sposób szczególny dotyczy funkcjonariuszy działów ochrony jednostek penitencjarnych, tj. zakładów karnych i aresztów śledczych – jest wykonywana w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi. Służby tej nie ułatwia także negatywny odbiór społeczny tej formacji, która według niektórych badaczy ma najniższy prestiż zawodowy wśród wszystkich grup mundurowych. W jej działalności na pierwszy plan wysuwa się m.in. kwestia zapewnienia funkcjonariuszom i pracownikom SW możliwe wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Szczególną rolę pełnią tu systemy zabezpieczeń, zwłaszcza elektronicznych. W artykule przybliżono wyniki kontroli NIK poświęconej bezpieczeństwu funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania przez nich obowiązków służbowych oraz przedstawiono najistotniejsze ustalenia dotyczące zarówno całej formacji, jak i wybranych do kontroli jednostek penitencjarnych.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK _____ 88

Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2025 r. _____ 88

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: wsparcia przedsiębiorstw energochłonnych; opieki paliatywnej i hospicyjnej; dostępu do środków publicznych; realizacji uchwał antysmogowych; weryfikacji PIT; gospodarki finansowo-majątkowej IPN.

Z życia NIK _____ 89

Nowi wiceprezesi Najwyższej Izby Kontroli – red. _____ 89

Marszałek Sejmu RP Włodzimierz Czarzasty, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej, powołał 18 grudnia 2025 r. dwóch nowych wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli – Katarzynę Budnikowską oraz Sylwiusza Królaka. Funkcję wiceprezesa NIK będzie w dalszym ciągu pełnił Jacek Kozłowski, natomiast wiceprezes Piotr Miklis obejmie w Izbie stanowisko pełnomocnika do spraw jakości kontroli.

Wizyta studyjna kontrolerów z Macedonii Północnej – red. _____ 90

W ośrodku szkoleniowym Najwyższej Izby Kontroli w Goławicach oraz w siedzibie NIK w Warszawie, 3–7 listopada 2025 r., odbyły się warsztaty dla pracowników Urzędu Kontroli Państwowej Republiki Macedonii Północnej. Prowadzili je kontrolerzy NIK z różnych jednostek realizujących i wspomagających proces kontrolny.

Warsztaty LEGSAI w NIK – red. _____ 91

NIK wystąpiła w roli gospodarza regionalnego spotkania Inicjatywy INTOSAI ds. rozwoju (ang. INTOSAI Development Initiative, IDI), którego tematem były „Jednostki prawne jako proaktywne zabezpieczenie niezależności najwyższych organów kontroli”. Zorganizowano je 21–23 października 2025 r. Uczestniczyli w nim przedstawiciele IDI oraz reprezentanci NOK z 7 państw: Czarnogóry, Czech, Gruzji, Hiszpanii, Malty, Polski i Rumunii.

Konferencja pod patronatem NIK – red. _____ 92

Na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 20 listopada 2025 r., odbyła się ogólnopolska konferencja naukowo-branżowa poświęcona problematyce przestępczości gospodarczej z perspektywy finansów i prawa. Wydarzenie zostało objęte patronatem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Finansowego.

Konferencja naukowa KRYMEDANT – red. _____ 93

W połowie listopada 2025 r. na Wydziale Biologii oraz Wydziale Prawa Uniwersytetu Łódzkiego odbyła się II Ogólnopolska Konferencja Naukowa KRYMEDANT. Uczestniczył w niej przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli – doradca prawny Andrzej Trojanowski z Delegatury NIK w Rzeszowie, który przedstawił wyniki kontroli dotyczącej opieki nad cmentarzami wojennymi.

Roczny spis treści 2025 _____ 94

Annual Contents 2025 _____ 101

Contents _____ 108

Informacje dla Prenumeratorów _____ 110

Informacje dla Czytelników i Autorów _____ 111

Kontrola i audyt

Kontrola aktów prawa Unii Europejskiej

Skarga na beczynność jako środek ochrony prawnej

Jednym z podstawowych narzędzi kontroli kompetencyjnej przewidzianej przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest określona w art. 265 skarga na beczynność. Autor omawia jej miejsce w systemie środków ochrony prawnej Unii Europejskiej, przesłanki dopuszczalności złożenia skargi oraz wymogi materialnoprawne, jakie powinna spełniać. Artykuł prezentuje przede wszystkim dorobek orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w tym obszarze, a także elementy, które decydują o skutecznym uwzględnieniu skargi. Do przesłanek skargi na beczynność należy legitymacja skargowa, a także uprzednia realizacja procedury przedsądowej, tj. wezwanie instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej UE, a następnie przedstawienie przez nie stanowiska. Do jej skutecznego wniesienia konieczne jest udowodnienie niezrealizowania obowiązku, jaki nakłada norma prawa unijnego. Autor podnosi kwestie kontrowersji wokół przesłanek złożenia skargi na beczynność oraz skargi o stwierdzenie nieważności. Wskazuje również dlaczego – z wyjątkiem kilku obszarów prawa unijnego, jak prawo konkurencji i prawo pomocy publicznej – skarga na beczynność pozostaje niewykorzystanym środkiem kontroli kompetencyjnej w UE.

ŁUKASZ AUGUSTYNIAK

Wprowadzenie

Artykuł dotyczy wybranego aspektu kontroli kompetencyjnej instytucji oraz organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej w zakresie realizacji przez nie obowiązków określonych przepisami prawa unijnego. Zasadniczym celem tego rodzaju kontroli jest przewidziana w art. 265 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) skarga na bezczynność, do składania której są uprawnione zarówno podmioty prawa publicznego, tj. państwa członkowskie i instytucje unijne, jak również podmioty prywatne – osoby fizyczne i prawne¹. Ten środek ochrony prawnej jest w zasadzie bezpośrednim odbiciem skargi o stwierdzenie nieważności, o której mowa w art. 263 TFUE. O ile bowiem zasadniczym celem tej skargi jest szeroko zakreślona kontrola sprawowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE lub Trybunał) nieprawidłowego, niezgodnego z prawem realizowania kompetencji, to skarga na bezczynność służy kontroli przyczyn niewykonania obowiązków nakładanych przez prawo UE. Przepis Traktatu nie precyzuje rodzaju obowiązków czy też aktów prawnych (wskazując

akty abstrakcyjne lub indywidualne), do egzekwowania których może służyć skarga na bezczynność. W art. 265 TFUE wskazano jedynie na zaniechanie działania i zaniechanie wydania aktu skierowanego do osoby jako przesłanki złożenia skargi na bezczynność. W praktyce może ona służyć zwalczaniu bezczynności we wszelkich przypadkach niedopełnienia obowiązku nałożonego prawem, pełniąc zatem typową funkcję kontrolną.

Wprawdzie TSUE rzadko orzeka na korzyść skarżących, opierających swoje zarzuty na przesłankach określonych w art. 265 TFUE, jednakże już wezwanie do działania wywołuje presję na mechanizm tzw. samo-kontroli kompetencyjnej. Niestety, samo ukształtowanie tych przesłanek, w szczególności konsekwentne stanowisko TSUE, zgodnie z którym nawet przedstawienie stanowiska przez instytucję unijną kończy stan bezczynności, nie wydaje się sprzyjać efektywności kontroli sprawowanej przez podmioty prywatne.

Warto zatem przyjrzeć się zarówno zakresowi kontroli sprawowanej przez Trybunał, w tym przesłankom określonym w art. 265 TFUE, jak również jej praktycznym konsekwencjom, które wynikają ze składania skarg na bezczynność. Artykuł

¹ Artykuł 265 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi: „Jeśli Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja lub Europejski Bank Centralny, z naruszeniem Traktatów, zaniechają działania, Państwa Członkowskie i inne instytucje Unii mogą wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu stwierdzenia tego naruszenia. Niniejszy artykuł ma zastosowanie, na tych samych warunkach, do organów i jednostek organizacyjnych Unii, które zaniechają działania. Skarga ta jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy dana instytucja, organ lub jednostka organizacyjna została uprzednio wezwana do działania. Jeśli w terminie dwóch miesięcy od tego wezwania instytucja, organ lub jednostka organizacyjna nie zajęła stanowiska, skarga może być wniesiona w ciągu następnych dwóch miesięcy. Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść sprawę do Trybunału, na warunkach określonych w poprzednich akapitach, stawiając zarzut jednej z instytucji lub jednemu z organów lub jednej z jednostek organizacyjnych Unii, iż zaniechała wydania aktu skierowanego do niej, innego niż zalecenie lub opinia”.

w zasadniczej części opiera się na analizie orzecznictwa TSUE, stosunkowo mało obszerne opisanie skargi na bezczynność w art. 265 TFUE musiało bowiem zostać uszczegółowione w drodze rozstrzygnięć tego organu sądowego. W artykule zostały przywołane najważniejsze tezy rozstrzygnięć Trybunału, uzupełnione o stanowisko doktryny i komentarze autora.

Skarga na bezczynność w systemie środków UE

Jednym z filarów judykatury Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest założenie, że w art. 263 i 277 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z jednej strony oraz w art. 267 z drugiej ustanowiono zupełny system środków ochrony prawnej (ang. *remedies*) i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów UE, powierzając ją sądom unijnym². Już na pierwszy rzut oka widać, że odwołując się do filarów traktatowej ochrony praworządności, TSUE pominął wskazanie na art. 265 TFUE określający przesłanki zastosowania ważnego środka kontroli instytucji UE, jakim jest skarga na bezczynność. Należy przy tym pamiętać, że z punktu widzenia podmiotów trzecich pozostaje ona środkiem ochrony prawnej, lecz jednocześnie stanowi instrument kontroli realizacji obowiązków prawnych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE.

Wykładnia literalna (wąska) wypowiedzi orzeczniczych Trybunału prowadzić mogłaby zatem do wniosku, że art. 265 TFUE, regulujący przesłanki składania skargi na bezczynność, jest jedynie dodatkiem, niejako nieistotnym uzupełnieniem kompletnego systemu środków ochrony prawnej zapewnianej przez sądy unijne na bazie skargi o stwierdzenie nieważności, zarzutu bezprawności oraz pytań prejudycjalnych³. Ewentualnie oczywiście uznać można, że Trybunał miał zamiar ustanowić dwa reżimy środków procesowych – ten odnoszący się do stwierdzenia ważności aktu prawa unijnego oraz odrębny – dotyczący wyłącznie bezczynności instytucji unijnych.

Należy się jednak zastanowić, czy pominięcie tego przepisu w wypowiedziach orzeczniczych było celowe, czy też należy je uznać za „wypadek” przy pracy wymiaru sprawiedliwości. Odpowiedź nie jest tak jednoznaczna, jak mogłoby się *prima facie* wydawać. Kwestia wykładni celu zastosowania tego środka ochrony prawnej jest bowiem skomplikowana, biorąc pod uwagę zarówno funkcję oraz cel tej skargi, jak i późniejsze szersze odniesienia się przez Trybunał do zupełnego systemu środków ochrony prawnej UE, najczęściej bez wskazywania konkretnych przepisów⁴.

Odwołując się do art. 263, 267 oraz art. 277 TFUE, warto podkreślić, że co do

² Przykł. wyrok TS z 26.3.2017 w sprawie C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company*, EU:C:2017:236, pkt 66.

³ Teza o funkcji uzupełniającej skargi na bezczynność jest często przywoływana w doktrynie – por. A. Sikora: *Skarga na bezczynność* [w:] *Ochrona prawna. System Prawa Unii Europejskiej*. Tom 5, N. Półtorak (red.), Warszawa 2025, s. 650, nb. 442.

⁴ Poczynając od wyroku TS z 23.3.1993 w sprawie C-314/91, *Beate Weber/PE*, EU:C:1993:109, pkt 8, Trybunał nie wskazuje już poszczególnych przepisów odwołujących się do środków ochrony prawnej. W sposób wyraźny odniósł się jednak do art. 265 TFUE w postanowieniu Sądu UE z 25.9.2019 w sprawie T-99/19, *Nathaniel Magnan/Komisji*, EU:T:2019:693, pkt 40.

zasady celem środków ochrony prawnej, uregulowanych w tych przepisach, jest skorygowanie lub wyeliminowanie aktów prawnych UE wywołujących skutki prawne, obarczonych wadą niezgodności z aktami wyższego rzędu w unijnym porządku prawnym, innymi słowy – nieprawidłową realizacją kompetencji przez instytucje unijne (lub czasem organy krajowe stosujące prawo UE). Tymczasem skarga na bezczynność powinna być postrzegana jako druga strona istnienia określonych obowiązków w porządku prawnym UE, tj. środek za pomocą którego następuje niejako przymuszenie instytucji do właściwej realizacji spoczywających na nich norm kompetencyjnych przez konkretyzację obowiązku podjęcia określonego prawem działania, w szczególności polegającego na wydaniu aktu prawnego. Jest to zatem istotna funkcja kontrolna sprawowana w sposób rozproszony przez różne podmioty w porządku prawnym UE.

Nieuwzględnianie skargi składanej na podstawie art. 265 TFUE w systemie unijnych środków ochrony prawnej w starszym orzecznictwie jest o tyle niezrozumiałe, że w dotychczasowej judykaturze Trybunał podkreślał wzajemne relacje między skargą o stwierdzenie nieważności i skargą na bezczynność. Na potrzeby obu postępowań prowadzonych w rezultacie wniesienia tych skarg była stosowana koncepcja aktów wywołujących skutki prawne

oraz analogiczne przesłanki do legitymacji procesowej tzw. skarżących nieuprzywilejowanych⁵. W jednym z wyroków Trybunału wskazano zresztą wyraźnie, że koncepcja środka stanowiącego podstawę do wniesienia skargi jest identyczna w stosunku do obu skarg, gdyż przepisy stanowiące jej podstawę opisują tę samą metodę⁶.

Niemniej, otwartą kwestią pozostaje bezpośrednia relacja między tymi środkami zaskarżenia, ujmowanie ich jako prawie identycznych instrumentów, z których jeden (skarga o stwierdzenie nieważności) odnosi się do pozytywnej strony realizacji kompetencji, a drugi – skarga na bezczynność – do niewykonania tej kompetencji. Najlepszym przykładem niespójności takiego rozumowania jest sprzeciw TSUE wobec koncepcji jednoczesnego złożenia przez skarżących skargi na nieważność aktu prawnego wraz ze skargą na bezczynność, która miałaby znaleźć zastosowanie w wypadku stwierdzenia jego nieważności (zgodnie z koncepcją, że instytucja zaniechała wydania prawidłowego aktu bez wad prawnych). TSUE uznał jednak taką koncepcję za obejście przepisów traktatowych określających w sposób ścisły przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności⁷.

Wprawdzie Trybunał niejednokrotnie podkreśla, że postanowień art. 265 TFUE, ze względu na zasadę skutecznej ochrony sądowej, nie można interpretować w sposób ścisły⁸, to jednak skarga na bezczynność jest środkiem ochrony prawnej, którego

⁵ A. Türk: *Judicial Review in EU Law*, Edward Elgar Publishing 2025, s. 415-416.

⁶ Wyrok TS z 18.11.1970 w sprawie 15/70, *Amedeo Chevalley/Komisji*, EU:C:1970:95, pkt 6.

⁷ Wyrok TS z 10.12.1969 w sprawach połączonych 10 i 18/68, *Società 'Eridania' Zuccherifici Nazionali i in./Komisji*, EU:C:1969:66, pkt 17 akapit drugi.

⁸ T-99/19, *Nathaniel Magnan/Komisji*, pkt 42.

potencjał pozostaje raczej niewykorzystany. Najczęściej postępowania wszczynane na jej podstawie kończą się stwierdzeniem niedopuszczalności skargi i można przytoczyć przynajmniej jedną sprawę istotną dla rozwoju prawa unijnego, w której na wniosek Parlamentu Europejskiego Trybunał uznał, że Rada WE nie wykonała swojej kompetencji z zakresu polityki transportowej⁹.

Dalsza część tego opracowania będzie poświęcona analizie elementów przywołanego przepisu, określających zarówno przesłanki dopuszczalności, jak i wymogi skutecznego wniesienia skargi na bezczynność w prawie unijnym. Po przybliżeniu tych elementów, w celu praktycznej ilustracji rozważań dogmatyczno-prawnych, zostanie przedstawiony jeden z niewielu wyroków TSUE, w którym przychyłono się do zarzutów skarżących.

Na końcu zostaną przedstawione wnioski podsumowujące system kontroli aktów prawa UE (a raczej przyczyny ich braku) w tym obszarze.

W artykule co do zasady będę odnosił się do bezczynności ze strony instytucji unijnych, które zostały wskazane w art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej. Jednakże mając na względzie brzmienie art. 265 TFUE akapit pierwszy zdanie ostatnie, zgodnie z którym postanowienie to ma zastosowanie również do organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej (ang. *bodies, offices and agencies of the Union*), ilekroć w artykule będę odnosił się do instytucji unijnych, należy przez to rozumieć

także tego rodzaju organy i jednostki organizacyjne.

Przesłanki wniesienia skargi Warunki dopuszczalności

Skarżący uprzywilejowani

Zgodnie z art. 265 TFUE akapit pierwszy zdanie pierwsze stanowi, że możliwość wniesienia skargi na bezczynność dotyczy wyłącznie zaniechania działania przez Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję lub Europejski Bank Centralny, jednakże zdanie ostatnie odnoszące te warunki do organów i jednostek organizacyjnych UE, statuuje odpowiedzialność wszelkich unijnych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych. Przepis ten nie został jednak zdefiniowany w sposób, który daje pole do szerokiej interpretacji – w piśmiennictwie sformułowano nawet tezę, że podmioty prawa prywatnego mają szersze możliwości zaskarżania bezczynności niż instytucje unijne i państwa członkowskie¹⁰ – pogląd ten jednak, mimo nie najszcześniejszej redakcji art. 265 TFUE – nie wydaje się być zasadny.

Zdanie pierwsze tego przepisu odnosi się do zwyczajowych skarżących uprzywilejowanych w prawie unijnym. Tradycyjnie już na podstawie prawa UE państwom członkowskim oraz instytucjom unijnym przysługują szerokie uprawnienia do wnoszenia skarg do Trybunału (czynna legitymacja skargowa), a zatem i skargi na bezczynność. Co ciekawe, w doktrynie wskazuje się, że kompetencja ta może być ograniczona w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości

⁹ Wyrok TS z 22.5.1985 w sprawie 13/83, *PE/Radzie*, EU:C:1985:220.

¹⁰ K.P.E. Lasok: *Lasok's European Court Practice and Procedure*, London 2017, s. 1233, nb. 17.21.

UE, choć nie wynika to z samego brzmienia art. 265 TFUE¹¹. Podobne wątpliwości wyrażono co do legitymacji Europejskiego Trybunału Obrachunkowego¹², jednak, jak się wydaje, niesłusznie.

Specyfika tego rodzaju skargi jest dodatkowo uzupełniana przez wskazanie, że organom, agencjom i jednostkom organizacyjnym UE przysługuje jedynie bierna legitymacja procesowa (mogą być przeciwko nim wnoszone skargi). To, czy nie posiadają one czynnej legitymacji procesowej nie zostało jak dotąd sprecyzowane w orzecznictwie Trybunału¹³. Należy przy tym pamiętać, że skargi wniesione przeciwko innym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym statusu odrębnego organu lub jednostki organizacyjnej powinny zostać przypisane właściwej instytucji¹⁴.

Skarżący nieuprzywilejowani (osoby fizyczne i prawne)

Podstawową przesłanką dopuszczalności skargi na bezczynność dla skarżących nieuprzywilejowanych jest co do zasady spełnienie tzw. testu Plaumanna, tj. wykazanie, że dany akt dotyczy ich indywidualnie i bezpośrednio. Test ten został

wypracowany w orzecznictwie na potrzeby skargi o stwierdzenie nieważności (obecnie art. 263 akapit czwarty TFUE), lecz Trybunał używa go również na potrzeby skargi na bezczynność. Niemniej „interes prawny i legitymacja czynna stanowią odrębne przesłanki dopuszczalności, które osoba fizyczna lub prawna powinna spełnić w sposób łączny, aby mogła wnieść skargę na bezczynność na podstawie art. 265 akapit trzeci TFUE”¹⁵. Mimo tak wyraźne sformułowanego rozróżnienia w doktrynie odnotowano, że przesłanka, aby akt prawny oraz interes prawny dotyczyły skarżącego bezpośrednio, w wielu wypadkach mogą się pokrywać i bardzo ciężko je odróżnić¹⁶. Podejście tego rodzaju stosowane konsekwentnie oznaczałoby, że od skarżących uprzywilejowanych również należałoby żądać wykazania takiego interesu.

Ogólną zasadą jest zatem, że to od skarżącego wymagane jest wykazanie jego interesu prawnego (fr. *intérêt à agir*), który stanowi pierwszą i podstawową przesłankę skargi do sądu¹⁷. Interes prawny strony skarżącej powinien być rzeczywisty i aktualny oraz nie może on dotyczyć sytuacji przyszłej i hipotetycznej, w odniesieniu do przedmiotu skargi musi istnieć on na

¹¹ R. Barends: *Remedies and Procedures Before the EU Courts*, s. 337, nb. 8.04; opinia rzecznika generalnego C. O. Lenza z 7.2.1985 w sprawie 13/83, *PE/Radzie WE*, EU:C:1985:53, pkt 2.1.2.1. Odmienny pogląd por. K. Lenaerts, K. Gutman, J.T. Nowak (red.), *EU Procedural Law*, s. 418, nb. 8.11.

¹² R. Barends: *Remedies and Procedures...*, op.cit., s. 337, nb. 8.04. Odmienne K. Lenaerts, K. Gutman, J.T. Nowak (red.), op.cit.

¹³ Tamże, s. 419, nb. 8.12.

¹⁴ W zakresie przypisania działań OLAF na rzecz KE por. postanowienie Sądu UE z 22.6.2015 w sprawie T-690/13, EU:T:2015:519, pkt. 14 i 15.

¹⁵ Wyrok TS z 23.11.2013 w sprawach połączonych C-596/15 P i C-597/15 P, *Bionorica SE i Diapharm GmbH & Co. KG/Komisji*, EU:C:2017:886, pkt 106.

¹⁶ Zob. szerzej uwagi A. Türk: *Judicial Review...*, op.cit., s. 268 i 269.

¹⁷ Wyrok TS z 4.6.2015 w sprawie C 682/13 P, *Andechser Molkerei Scheitz/Komisji*, EU:C:2015:356, pkt 27.

etapie jej wnoszenia pod rygorem jej niedopuszczalności i aż do momentu wydania orzeczenia sądowego, pod rygorem umorzenia postępowania¹⁸. Rezultatem skargi powinno być poprawienie sytuacji strony skarżącej, w tym zapewnienie jej własnej korzyści¹⁹, jeśli bowiem rozpatrzenie skargi po myśli strony skarżącej nie może w żadnym wypadku przynieść jej korzyści, Trybunał orzeknie o braku interesu prawnego²⁰. Podmioty prawa prywatnego nie mogą zatem wnosić skargi na bezczynność w odniesieniu do jakichkolwiek zaniechań w zajęciu stanowiska lub wydania aktu, a jedynie w sytuacjach, jeśli:

- skarżący byliby adresatami aktu, którego te instytucje nie wydały;
- akt, którego wydania zaniechano wywoływałby wiążące skutki prawne, które mogłyby wpłynąć na interesy skarżących przez spowodowanie wyraźnej zmiany w ich sytuacji prawnej;
- wspomniany akt miałby stanowić warunek wstępny, konieczny do prowadzenia postępowania, które mogłoby doprowadzić do wydania aktu wywołującego wiążące skutki prawne w odniesieniu do tych osób²¹.

Należy przy tym wspomnieć, że w wypadku gdy skarga będzie dotyczyć aktu

regulacyjnego (wszelkie akty niemające charakteru legislacyjnego, które nie wymagają wydania środków wykonawczych), skarżący musi wykazać wyłącznie, iż dany akt dotyczyłby go bezpośrednio²². Do oceny, czy akt zawiera środki wykonawcze, należy rozważyć sytuację osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi, a po drugie, odnieść się wyłącznie do przedmiotu skargi²³. Nie ma znaczenia, czy środki te mają charakter mechaniczny (tzn. znajdują zastosowanie automatycznie)²⁴.

Biorąc pod uwagę trudności w wykazaniu, że niewydanie danego aktu dotyczy skarżących bezpośrednio i indywidualnie oraz udowodnienia braku konieczności wydawania środków wykonawczych, niezwykle trudno będzie skarżącym nieuprzywilejowanym uzyskać korzystny dla siebie wyrok na podstawie skargi na bezczynność²⁵. Takie podejście orzecznicze uniemożliwi również skarżącym prywatnym skuteczne zwalczanie bezczynności w wydawaniu aktów o zasięgu ogólnym.

Pozostałe przesłanki dopuszczalności

Po pierwsze, skarga na bezczynność musi zawsze i wyłącznie odnosić się do bezczynności po stronie instytucji unijnych, nigdy zaś jej przedmiotem nie będzie

¹⁸ Wyrok TS z 17.9.2015 w sprawie C-33/14 P, *Mory i in./Komisji*, EU:C:2015:609, pkt. 56 i 57.

¹⁹ Wyrok TS z 17.4.2008 w sprawach połączonych C-373/06 P, C-379/06 P i C-382/06 P, *Flaherty i in./Komisja*, EU:C:2008:230, pkt 25.

²⁰ Wyrok TS z 23.11.2013 w sprawach połączonych C-596/15 P i C-597/15 P, *Bionorica SE i Diapharm GmbH & Co. KG/Komisji*, EU:C:2017:886, pkt. 85-87.

²¹ Postanowienie Sądu UE z 25.9.2019 w sprawie T-99/19, *Nathaniel Magnan/Komisji*, EU:T:2019:693, pkt 26.

²² Postanowienie TS z 19.6.2023 w sprawie C-12/23 P, *Autoramiksas UAB/Komisji*, EU:C:2023:495, pkt 15.

²³ Wyrok TS z 19.12.2013 w sprawie C-274/12 P, *Telefónica/Komisja*, EU:C:2013:852, pkt. 30 i 31.

²⁴ Wyrok TS z 28.4.2015 w sprawie C-456/13 P, *T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja*, EU:C:2015:284, pkt. 41 i 42.

²⁵ Zwracał na to uwagę A. Türk: *Judicial Review...*, op.cit., s. 408.

zaniechanie po stronie państw członkowskich²⁶ czy też Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁷.

Drugą przesłanką dopuszczalności skargi na bezczynność jest niezajęcie stanowiska przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną UE w terminie dwóch miesięcy od dnia wezwania²⁸ (tzw. milczenie instytucji – procedura przedsporna).

Dopiero upływ tego terminu czyni skargę dopuszczalną w połączeniu z brakiem reakcji ze strony instytucji unijnych lub też reakcją wskazującą, że żadne działania nie zostaną podjęte. Art. 265 TFUE ustanawia zatem obowiązek realizacji procedury wyjaśniającej, przed wszczęciem właściwego sporu, jako jeden z warunków dopuszczalności skargi. Niewezwanie instytucji do podjęcia działania będzie bowiem skutkowało stwierdzeniem niedopuszczalności skargi na bezczynność²⁹, przy czym wezwanie musi dotyczyć wprost konkretnej instytucji, nie wystarczy wskazanie jej jedynie w korespondencji „do wiadomości”³⁰, i być dokonywane w sposób wyraźny³¹. Z podobną sytuacją będziemy mieli do czynienia, jeśli skarga zostanie

wniesiona przed upływem dwumiesięcznego terminu³². Termin ten rozpoczyna swój bieg od daty doręczenia wezwania instytucji³³.

Instytucja ma wprawdzie dwa miesiące, aby odpowiedzieć na wezwanie, jednak gdy uczyni to po wniesieniu skargi, postępowanie uważa się za wszczęte, a skargę na bezczynność – bezprzedmiotową³⁴. Takie rozwiązanie może prowadzić do zaniechania przez instytucję z korzystania ze swoich kompetencji do czasu otrzymania wezwania w trybie art. 265 TFUE³⁵.

Po dokonaniu wezwania, celem określenia w przepisie terminu na podjęcie działania przez instytucję, jest wskazanie jej, że pozostaje w naruszeniu (bezczynności), umożliwienie zaradzenia temu stanowi (naprawienia naruszenia), a także określenie momentu, w którym dochodzi do zaniechania działania. Cele te zostaną jednak zrealizowane dopiero wtedy, gdy przekazane wezwanie będzie wyrażone z wystarczającą precyzją i jasnością, aby wezwana instytucja miała jasną wiedzę o zawartości aktu koniecznego do wydania i zdawała sobie sprawę, że celem wezwania

²⁶ Postanowienie TS z 4.3.2010 w sprawie C-374/09 P, *Constantin Hersulescu/Rumunii*, EU:C:201:123, pkt. 11 i 12.

²⁷ Postanowienie Sądu UE z 4.4.2011 w sprawie T-133/11, *Fundația Pro Fondbis – 1946 Semper/ETPCz*, EU:T:2011:141, pkt 6.

²⁸ Należy przy tym pamiętać, że termin ten zazwyczaj ulega wydłużeniu o 10 dni ze względu na odległość.

²⁹ Postanowienie SPI z 26.11.2008 w sprawie T-393/06, *Makhteshim-Agan Holding BV i in./ECPA*, EU:T:2008:531, pkt. 48 i 49.

³⁰ Postanowienie SPI z 17.3.2015 w sprawie T-234/17, *Mammoet Salvage/Komisji*, EU:T:2015:166, pkt 33.

³¹ Wyrok TS z 20.3.1984 w sprawie 84/82, *Niemcy/Komisji*, EU:C:1984:117, pkt 23.

³² Postanowienie Sądu UE z 30.6.2011 w sprawie T-367/09, *Tecnoproces Srl/Komisji*, EU:T:2011:320, pkt 53.

³³ Wyrok SPI z 15.9.1998 w sprawie T-95/96, *Gestevisión Telecinco SA/Komisji*, EU:T:1998:206, pkt 90.

³⁴ Wyrok TS z 24.11.1994 w sprawach połączonych C-15/91 oraz C-108/91, *Josef Buckl & Söhne OHG i in./Komisji*, EU:C:1992:454, pkt 15.

³⁵ I. Daukšienė, A. Budnikas: *Has the Action for Failure to Act in the EU Lost its Purpose?*, „Baltic Journal of Law & Politics” nr 2/2014, s. 213.

jest zmuszenie jej do zajęcia stanowiska³⁶. Istotne przy tym, aby wezwanie zostało skierowane przez podmiot składający skargę na beczynność³⁷. Samo powoływanie się na wezwania kierowane przez inne podmioty nie wystarczy – skarga zostanie uznana za niedopuszczalną³⁸.

Należy przy tym pamiętać, że wezwanie do działania służy określeniu przedmiotu sporu i na dalszym etapie, co do zasady, nie ma możliwości wyjścia poza zakres w nim wskazany³⁹. Można jednak odnotować również orzeczenia, w których Trybunał określa, że nie ma konieczności zachowywania pełnej zgodności między wezwaniem a skargą na beczynność⁴⁰. W każdym razie zarzuty sformułowane w wezwaniu i skardze będą podlegały interpretacji sądowej i mogą być uszczegóławiane na późniejszych etapach postępowania, byle nie uległa zmianie sama ich istota⁴¹. Niemniej, nie jest dopuszczalne rozszerzanie zakresu skargi o nowe zarzuty, niepodniesione w wezwaniu⁴². Przy okazji takiej skargi skarżący może bowiem żądać nie tyle nakazania instytucji przyjęcia

zaniechanego aktu, ile jedynie stwierdzenia, w tym wypadku, że naruszyła ona Traktat przez niepodjęcie żądanych środków z naruszeniem ciężących na niej obowiązków – nie ma zatem potrzeby używania tych samych sformułowań, co te zawarte w wezwaniu do usunięcia uchybienia⁴³.

Wprawdzie nie ma formalnego obowiązku, aby w wezwaniu wprost powołać się na art. 265 TFUE, ale w ramach rzetelności procesowej, w celu uniknięcia wątpliwości co do jego charakteru, należy rekomendować takie rozwiązanie⁴⁴ wraz ze wskazaniem, że stanowi ono wstęp do wszczęcia postępowania sądowego⁴⁵. Co ciekawe, Trybunał uznał skuteczność wezwania do działania skierowanego do Komisji w formie rezolucji Parlamentu Europejskiego i zajęciu przez tę instytucję stanowiska w formie komunikatu⁴⁶. Trzeba jednak pamiętać, że TSUE wymaga, aby charakter wiążący wezwania został sformułowany w sposób wyraźny w odniesieniu do wynikających z niego konsekwencji, tzn. musi ono jednoznacznie zapowiadać wniesienie skargi z art. 265 TFUE⁴⁷.

³⁶ Postanowienie SPI z 30.4.1999 w sprawie T-311/97, EU:T:1999:89, pkt 35; postanowienie TS z 18.11.1999 w sprawie C-249/99 *P. Pescados Congelados Jogamar SL/Komisji*, EU:C:1999:571, pkt 18.

³⁷ Postanowienie Sądu UE z 28.11.2023 w sprawie T-600/22, *ST/Frontex*, EU:T:2023:776, pkt 15.

³⁸ Postanowienie SPI z 6.2.1997 w sprawie T-64/96, *Filippo de Jorio/Radzie UE*, EU:T:1997:15, pkt 40 i 41.

³⁹ Wyrok SPI z 10.3.2021 w sprawie T-245/17, *ViaSat, Inc./Komisji*, EU:T:2021:128, pkt 38.

⁴⁰ Wyrok SPI z 8.6.2000 w sprawach połączonych T-79/96, T-260/97 i T-117/98, *Camar srl i Tico srl/Komisji*, EU:T:2000:147, pkt 67.

⁴¹ Zobacz szerzej podsumowanie zawarte w wyroku Sądu UE z 21.12.2022 w sprawie T-702/21, *Ekobulkos EOOD/Komisji*, EU:T:2022:842, pkt. 17-22.

⁴² Postanowienie SPI z 10.1.2005 w sprawie T-209/04, *Hiszpania/Komisji*, EU:T:2005:2, pkt 37, jak wyraźnie podkreślił Sąd UE.

⁴³ T-245/17, *ViaSat, Inc./Komisji*, EU:T:2021:128, pkt 38.

⁴⁴ Wyrok SPI z 18.9.1992 w sprawie T-28/90, *Asia Motor France SA i in./Komisji*, EU:T:1992:98, pkt 28, na co zwrócił uwagę SPI.

⁴⁵ Postanowienie SPI z 30.4.1997 w sprawie T-311/97, *Pescados Congelados Jogamar SL/Komisji*, EU:T:1999:89, pkt 37.

⁴⁶ Wyrok TS z 5.9.2023 w sprawie C-137/21, *PE/Komisji*, EU:C:2023:625, pkt 28.

⁴⁷ Wyrok TS z 12.5.2022 w sprawie C-430/20 *P. Christoph Klein/Komisji*, EU:C:2022:377, pkt. 49 i 50.

W tym obszarze warto ponownie odwołać się do zagadnienia aktu wywołującego skutki prawne (aktu podlegającego zaskarżeniu). Sytuacja byłaby bowiem stosunkowo prosta, gdyby art. 265 TFUE wskazywał jedynie na zaniechanie podjęcia działania lub ewentualnie zaniechanie wydania aktu. Tymczasem etap bezczynności instytucji kończy przedstawienie przez nią stanowiska.

Jeżeli wobec tego instytucja zajmuje konkretne stanowisko względem wywołującego, w tym został wydany wyraźny akt o charakterze negatywnym (odmowa wydania aktu), pozostaje mu skierowanie skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE) na ten akt lub też na decyzję o odmowie jego wydania⁴⁸. Skarga będzie jednak dopuszczalna tylko wtedy, gdy akt negatywny instytucji wywołuje określone skutki prawne (jest aktem zaskarżalnym)⁴⁹.

W pozostałym zakresie, jak się wydaje, strona może próbować kwestionować stanowisko instytucji, które jej zdaniem wyraźnie nie odpowiada na wezwanie lub stanowi ukrytą odmowę – w ramach skargi na bezczynność (art. 265 TFUE)⁵⁰.

Interpretacja stanowiska przedstawionego przez instytucję stanowi bowiem kwestię prawną podlegającą ocenie sądowej⁵¹.

Orzecznictwo w tym obszarze nie jest jeszcze jednoznacznie sprecyzowane, jednakże kwestia wyboru właściwej drogi sądowej powinna w znacznej mierze opierać się na analizie, czy w decyzji odmawiającej podjęcia działania odniesiono się do obowiązku wynikającego z prawa unijnego, czy też wzywający jest jedynie błędnie przekonany o istnieniu takiego obowiązku⁵².

Jeśli chodzi o skarżących nieuprzywilejowanych (osób fizycznych i prawnych) przepis traktatowy wprowadza ponadto wymóg posiadania interesu prawnego, jako dodatkowej przesłanki dopuszczalności. Orzecznictwo musiało zmierzyć się tu z pytaniem, czy podmioty prywatne posiadają czynną legitymację procesową do złożenia skargi na bezczynność wobec niewydania aktu skierowanego do podmiotu trzeciego, który – gdyby został wydany – wpływałby indywidualnie i bezpośrednio na skarżącego. Trybunał opowiedział się za szeroką interpretacją uprawnień procesowych, potwierdzając istnienie interesu prawnego w takich przypadkach⁵³.

⁴⁸ A. Zawidzka, M. Taborowski: *Skarga na bezczynność instytucji wspólnotowych*, „Palestra” nr 3-4/2004, s. 218; O. Due: *Legal Remedies for the Failure of European Community Institutions to Act in Conformity with EEC Treaty Provisions*, „Fordham International Law Journal”, vol. 14, nr 2/1990, s. 356 – wprawdzie autorzy odwołują się do poprzedniego brzmienia art. 265 TFUE (tj. art. 232 TWE), ale tezy zawarte w opracowaniach nadal zachowują swoją aktualność; postanowienie Sądu UE z 8.3.2019 w sprawie T-156/18, R.A. Legutko i T.P. Poręba/PE, EU:T:2019:150, pkt 42, opinia rzecznika generalnego Y. Bota z 12.9.2013 w sprawie C-63/12, EU:C:2013:547, pkt 79; postanowienie Sądu UE z 30.1.2020 w sprawie T-293/18, Łotwa/Komisji, EU:T:2020:29, pkt 21.

⁴⁹ Postanowienie TS z 19.6.2023 w sprawie C-12/23 P, *Autoramiksas UAB/Komisji*, EU:C:2023:495, pkt 20.

⁵⁰ Wyrok SPI z 12.12.2007 w sprawie T-308/05, *Włochy/Komisji*, EU:T:2007:382, pkt 60. Wyraźnie w kontekście odmowy por. wyrok TS z 5.9.2023 w sprawie C-137/21, *PE/Komisji*, EU:C:2023:625, pkt 39-41, z powołaniem na kontekst międzyinstytucjonalny w UE.

⁵¹ Postanowienie TS z 16.1.2020 w sprawie C-634/19 P, CJ/TSUE, EU:C:2020:474, pkt 29.

⁵² Zob. przykładowo postanowienie Sądu UE z 26.10.2023 w sprawie T-244/23, E. Tomac/Radzie, EU:T:2023:685, pkt 35.

⁵³ C-68/95, *T. Port GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, pkt 59.

Na koniec warto też wspomnieć, że w TFUE nie wskazano żadnego terminu na przekazanie do instytucji unijnej wezwania w sprawie beczynności. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem, należy to jednak uczynić w rozsądnym terminie, którego bieg rozpoczyna się po tym, jak w toku uzgodnień roboczych staje się jasne, iż instytucja nie zamierza podjąć żadnych działań⁵⁴. Niewniesienie skargi na beczynność w rozsądnym terminie może zatem powodować również jej niedopuszczalność⁵⁵. Wprowadzenie takiego wymogu, nieprzewidzianego w Traktacie, spotkało się jednak z krytyką wyrażoną w piśmiennictwie, jako pozbawionego podstaw prawnych i naruszającego zasadę pewności prawa⁵⁶. Oczywiście podejście Trybunału wywodzone z zasad ogólnych prawa unijnego ma swoje uzasadnienie, niemniej problemem praktycznym, który powstaje w takich okolicznościach jest to, że strona nie wie kiedy zaczyna się bieg terminu na wniesienie skargi oraz kiedy upływa.

Odpowiedzią na wezwanie instytucji jest, zgodnie z Traktatem, zajęcie przez nią stanowiska. Należy przy tym

pamiętać, że zasadniczym celem postępowania wszczynanego na podstawie skargi na beczynność jest uniknięcie sytuacji, gdy instytucja uchyla się od obowiązków oraz sankcji sądowych, posługując się milczeniem, albo stosując strategię odkładania odpowiedzi, udzielania jej w sposób wymijający czy też w formie niewystarczająco wiążącej wobec podmiotu wzywającego do działania⁵⁷. Przedstawienie stanowiska musi nastąpić w sposób jasny i jednoznaczny. Nie można uznać za takie działanie jedynie przekazania pisma wskazującego, że sprawa nadal jest analizowana⁵⁸. Trybunał podkreśla, że istotne jest, aby zbadać dwie przesłanki: czy stanowisko instytucji zostało przedstawione w terminie dwóch miesięcy oraz czy nastąpiło jego doręczenie osobie kierującej wezwaniem – jest to zatem kluczowa data z punktu spełnienia wymogów proceduralnych⁵⁹. Wszelkie kontakty między instytucją a wnioskodawcą po otrzymaniu formalnego zawiadomienia od instytucji nie stoją na przeszkodzie w dotrzymaniu terminów określonych w art. 265 TFUE⁶⁰. Trybunał uznaje za takie stanowisko wszelkie pisma wychodzące

⁵⁴ Wyrok TS z 16.2.1993 w sprawie C-107/91, *ENU/Komisji*, EU:C:1993:56, pkt. 23 i 24. Odwoływanie się do rozsądnych terminów na podjęcie działania zaliczyć należy do utrwalonego orzecnictwa, por. M. Pechstein, *Artikel 265* [w:] M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (red.), *Frankfurter Kommentar EUV.GRC. AEUV*, T.4, Mohr Siebeck 2017, s. 641.

⁵⁵ Wyrok TS z 6.7.1971 w sprawie 59/70, *Niderlandy/Komisji*, EU:C:1971:77, pkt. 19 i 22-24.

⁵⁶ Por. T. Hartley: *The Foundations of European Union Law*, Oxford 2014, s. 404 i 405; A. Türk: *Judicial...*, op.cit. s. 398 i 399.

⁵⁷ Por. opinię rzecznika generalnego Mischo z 26.6.1988 w sprawie 377/87, *Pe/Radzie WE*, EU:C:1988:264, pkt 12.

⁵⁸ Wyrok SPI z 7.3.2002 w sprawie T-212/99, *Intervet International BV/Komisji*, EU:T:2002:63, pkt 61.

⁵⁹ Wyrok SPI z 27.1.2000 w sprawach połączonych T-194/97 i T-83/98, *Eugénio Branco, Ld^o/Komisji*, EU:T:2000:20, pkt 55.

⁶⁰ Postanowienie SPI z 6.6.1997 w sprawie T-195/95, *Guérin Automobiles/Komisji*, EU:T:1996:36, pkt 20.

na zewnątrz instytucji na jej wzorze korespondencji, odrzucając w takich sytuacjach argumentację, że stanowią one jedynie punkt widzenia konkretnego pracownika⁶¹. Mogą one przyjąć również postać elektroniczną, np. e-maila⁶². W praktyce TSUE akceptuje przedstawienie stanowiska nawet po upływie tego terminu⁶³. Jedyną sankcją w takim wypadku jest zazwyczaj obciążenie kosztami postępowania⁶⁴. Takie podejście jest krytykowane w doktrynie, jako przeciwne efektywności wymiaru sprawiedliwości, gdyż sprzyja przedstawianiu stanowiska przez instytucje jak najpóźniej, tuż przed wydaniem wyroku⁶⁵. Mimo wszystko podejście to realizuje podstawowy cel postępowania określonego w art. 265 TFUE, jakim jest zakończenie okresu bezczynności instytucji.

W piśmiennictwie zauważa się, że przedstawienie stanowiska przez instytucję może przybrać następujące formy⁶⁶:

- uchwalenia żądanego aktu – w takim wypadku skarga staje się bezprzedmiotowa⁶⁷;

- niewyrażenia stanowiska, zamiast którego dochodzi do rozpoczęcia procedury, w tym legislacyjnej dotyczącej aktu, co do którego pozostawała w bezczynności⁶⁸ – w takim wypadku skarga staje się bezprzedmiotowa;

- odmowy przyjęcia żądanego aktu ze wskazaniem na powody, dla których nie powinien być przyjęty albo na to, że nie ma kompetencji do jego przyjęcia⁶⁹;

- poinformowania z podaniem należytego uzasadnienia, że nie podejmie działania na skutek skierowanego do niej wezwania, jednakże jeśli informacja taka nie kończy okresu bezczynności, może być przedmiotem badania przez TSUE w ramach postępowania wszczętego skargą na bezczynność⁷⁰;

- przyjęcia innego aktu, niż ten, który był przedmiotem wezwania⁷¹;

- wyrażenia stanowiska w odniesieniu do części argumentacji przedstawionej w wezwaniu, w pozostałym zakresie nie wypowiada się – wtedy skarga jest dopuszczalna w części⁷².

⁶¹ Wyrok SPI z 30.9.2003 w sprawie T-26/01, *Fiocchi Munizioni SpA/Komisji*, EU:T:2003:248, pkt 91.

⁶² Postanowienie Sądu UE z 27.6.2019 w sprawie T-1/19, *CJ/TSUE*, EU:T:2019:465.

⁶³ Wyrok TS z 1.4.1993 w sprawie C-25/91, *Pesqueras Echebastar SA/Komisji*, EU:C:1993:131, pkt 11.

⁶⁴ Przykł. zob. wyrok TS z 8.7.1970 w sprawie 75/69, *Ernst Hake & Co./Komisji*, EU:C:1970:65, pkt 11.

⁶⁵ I. Dauksienė, A. Budnikas: *Has the Action for Failure to Act...*, op.cit., s. 217 i cyt. tam literatura.

⁶⁶ R. Barends: *Remedies and Procedures...*, op.cit., s. 346, nb. 8.26.

⁶⁷ Wyrok SPI z 7.10.2009 w sprawie T-420/05, *Vischim Srl/Komisji*, EU:T:2009:391, pkt. 253 i 254.

⁶⁸ Wyrok SPI z 24.1.1995 w sprawie T-74/92, *Ladbroke Racing Deutschland GmbH/Komisji*, EU:T:1995:10, pkt 44; wyrok SPI z 12.12.2007 w sprawie T-308/05, *Włochy/Komisji*, EU:T:2007:382, pkt 61.

⁶⁹ Postanowienie Sądu UE z 17.12.2010 w sprawie T-245/10, *Verein Deutsche Sprache eV/Radzie UE*, EU:T:2010:555, pkt 15.

⁷⁰ Wyrok TS z 27.9.1988 w sprawie 302/87, *PE/Radzie*, EU:C:1988:461, pkt 17; wyrok Sądu UE z 16.12.2015 w sprawie T-521/14, *Szwecja/Komisji*, EU:T:2015:976, pkt 44.

⁷¹ Przykł. wyrok TS z 19.11.2013 w sprawie C-196/12, *Komisja/Radzie*, EU:C:2013:753, pkt 25-30.

⁷² Wyrok SPI z 24.1.1995 w sprawie T-74/92, *Ladbroke Racing Deutschland GmbH/Komisji*, EU:T:1995:10, pkt 56.

Przesłanki materialne skargi

Bezczynność instytucji

Skarga na beczynność opiera się na założeniu, że niezgodna z prawem beczynność instytucji, której postępowanie jest kwestionowane, pozwala zwrócić się do Trybunału o stwierdzenie, że zaniechanie działania jest sprzeczne z Traktatem, jeśli nie zaradziła ona temu zaniechaniu. W efekcie instytucja, wobec której została złożona skarga, jest zobowiązana do podjęcia wszelkich koniecznych środków, aby zapewnić zgodność z wyrokiem, bez uszczerbku dla pozakontraktowej odpowiedzialności UE⁷³.

Skarga na beczynność jest autonomicznym środkiem ochrony prawnej, a wyrok wydany na jej skutek ma charakter wyłącznie deklaratoryjny, stwierdzający jedynie powstanie naruszenia prawa unijnego⁷⁴. Skarżący często nie zwracają przy tym uwagi na to, że TSUE w ramach postępowania opartego na art. 265 TFUE nie ma kompetencji do kierowania nakazów podjęcia konkretnych działań do instytucji unijnych, co jest wywodzone z rozdzielności funkcji sądowniczej i administracyjno-legislacyjnej⁷⁵.

Stosunkowo ciekawe jest odniesienie orzecznicze wypracowane w judykaturze Trybunału do innych środków ochrony prawnej w porządku prawa unijnego. Warto

przy tym wspomnieć o istniejącej w doktrynie niemieckiej tezie, zgodnie z którą skarga na beczynność ma charakter subsydiarny, tj. przysługuje stronie jedynie w takim zakresie, w jakim nie przysługują jej inne środki ochrony prawnej przewidziane w prawie unijnym⁷⁶. Wprawdzie orzecznictwo Trybunału nie potwierdza wprost takiego podejścia, niemniej z powodów praktycznych, tj. konstrukcji jurydycznej tej skargi mogą wynikać takie konkluzje.

Przed wszystkim TSUE odnotował specjalny związek skargi na beczynność ze skargą o stwierdzenie nieważności – w starszych rozstrzygnięciach podkreślono wprost, że stanowią one ten sam rodzaj środka ochrony prawnej⁷⁷. Z tego założenia wynika jednak do tej pory analogiczne ukształtowanie legitymacji skargowej na potrzeby dopuszczalności owych skarg⁷⁸. Jednakże taka zależność nie oznacza bezpośredniego powiązania między tymi środkami ochrony prawnej⁷⁹. Prezentowane tu podejście, choć nieintuicyjne, jest konsekwencją tego, że konstrukcja skargi na beczynność została „rozmyta” przez wskazanie, iż stan beczynności kończy nie tylko podjęcie działania, którego obowiązek wynika z prawa unijnego, ale również przedstawienie stanowiska przez instytucję. Ponadto wypada wskazać,

⁷³ Wyrok TS z 12.7.1988 w sprawie 383/87, *Komisja/Radzie WE*, EU:C:1988:388, pkt 9.

⁷⁴ R. Barends: *Remedies and Procedures...*, op.cit., s. 336, nb. 8.02.

⁷⁵ Postanowienie Sądu UE z 22.5.2019 w sprawie T-754/18, *Hochmann Marketing GmbH/PE*, EU:T:2019:364, pkt 9.

⁷⁶ Ch. Gaitanides: *Artikel 265 [w:] Europäisches Unionsrecht, T.4*, H. Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.), s. 919.

⁷⁷ Wyrok TS z 18.11.1970 w sprawie 15/70, *Amedeo Chevalley/Komisji*, EU:C:1970:95, pkt 6; postanowienie Sądu UE z 29.1.2020 w sprawie T-541/19, *Harry Shindler/Radzie UE*, EU:T:2020:28, pkt 25.

⁷⁸ K. Lenaerts, K. Gutman, J.T. Nowak (red.), op.cit., s. 416 i 417, nb. 8.09.

⁷⁹ Wyrok TS z 9.12.2004 w sprawie C-123/03 P, *Komisja/Greencore Group plc*, EU:C:2004:783, pkt 46; postanowienie TS z 19.6.2023 w sprawie C-12/23 P, *Autoramiksas UAB/Komisji*, EU:C:2023:495, pkt 21.

że o ile skarga na bezczynność zazwyczaj będzie dotyczyć zaniechania w wydaniu aktu prawnego, może ona również dotyczyć innego spektrum czynności wynikających z obowiązków nakładanych przez przepisy prawa unijnego⁸⁰.

W tym kontekście należy podkreślić, że bezczynność instytucji definiowana jest jako zaniechanie działania lub zajęcia stanowiska, a nie wydania aktu innego niż ten, którego przyjęcie strona skarżąca uznała za pożądane lub niezbędne⁸¹. Kwestia niezadowolona skarżącego z takiego obrotu spraw nie ma znaczenia prawnego⁸². Trzeba przy tym podkreślić, że celem skargi na bezczynność nie jest uzyskanie publicznego potępienia instytucji, w sytuacji gdy nie podjęła ona działań, do których była zobowiązana, a zmuszenie jej do tego, w tym do działań związanych z wykonaniem wyroku⁸³.

Niemniej skarga o stwierdzenie nieważności pozostaje najbliższym odpowiednikiem skargi na bezczynność w systemie prawa unijnego.

Dotychczas TSUE miał okazję wypowiedzieć się również na temat wzajemnych relacji skargi na bezczynność i wyroków prejudycjalnych. Trybunał opowiedział się wyraźnie przeciwko koncepcji, niewyrażonej wprost w prawie unijnym, zgodnie

z którą sądy krajowe mogłyby kierować pytania prejudycjalne w celu stwierdzenia, czy instytucje unijne dopuściły się bezczynności⁸⁴. Sędziowie uznali tym samym brak możliwości „obchodzenia” drogi skargi bezpośredniej.

Analogicznie Trybunał wypowiedział się na skutek złożenia pytania prejudycjalnego co do odpowiedzialności państwa członkowskiego za niewniesienie skargi na bezczynność w interesie podmiotów prywatnych. TSUE podkreślił, że prawo unijne nie przewiduje takiego obowiązku spoczywającego na państwie członkowskim, jednakże nie sprzeciwia się ono uregulowaniom krajowym tego rodzaju⁸⁵. Jedyną powinnością sądów krajowych jest interpretowanie i stosowanie wewnętrznych przepisów proceduralnych regulujących korzystanie ze środków prawnych w taki sposób, który pozwala osobom fizycznym i prawnym na zakwestionowanie na drodze sądowej każdej decyzji lub każdego innego krajowego środka odnoszącego się do stosowania wobec nich aktów prawa unijnego o zasięgu ogólnym przez podniesienie zarzutu nieważności takiego aktu. Identyczna sytuacja powstaje w wyniku zaniechania działania, które dana osoba uważa za sprzeczne z prawem UE⁸⁶.

⁸⁰ Zob. przykładowo zaniechania w weryfikacji listy sankcji – wyrok SPI z 21.3.2014 w sprawie T-306/10, EU:T:2014:141, pkt 107.

⁸¹ Wyrok TS z 19.11.2013 w sprawie C-196/12, *Komisja/Radzie UE*, EU:C:2013:753, pkt 22.

⁸² Postanowienie Sądu UE z 16.9.2015 w sprawie T-620/14, *Diapharm GmbH & Co. KG/Komisji*, EU:T:2015:714, pkt 25.

⁸³ Postanowienie SPI z 28.3.2006 w sprawie T-451/04, *Mediocurso – Estabelecimento de Ensino Particular, Lda/Komisji*, EU:T:2006:95, pkt 25.

⁸⁴ Wyrok TS z 19.11.1996 w sprawie C-68/95, *T. Port GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, EU:C:1996:452, pkt 53; wyrok TS z 11.7.2024 w sprawie C-601/22, *Umweltverband WWF Österreich i in.*, EU:C:2024:595, pkt 41.

⁸⁵ Wyrok TS z 20.10.2005 w sprawie C-511/03, *Ten Kate Holding Musselkanaal BV i in.*, EU:C:2005:625, pkt 32.

⁸⁶ C-511/03, *Ten Kate Holding Musselkanaal BV i in.*, pkt 29.

Trybunał również wyraźnie odróżnił cele skargi na beczynność opartej na art. 265 TFUE od postępowania naruszeniowego wobec państwa członkowskiego (art. 258 TFUE). Celem tego ostatniego nie jest bowiem potępienie instytucji, ale przymuszenie jej do podjęcia działania⁸⁷. Nie wiadomo jednak, dlaczego zasada napiętnowania naruszenia prawa nie jest jednym z głównych celów postępowania wszczętego na podstawie art. 265 TFUE⁸⁸. W jego ocenie, z chwilą gdy instytucja – strona postępowania – wyda akt będący przedmiotem sporu lub przedstawi stanowisko przedmiot sporu znika, co powoduje umorzenie postępowania⁸⁹. Trzeba jednak zauważyć, że takie podejście nie sprzyja ekonomice postępowania sądowego – w praktyce bowiem, kiedy instytucja przedstawi stanowisko, umorzeniu ulegnie postępowanie prowadzone na podstawie art. 265 TFUE, a stronie pozostanie wszczęcie w tej samej sprawie kolejnego postępowania, tym razem na podstawie art. 263 lub 340 TFUE.

Warto nadmienić, że Trybunał orzekł, iż nie posiada kompetencji w ramach postępowania opartego na art. 265 TFUE do stwierdzenia bezprawności działania lub zaniechania instytucji na potrzeby odpowiedzialności pozakontraktowej, o której mowa w art. 340 TFUE⁹⁰.

Analogicznie i w tym wypadku trudno zrozumieć, dlaczego TSUE nie jest skłonny dopuścić do wydania tzw. prejudykatu stwierdzającego bezprawność na potrzeby innych postępowań sądowych unijnych i krajowych. Z pewnością wywierałoby to presję do działania na instytucje UE. Z drugiej jednak strony, samo stwierdzenie bezprawności nieprzedstawienia stanowiska przez instytucję nie dawałoby wielkich korzyści skarżącym.

Stosunkowo rzadkie wykorzystanie środka ochrony prawnej, jakim jest skarga na beczynność, wynikać też może z tego, że teoretycznie skarga odszkodowawcza może doprowadzić do takich samych skutków, jak skarga na beczynność (bezprawność zaniechania działania), a jednocześnie dawać korzyści w postaci uzyskania odszkodowania dla skarżącego⁹¹. Ponadto z orzecznictwa wynika, że milcząca odmowa uchylania aktu prawnego nie może być kwestionowana za pomocą skargi na beczynność, gdyż stanowiłoby to obejście wymogów odnoszących się do skargi o stwierdzenie nieważności⁹². Analogicznie zresztą nieprzyjęcie wymaganego prawem aktu spełnia przesłanki skargi na beczynność i stanowiłoby obejście prawa oraz rozwiązanie, zgodnie z którym przyjęto w sposób dorozumiany decyzję negatywną, będącą przedmiotem skargi

⁸⁷ T-451/08, *Mediocurso – Estabelecimento de Ensino Particular Lda /Komisji*, pkt 25.

⁸⁸ Zwracał na to uwagę A. Türk: *Judicial Review...*, op.cit., s. 405.

⁸⁹ Wyrok Sądu UE z 19.5.2011 w sprawie T-423/07, *Ryanair Ltd/Komisji*, EU:T:2011:226, pkt 26.

⁹⁰ T-451/04, *Mediocurso – Estabelecimento de Ensino Particular, L da./Komisji*, pkt 27.

⁹¹ Por. podobnie O. Due: *Legal Remedies for the Failure of European Community Institutions to Act in Conformity with EEC Treaty Provisions*, „Fordham International Law Journal”, vol. 14, nr 2/1990, s. 351.

⁹² Wyrok TS z 10.12.1969 w sprawach połączonych 10 i 18/68, *Società „Eridania” Zuccherifici Nazionali i in. /KE*, EU:C:1969:66, pkt 17.

o stwierdzenie nieważności⁹³. Nie jest również dopuszczalne dowolne przekształcanie skargi na bezczynność w skargę o stwierdzenie nieważności, i na odwrót⁹⁴.

Zdefiniowanie braku działania (zaniechania wydania aktu)

Na początku procesu kształtowania się analizowanego orzecznictwa TSUE sędziowie sformułowali tezę, zgodnie z którą pojęcie „aktu” używane w art. 265 TFUE jest co do zasady tożsame z pojęciem stosowanym w odniesieniu do skargi o stwierdzenie nieważności (obecnie art. 263 TFUE)⁹⁵. Zgodnie z tym założeniem, w ujęciu doktrynalnym przedmiotem skargi na bezczynność będą mogły być wyłącznie akty wywołujące skutki prawne lub też te, które bezpośrednio skutków takich nie wywołują, lecz zaniechanie ich wydania może prowadzić do wywołania takich skutków⁹⁶. Sformułowanie art. 265 akapit pierwszy TFUE może bowiem dawać pewne podstawy do założenia, że skarżący uprzywilejowani posiadają uprawnienie, aby składać skargę na bezczynność we wszelkich przypadkach, nawet jeśli działania lub zaniechania instytucji nie wywołują wiążących skutków prawnych. Wskazywać może na to, że art. 265 akapit pierwszy TFUE odnosi się jedynie do zaniechania działania, co jest określeniem szerokim, obejmującym zarówno zaniechanie wydania aktu

prawnego, jak i rezygnację z podjęcia wszelkich działań wymaganych przez prawo UE.

Z kolei koncepcja ta nie miałaby zastosowania do skarżących nieuprzywilejowanych, którzy po pierwsze, muszą wykazać swój interes prawny, a ponadto art. 265 akapit trzeci TFUE wskazuje jedynie na uprawnienie do postawienia zarzutu jednej z instytucji lub jednemu z organów lub jednej z jednostek organizacyjnych Unii, iż zaniechała wydania aktu skierowanego do nich, innego niż zalecenie lub opinia. Dało to asumpt do sformułowania w piśmiennictwie tezy o ograniczonej legitymacji procesowej skarżących nieuprzywilejowanych⁹⁷.

Rozróżnienie tego rodzaju nie zostało jednakże wyraźnie sformułowane wprost w orzecznictwie Trybunału.

Wprawdzie w literaturze podkreśla się, że TSUE nigdy nie odstąpił od odwoływania się do koncepcji wypracowanych na potrzeby skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE)⁹⁸, ale w świetle rozwoju orzecznictwa dotyczącego tzw. aktów przygotowawczych wydaje się być ono zasadą, obwarowaną licznymi wyjątkami. Warto przyjrzeć się bliżej, w jaki sposób Trybunał podchodzi do zaskarżalności różnych aktów w porządku prawnym UE.

Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że naruszenie obowiązku działania w wypadku skarżących nieuprzywilejowanych odwołuje się do koncepcji

⁹³ Wyrok TS z 13.7.2004 w sprawie C-27/04, *Komisja/Radzie UE*, EU:C:2004:436, pkt. 34 i 35.

⁹⁴ Wyrok SPI z 18.9.1992 w sprawie T-28/90, *Asia Motor France SA i in./Komisji*, EU:T:1992:98, pkt 43.

⁹⁵ Wyrok TS z 18.11.1970 r. w sprawie 15/70, *Amedeo Chevalley/Komisji*, EU:C:1970:95, pkt 6.

⁹⁶ Por. szerzej w tym zakresie analizę w A. Türk: *Judicial Review...*, op.cit., s. 388-394.

⁹⁷ Ch. Gaitanides: *Artikel 265...*, op.cit., s. 923.

⁹⁸ R. Barends: *Remedies and Procedures...*, op.cit., s. 341, nb. 8.13.

zbliżonej do tzw. bezprawności względnej. Chodzi o akt, do wydania którego była zobowiązana instytucja, musiałby on wywoływać wiążące skutki prawne⁹⁹ i to w stosunku do konkretnego skarżącego¹⁰⁰. Trzeba przy tym jednak pamiętać, co jest niejako pomijane w orzecznictwie i literaturze, że wnioskowanie ma wówczas wysoce hipotetyczny charakter, gdyż nie doszło przecież do wydania aktu. Trybunał odnosi się bowiem do aktu, który powinien być zostać wydany, i który co do zasady miałby określoną treść. Tymczasem, jak zostało to podkreślone w orzecznictwie odnoszącym się do skargi o stwierdzenie nieważności, decydujące znaczenie dla przedmiotu sporu ma rzeczywista zawartość określonego aktu. Orzecznictwo przykładu szczególną wagę do konieczności dokładnego opisanie aktu, którego przyjęcia zaniechano. Jest to wyjątkowo istotne, jeśli upoważnienie do jego wydania znajduje się niejako na pograniczu kompetencyjnym między różnymi instytucjami UE¹⁰¹. W praktyce jednak Trybunał uznaje interes skarżącego, gdyby przyjęty akt prawny mógł być zaskarżony na podstawie skargi o stwierdzenie nieważności¹⁰².

Co więcej, z uwagi na konieczność zapewnienia podmiotom nieuprzywilejowanym skutecznej ochrony prawnej, Trybunał dopuszcza wnoszenie skargi na beczynność wobec nieprzyjęcia tzw. aktów pośrednich (przygotowawczych), które ze swej istoty nie mogą powodować skutków prawnych; wywołują je dopiero akty ostateczne. Bezczynność wobec przyjęcia tego rodzaju aktu może być przedmiotem skargi określonej w art. 265 TFUE wyłącznie wyjątkowo, w wypadku gdy dany akt jest aktem przygotowawczym stanowiącym przesłankę niezbędną do przeprowadzenia postępowania, które ma zakończyć się aktem definitywnym i wiążącym prawnie¹⁰³.

Kategoria tzw. aktów przygotowawczych została znacznie rozbudowana w obszarze prawa konkurencji, w tym prawa pomocy publicznej. Chodzi o możliwość zapewnienia ochrony prawnej wobec informacji Komisji Europejskiej (KE), w której powiadamia ona potencjalnych skarżących o braku podstaw do rozpatrzenia skarg składanych do tej instytucji i wzywa ich do przedstawienia uwag w określonym terminie. Informacja tego rodzaju nie jest uważana za ostateczny akt przygotowawczy¹⁰⁴.

⁹⁹ Wyrok TS z 28.3.1978 w sprawie 90/78, *Granaria BV/Radzie i Komisji*, EU:C:1979:85, pkt. 12-14. Podobnie w odniesieniu do projektu rozporządzenia por. postanowienie SPI z 15.5.1997 w sprawie T-175/96, *Georges Berthu/Komisji*, EU:T:1997:72, pkt 22.

¹⁰⁰ Tak właśnie postanowienie SPI z 24.11.2009 w sprawie T-228/08, *Grzegorz Szomborg/Komisji*, EU:T:2009:463, pkt 16; postanowienie SPI z 4.4.1994 w sprawie T-13/94, *Century Oils Hellas AE/Komisji*, EU:T:1994:77, pkt 14; postanowienie SPI z 26.11.1996 w sprawie T-167/95, *Hedwig Kuchlenz-Winter/Radzie UE*, EU:T:1996:172, pkt 20; postanowienie SPI z 10.7.2001 w sprawie T-191/00, *Werner F. Edlinger/Komisji*, EU:T:2001:183, pkt. 23; postanowienie Sądu UE z 16.11.2009 w sprawie T-354/09, *Goldman Management Inc./Komisji*, EU:T:2009:439, pkt 7.

¹⁰¹ Przykł. wyrok TS z 22.5.1985 w sprawie 13/83, *PE/Radzie*, EU:C:1985:220, pkt 32.

¹⁰² Ch. Gaitanides: *Artikel 265...*, op.cit., s. 921.

¹⁰³ Postanowienie Sądu UE z 25.9.2019 w sprawie T-99/19, *Nathaniel Magnan/Komisji*, EU:T:2019:693, pkt 25.

¹⁰⁴ Wyrok SPI z 14.5.1997 w sprawie T-77/94, *VGB i in./Komisji*, EU:T:1997:70, pkt 87.

Po otrzymaniu komentarzy zainteresowanych stron, Komisja może wszcząć postępowanie wyjaśniające lub ostatecznie odrzucić skargę. Na tę decyzję przysługuje zainteresowanym stronom skarga o stwierdzenie nieważności, o ile posiadają one interes prawny¹⁰⁵. W sytuacji niepodjęcia tego rodzaju decyzji przez instytucję w rozsądnym terminie¹⁰⁶, możliwe byłoby wniesienie skargi na bezczynność¹⁰⁷. Co ciekawe, TSUE uznaje prawo składającego skargę do skorzystania ze środków ochrony prawnej przed sądami krajowymi, w tym roszczeń odszkodowawczych, w wypadku gdy KE odmówiła podjęcia działań w sprawie objętej skargą¹⁰⁸.

Wymóg wykazania przez podmioty prywatne interesu prawnego, tj. wskazania, że konkretny akt dotyczy ich indywidualnie i bezpośrednio wynika z braku możliwości wnoszenia skargi na bezczynność wobec niewydania aktów o zasięgu ogólnym¹⁰⁹. Dotychczasowe próby udowodnienia, że akt o zasięgu ogólnym, w pewnych, szczególnych okolicznościach (jak w wypadku aktów z obszaru polityki handlowej) może jednocześnie dotyczyć bezpośrednio

skarżącego ze względu na jego indywidualną sytuację, a zatem być przedmiotem skargi na bezczynność¹¹⁰, zakończyły się niepowodzeniem¹¹¹.

Skarga na bezczynność co do zasady nie przysługuje w celu kwestionowania zaniechania wydania zaleceń lub opinii¹¹². Mimo to Trybunał dopuszcza składanie skargi na bezczynność względem każdego aktu przygotowawczego (w tym aktu niewiążącego), którego wydanie stanowi warunek wstępny wydania aktu ostatecznego¹¹³. W konsekwencji zatem skarga na bezczynność może być dopuszczalna w odniesieniu do aktów, co do których nie będzie możliwa skarga o stwierdzenie nieważności¹¹⁴. Zresztą akty niewiążące tego rodzaju zwykle są utożsamiane przez sędziów z określeniem stanowiska przez daną instytucję¹¹⁵.

Trzeba także wyraźnie podkreślić, że nawet jeśli Trybunał przyzna skarżącemu rację na skutek wniesienia skutecznej skargi na bezczynność, to jednak nie ma on kompetencji do nakazania instytucji UE podjęcia konkretnego działania, np. dokonania płatności¹¹⁶.

¹⁰⁵ Wyrok TS z 18.11.2010 w sprawie C-322/09 P, *NDSHT/Komisji*, EU:C:2010:701, pkt. 53 i 54.

¹⁰⁶ T-167/04, *Asklepios Kliniken GmbH/Komisji*, pkt. 82-91.

¹⁰⁷ *A contrario* por. postanowienie Sądu UE z 5.3.2024 w sprawie T-529/23, *YU/Komisji*, EU:T:2024:157, pkt 27.

¹⁰⁸ Wyrok TS z 19.3.1997 w sprawie C-282/95 P, *Guérin Automobiles/Komisji*, EU:C:1997:159, pkt 39.

¹⁰⁹ Przykł. wyrok TS z 26.10.1971 w sprawie 15/71, *C. Mackprang jr./Komisji*, EU:C:1971:98, pkt 4; postanowienie Sądu UE z 13.1.2005 w sprawie T-184/04, EU:T:2005:7, pkt 15.

¹¹⁰ Wyrok SPI z 8.6.2000 w sprawach połączonych T-79/96, T-260/97 and T-117/98, *Tico Srl i in./Komisji i Radzie UE*, EU:T:2000:147, pkt 82.

¹¹¹ Wyrok TS z 10.12.2002 w sprawie C-312/00 P, *Komisja/Camar Srl i in.*, EU:C:2002:736, pkt. 77 i 78.

¹¹² Postanowienie SPI z 10.7.2001 w sprawie T-191/00, *Werner F. Edlinger/Komisji*, EU:T:2001:183, pkt 22.

¹¹³ Wyrok TS z 23.11.2013 w sprawach połączonych C-596/15 P i C-597/15 P, *Bionorica SE i Diapharm GmbH & Co. KG/Komisji*, pkt 53; postanowienie Sądu UE z 9.1.2012 w sprawie T-407/09, *Neubrandenburger Wohnungsgesellschaft mbH/Komisji*, EU:T:2012:1, pkt 40.

¹¹⁴ Wyrok TS z 27.9.1988 w sprawie 302/87, *PE/Radzie*, EU:C:1988:461, pkt 16.

¹¹⁵ Wyrok Sądu UE z 26.9.2013 w sprawie T-164/10, *Pioneer Hi-Bred International, Inc./Komisji*, EU:T:2013:503, pkt 26.

¹¹⁶ Por. przykł. wyrok z 1.4.1993 w sprawie C-25/91, *Pesqueras Echebastar SA/Komisji*, EU:C:1993:131, pkt 14.

Niemniej, w literaturze podkreśla się, że o ile sama skarga na beczynność ma raczej ograniczone zastosowanie w skali całego prawa unijnego, to pełni ona dość istotną rolę w obszarze prawa konkurencji oraz pomocy publicznej jako środek ochrony praw proceduralnych osób fizycznych i prawnych¹¹⁷. Zasadnicza słabość tego środka ochrony prawnej wynika także w dużej mierze z tego, że przedstawienie stanowiska przez instytucję w zasadzie powoduje niedopuszczalność lub bezprzedmiotowość skargi na beczynność. Trudno jest jednak dokonać jednoznacznej oceny takiego podejścia orzeczniczego. O ile bowiem wydaje się ono zasadne w odniesieniu do niektórych skarg, jak przykładowo próba przymuszenia instytucji do prowadzenia jej stron internetowych w określonym języku¹¹⁸, to jednak brak możliwości zobowiązania jej do wydania aktu prawnego (co nakazuje prawo UE!), należy uznać za istotną wadę. Podejście TSUE, zgodnie z którym istotny poziom ochrony zapewnia podmiotom prywatnym skarga odszkodowawcza, nie jest idealne. Nie zawsze odszkodowanie pieniężne zastępuje bowiem wydanie przepisów koniecznych do funkcjonowania przedsiębiorstw.

Dlatego w piśmiennictwie sformułowano tezę, zgodnie z którą orzecznictwo dotyczące skargi na beczynność oderwało się od pierwotnej funkcji, jaką miał pełnić ten środek ochrony prawnej¹¹⁹.

Naruszenie obowiązku podjęcia działania

Artykuł 265 TFUE wskazuje, że skarga na beczynność jest uzależniona od istnienia ciążącego na danej instytucji obowiązku działania, w tym znaczeniu, iż zarzuca na jej pasywność jest sprzeczna z Traktatem¹²⁰. Obowiązek podjęcia aktywności musi istnieć w momencie skierowania do instytucji wezwania do działania, nawet jeśli później został on uchylony lub zastąpiony innymi przepisami prawa¹²¹.

O ile w niektórych wyrokach wskazuje się, że wystarczy samo ogólne powołanie się na naruszenie Traktatu¹²², to nie ulega wątpliwości, iż postanowienie to obejmuje również naruszenia wynikające z unijnego prawa wtórnego¹²³, ogólnych zasad prawa¹²⁴ czy umów międzynarodowych, których stroną jest UE¹²⁵.

Logiczną konsekwencją takiego sformułowania są dwa wnioski. Po pierwsze, przepis prawa unijnego musi statuować kompetencję dla instytucji do działania, np. przyjęcia określonego aktu¹²⁶.

¹¹⁷ R. Barends: *Remedies and Procedures...*, op.cit., s. 337, nb. 8.03.

¹¹⁸ T-245/10, *Verein Deutsche Sprache eV/Radzie UE*, pkt 17.

¹¹⁹ I. Daukšienė, A. Budnikas: *Has the Action for Failure...*, op.cit., s. 210.

¹²⁰ Postanowienie Sądu UE z 26.10.2023 w sprawie T-244/23, *Eugen Tomac/Radzie*, EU:T:2023:685, pkt 28.

¹²¹ Postanowienie Sądu UE z 25.4.2023 w sprawie T-562/19 RENV, *Christoph Klein/Komisji*, EU:T:2023:225, pkt. 19-23.

¹²² Wyrok TS z 10.12.1969 w sprawach połączonych 10 i 18/68, *Società „Eridania” Zuccherifici Nazionali i in./Komisji*, EU:C:1969:66, pkt 15.

¹²³ Wyrok TS z 5.9.2023 w sprawie C-137/21, *PE/Komisji*, pkt 64.

¹²⁴ Wyrok Sądu UE z 20.9.2011 w sprawach połączonych T-400/04, T-402/04 to T-404/04, *Arch Chemicals, Inc. I in./Komisji*, EU:T:2011:490, pkt 59.

¹²⁵ Por. postanowienie Sądu UE z 14.12.2021 w sprawach połączonych T-161/21 and T-161/21 AJ I, *Raymond Irvine McCord/Komisji*, EU:T:2021:910, pkt 40.

¹²⁶ Postanowienie SPI z 12.11.1996 w sprawie T-47/96, *SDDDA/Komisji*, EU:T:1996:164, pkt 40.

Po drugie, kompetencja do działania musi mieć postać obowiązku prawnego¹²⁷, uprawnienie to nie może mieć charakteru dyskrejonalnego¹²⁸. W tym drugim wypadku, skarga na bezczynność będzie z reguły niedopuszczalna¹²⁹, co znacznie wpływa na skuteczność tego środka ochrony prawnej. Skarga na bezczynność byłaby jednak dopuszczalna, gdyby instytucja przekroczyła zakres przysługującego jej uznania¹³⁰. Po trzecie wreszcie, skutki bezczynności instytucji nie zostały wyraźnie uregulowane w prawie unijnym. Przykładowo skarga na bezczynność byłaby nieskuteczna w odniesieniu do opinii Parlamentu Europejskiego, która została uregulowana w art. 294 ust. 7 lit. a TFUE.

Nie ma przy tym znaczenia, że realizacja obowiązku prawnego napotyka obiektywne trudności¹³¹ czy też zaniechanie działania nie wywołuje żadnych praktycznych konsekwencji w obrocie prawnym¹³². Co więcej, skarga na bezczynność nie może zawierać wniosku do Trybunału o wydanie aktu, które nie nastąpiło z powodu zaniechania instytucji. W swoim wyroku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził bowiem jedynie naruszenie obowiązku nałożonego przez prawo unijne¹³³.

Podsumowanie

Podsumowując, warto wskazać najważniejsze wnioski wynikające z analizy wypracowanego przez lata orzecznictwa TSUE. Sama analiza ilościowa spraw przed Trybunałem, tj. większość umorzonych spraw lub zakończonych postanowieniami o niedopuszczalności, pozwala przypuszczać, że skarga na bezczynność stanowi niedoceniany przez skarżących środek ochrony prawnej. Złożyło się na to wiele czynników.

Po pierwsze, skarga oparta na art. 265 TFUE przewidziana jako bezpośredni odpowiednik skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE) w zasadzie została pozbawiona skuteczności. Już to, że przedstawienie stanowiska przez instytucję kończy postępowanie w sprawie bezczynności, sprawia, iż zazwyczaj stronie pozostaje jedynie satysfakcja z uzyskanego rozstrzygnięcia, bez skutków prawnych. Osiągnięcie konkretnych rezultatów wymaga zazwyczaj ponownego wszczęcia odrębnego postępowania ze skargi o stwierdzenie nieważności (w celu wzruszenia negatywnej decyzji instytucji) lub też ze skargi odszkodowawczej w celu uzyskania konkretnego odszkodowania.

Po drugie, niejasne orzecznictwo rozgraniczające postępowania oparte na art. 265 oraz art. 263 TFUE sprawia, że strony zazwyczaj

¹²⁷ Postanowienie Sądu UE z 25.9.2019 w sprawie T-99/19, *Nathaniel Magnan/Komisji*, EU:T:2019:693, pkt. 48 i 50.

¹²⁸ Postanowienie Sądu UE z 16.11.2009 w sprawie T-354/09, *Goldman Management Inc./Komisji*, EU:T:2009:439, pkt. 6-8.

¹²⁹ Czasami jednak TSUE wskazuje na oczywistą bezzasadność, por. przykł. postanowienie Sądu UE z 26.10.2023 w sprawie T-244/23, *Eugen Tomac/Radzie UE*, EU:T:2023:685, pkt. 30 i 36.

¹³⁰ Wyrok TS z 5.9.2023 w sprawie C-137/21, *PE/Komisji*, pkt 69.

¹³¹ Wyrok TS z 22.5.1985 w sprawie 13/83, *PE/Radzie WE*, EU:C:1985:220, pkt 48.

¹³² T-521/14, *Szwecja/Komisji*, pkt 75.

¹³³ Wyrok SPI z 8.6.2000 w sprawach połączonych T-79/96, T-260/97 oraz T-117/98, *Camar Srl i Tico srl/Komisji i Radzie UE*, EU:T:2000:147, pkt 67.

równocześnie wnoszą obie skargi, co zdaje się wzajemnie wykluczać, lecz jest przejawem ostrożności procesowej¹³⁴. Postępowania te wykazują wyraźne podobieństwa, ale i znaczne różnice. Trybunał, jak dotychczas, odmawia jasnego nakreślenia tych granic wskazując, że „kwestia przesłanek dopuszczalności skargi na beczynność jest odrębna od kwestii, czy akt przyjęty przez instytucję Unii, o który się zwrócono, kładący kres jej beczynności, może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności”¹³⁵.

Po trzecie, możliwość składania skargi na beczynność ma szczególnie istotne znaczenie dla ochrony praw podmiotów prywatnych. Mając na względzie ich interes, byłoby pożądane, aby przynajmniej w toku postępowania na podstawie art. 265 TFUE zachodziła możliwość uzyskania choćby tzw. prejudykatu, aby osoby fizyczne i prawne osiągnęły jakikolwiek rezultat

na potrzeby innych postępowań. Nie jest to obecnie możliwe, a w połączeniu z restrykcyjną interpretacją interesu prawnego skarżących, skargi na beczynność bardzo rzadko powodują wydanie korzystnego dla nich wyroku albo w ogóle nie są rozpoznawane, gdyż TSUE stwierdza ich niedopuszczalność.

Na koniec warto odnotować, że skarga na beczynność zamieniła się obecnie wyłącznie w instrument ochrony praw proceduralnych w wybranych obszarach prawa unijnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa pomocy publicznej.

dr ŁUKASZ AUGUSTYNIAK
Uniwersytet Kardynała
Stefana Wyszyńskiego w Warszawie¹³⁶
ORCID: 0000-0003-4452-591X

¹³⁴ C-62/24 P, ST/*Frontex*, pkt 1.

¹³⁵ Wyrok TS z 24.3.2022 w sprawie C-130/21 P, *Lukáš Wagenknecht/Komisji*, EU:C:2022:226, pkt 37.

¹³⁶ Autor jest pracownikiem administracji rządowej zajmującym się obsługą prawną urzędu, a także zapewnieniem zgodności polskiego prawa z prawem UE, w tym w ramach wdrażania funduszy europejskich. Opinie wyrażone w tym artykule są wyrazem osobistych poglądów autora i nie należy ich przypisywać instytucjom, z którymi jest związany.

Słowa kluczowe: art. 265 TFUE, skarga na beczynność, orzecznictwo TSUE, kontrola instytucji UE, europejskie prawo procesowe

Podziękowania za uwagi do artykułu kieruję do dr. Romana Gaszczyka oraz Damiana Krawczyka.

Bibliografia:

1. Augustyniak Ł.: *Skarga na beczynność instytucji unijnych a pomoc publiczna w świetle wyroku w sprawie T-141/23*, „Prawo Pomocy Publicznej” nr 1/2025.
2. Barends R.: *Remedies and Procedures Before the EU Courts*, The Hague 2020.
3. Dauksienė I., Budnikas A.: *Has the Action for Failure to Act in the EU Lost its Purpose?*, „Baltic Journal of Law & Politics” nr 2/2014.

4. Due O.: *Legal Remedies for the Failure of European Community Institutions to Act in Conformity with EEC Treaty Provisions*, „Fordham International Law Journal” nr 2/1999.
5. Gaitanides Ch.: *Artikel 265* [w:] *Europäisches Unionsrecht*, H. Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.), T.4.
6. Hartley T.: *The Foundations of European Union Law*, Oxford 2014.
7. Lasok K.P.E.: *Lasok's European Court Practice and Procedure*, London 2017.
8. Lenaerts K., Gutman K., Nowak J.T. (red.), *EU Procedural Law*, Oxford 2023.
9. Pechstein M.: *Artikel 265* [w:] *Frankfurter Kommentar EUV.GRC. AEUV*, M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (red.), T.4, Mohr Siebeck 2017.
10. Półtorak N. (red.), *Ochrona prawna. System Prawa Unii Europejskiej*. Tom 5, Warszawa 2025.
11. Türk A.: *Judicial Review in the European Union*, Elgar Publishing 2025.
12. Zawidzka A., Taborowski M.: *Skarga na bezczynność instytucji wspólnotowych*, „Palestra” nr 3-4/2004.

ABSTRACT

Action for Failure to Act as a Legal Remedy – Control of EU Institutions

The article relates to a selected aspect of a competence control of institutions, bodies and organisational units of the European Union with regard to their obligations set forth in EU legal acts. The basic objective of this type of control is a complaint about a failure to act, laid down in Article 265 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Such a complaint may be made by both public law entities, i.e. member states and European institutions, as well as private entities – natural and legal persons. This legal protection measure is in fact a direct reflection of a complaint about an act to be void, laid down in Article 263 of the Treaty. The basic objective of the complaint is broadly understood control by the Court of Justice of the European Union relating to incorrect and incompliant with the law realisation of the mandate, while the complaint about inactivity aims to control the reasons for a failure to meet the obligations laid down in the EU law. The author discusses the position of complaint in the system of European Union's legal protection measures, the admissibility making complaints and material and legal requirements that it should meet. The article presents, in the first place, the judicature of the Court of Justice of the European Union in the area, as well as the elements that are critical for a complaint to be considered.

Łukasz Augustyniak, PhD, Kardynał Stefan Wyszyński University in Warsaw,
ORCID: 0000-0003-4452-591X

Key words: Article 265 of the Treaty on the Functioning of the European Union, complaint about inactivity, judicature of the Court of Justice of the European Union, control of EU institutions, European procedural law

Control of EU Institutions

Action for Failure to Act as a Legal Remedy

One of the basic tools for competence review provided for in the Treaty on the Functioning of the European Union is the action for failure to act set forth in Article 265. The author discusses the place of this action in the system of legal remedies of the European Union, the grounds for its admissibility, and the substantive legal requirements it must meet. In particular, the article presents the case law of the Court of Justice of the European Union in this area, as well as the elements that determine the effective employment of an action for failure to act.

ŁUKASZ AUGUSTYNIAK

Introduction

This article concerns a selected aspect of the control over the institutions, bodies, offices and agencies of the European Union in the performance of their duties under EU law. The main purpose of this type of competence control is the action for failure

to act provided for in Article 265 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which may be brought by both public entities, i.e. Member States and EU institutions, as well as private entities, i.e. natural and legal entities¹. This legal remedy is, in principle, a direct reflection of the action for annulment referred to in Article 263 TFEU. While the main purpose of

¹ Article 265 TFEU sets forth: "If the European Parliament, the European Council, the Council, the Commission, or the European Central Bank fails to act in breach of the Treaties, Member States and other institutions of the Union may bring an action before the Court of Justice of the European Union to have the breach established. This Article shall apply, under the same conditions, to bodies, offices, and agencies of the Union which fail to act. Such an action shall be admissible only if the institution, body, office, or agency concerned has first been called upon to act. If, within two months of such call upon it to act, the institution, body, office, or agency has not defined its position, the action may be brought within a further period of two months. Any natural or legal person may bring an action before the Court, under the conditions set out in the preceding paragraphs, alleging that one of the institutions, bodies, or agencies of the Union has failed to issue an act addressed to it, other than a recommendation or an opinion".

the action for annulment is to enable the Court of Justice of the European Union, hereinafter referred to as the “CJEU” or “Court”, to exercise broad control over the incorrect or unlawful exercise of powers, the purpose of the action for failure to act is to examine the reasons for failure to fulfil obligations imposed by EU law. The Treaty provision does not specify type of obligations or legal acts (indicating general or individual acts) for the enforcement of which an action for failure to act may be brought. Article 265 TFEU refers only to failure to act in general or failure to adopt an act addressed to a person as grounds for bringing an action for failure to act. In practice, therefore, it can be used to combat inaction in all cases of failure to fulfil an obligation imposed by law, thus performing a typical function of control. Although the CJEU is not particularly inclined to uphold claims based on the grounds specified in Article 265 TFEU in its judgments, the mere call for action puts pressure on the mechanism of competence self-control. Unfortunately, the very nature of these grounds, in particular the consistent position of the CJEU that the mere presentation of a position by an

EU institution gives an end to the state of inaction, does not seem to promote the effectiveness of control exercised by private entities.

It is therefore worth looking at both the scope of the Court’s review, including the conditions set forth in Article 265 TFEU, and its practical consequences, which result from lodging an action for failure to act. The article is mainly based on an analysis of CJEU case-law, as the relatively brief description of actions for failure to act in Article 265 TFEU has yet to be clarified by the case-law of this judicial body. The article therefore cites the most important theses of the court’s rulings, supplemented by the legal writings and the author’s contribution.

The full article is available on the website of “Kontrola Państwowa”.

ŁUKASZ AUGUSTYNIAK, PhD,
Cardinal Stefan Wyszyński
University in Warsaw
ORCID: 0000-0003-4452-591X

Key words: article 265 TFEU, action for failure to act, CJEU case law, supervision of the EU institutions, European procedural law

Bibliography:

1. Augustyniak Ł.: *Skarga na bezczynność instytucji unijnych a pomoc publiczna w świetle wyroku w sprawie T-141/23*, „Prawo Pomocy Publicznej” nr 1/2025.
2. Barends R.: *Remedies and Procedures Before the EU Courts*, The Hague 2020.
3. Daukšienė I., Budnikas A.: *Has the Action for Failure to Act in the EU Lost its Purpose?*, “Baltic Journal of Law & Politics” nr 2/2014.

4. Due O.: *Legal Remedies for the Failure of European Community Institutions to Act in Conformity with EEC Treaty Provisions*, „Fordham International Law Journal” nr 2/1999.
5. Gaitanides Ch.: *Artikel 265* [w:] *Europäisches Unionsrecht*, H. Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.), T.4.
6. Hartley T.: *The Foundations of European Union Law*, Oxford 2014.
7. Lasok K.P.E.: *Lasok's European Court Practice and Procedure*, London 2017.
8. Lenaerts K., Gutman K., Nowak J.T. (red.), *EU Procedural Law*, Oxford 2023.
9. Pechstein M.: *Artikel 265* [w:] *Frankfurter Kommentar EUV.GRC. AEUV*, M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (red.), T.4, Mohr Siebeck 2017.
10. Półtorak N. (red.), *Ochrona prawna. System Prawa Unii Europejskiej*. Tom 5, Warszawa 2025.
11. Türk A.: *Judicial Review in the European Union*, Elgar Publishing 2025.
12. Zawidzka A., Taborowski M.: *Skarga na bezczynność instytucji wspólnotowych*, „Palestra” nr 3-4/2004.

ABSTRACT

Action for Failure to Act as a Legal Remedy – Control of EU Institutions

The article relates to a selected aspect of a competence control of institutions, bodies and organisational units of the European Union with regard to their obligations set forth in EU legal acts. The basic objective of this type of control is a complaint about a failure to act, laid down in Article 265 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Such a complaint may be made by both public law entities, i.e. member states and European institutions, as well as private entities – natural and legal persons. This legal protection measure is in fact a direct reflection of a complaint about an act to be void, laid down in Article 263 of the Treaty. The basic objective of the complaint is broadly understood control by the Court of Justice of the European Union relating to incorrect and incompliant with the law realisation of the mandate, while the complaint about inactivity aims to control the reasons for a failure to meet the obligations laid down in the EU law. The author discusses the position of complaint in the system of European Union's legal protection measures, the admissibility making complaints and material and legal requirements that it should meet. The article presents, in the first place, the judicature of the Court of Justice of the European Union in the area, as well as the elements that are critical for a complaint to be considered.

Łukasz Augustyniak, PhD, Kardynał Stefan Wyszyński University in Warsaw,
ORCID: 0000-0003-4452-591X

Key words: Article 265 of the Treaty on the Functioning of the European Union, complaint about inactivity, judicature of the Court of Justice of the European Union, control of EU institutions, European procedural law

Ochrona ofiar i świadków, poufność, prawo do obrony

Wybrane aspekty wewnętrznej procedury antymobbingowej

Przeciwdziałanie mobbingowi należy do obowiązków każdego pracodawcy. Przepisy nie określają jednak form jego realizacji, a jedną z możliwych i zarazem najczęściej występującą są wewnętrzne procedury (polityki) antymobbingowe. Ich skuteczność zależy m.in. od tego, czy uwzględniają zasady postępowania antymobbingowego i zawierają rozwiązania właściwe dla procedur, w których występują strony o przeciwstawnych interesach. Celem opracowania jest próba wskazania tych zasad oraz sposobów ich realizacji, w szczególności z zachowaniem wytycznych Państwowej Inspekcji Pracy, dorobku piśmiennictwa oraz judykatury.

ŁUKASZ RÓG

Obowiązek przeciwdziałania mobbingowi w Polsce

Obowiązek pracodawcy przeciwdziałania mobbingowi ustanowiono ustawą z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹, na podstawie której do ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy² dodano art. 94³. Przepisy weszły w życie 1 stycznia 2004 r.

W art. 94³ § 2 k.p. określono mobbing jako działania lub zachowania dotyczące

pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękananiu lub zastraszaniu, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie, izolowanie lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników. Zgodnie z art. 94³ § 3 k.p. pracownik, u którego mobbing wywołał rozstrój zdrowia, może dochodzić od pracodawcy odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, a § 4 tego artykułu daje tej osobie, która doznała mobbingu

¹ Dz.U. nr 213 poz. 2081.

² Dz.U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.; dalej: k.p.

lub skutek mobbingu rozwiązała umowę o pracę, prawo dochodzenia odszkodowania od pracodawcy.

Podkreślenia wymaga, że nie każde zachowanie w środowisku pracy naganne i sprzeczne z zasadami współżycia społecznego może być kwalifikowane jako mobbing.

Według projektu ustawy opracowanego w ramach inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów (druk nr 1162³) miała ona na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej (UE), w tym w zakresie dyrektyw dotyczących zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu⁴, w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w UE. Warto zaznaczyć, że w implementowanych dyrektywach Rady nie występuje pojęcie „mobbingu”, jak również nie wynika z nich obowiązek pracodawcy przeciwdziałania temu zjawisku, a pierwotny projekt nowelizacji k.p. nie obejmował dotyczących go kwestii⁵. W sporządzonej w toku prac legislacyjnych, na zlecenie Biura Studiów

i Ekspertyz Sejmu RP, opinii dotyczącej projektu nowelizacji objętej drukiem sejmowym nr 1162, wskazano m.in., że warto zwrócić uwagę na coraz częściej pojawiający się problem mobbingu i apele o jego prawne określenie, a szeroka nowelizacja k.p. stanowi okazję do uregulowania tej kwestii⁶.

W sprawach mobbingu istnieje bogate orzecznictwo sądowe, jak również dorobek przedstawicieli doktryny prawa pracy⁷, jednak szczegółowe ich omawianie nie jest celem tego opracowania.

Wybrane uregulowania międzynarodowe

Pojęcie mobbingu jest relatywnie nowe w systemach prawnych – po raz pierwszy w obecnym znaczeniu pojawiło się z początkiem lat 80. XX w., a użył go Heinz Leymann, zajmujący się problemem przemocy psychicznej w szwedzkich firmach. Zdefiniował on mobbing w miejscu pracy jako psychologiczny terror, na który składa się systematyczny, wrogi i nieetyczny

³ Zob.: <[https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/2C5F50B0FEEEE959C1256C850057A9AA/\\$file/1162.PDF](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/2C5F50B0FEEEE959C1256C850057A9AA/$file/1162.PDF)> (dostęp: 6.10.2025).

⁴ Wśród implementowanych dyrektyw należy przede wszystkim wskazać dyrektywę Rady nr 2000/43 (WE) z 29.6.2000 wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. UE L 180 z 19.7.2000, s. 22-26) oraz dyrektywę Rady nr 2000/78 (WE) z 27.11.2000 ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 303 z 2.12.2000, s. 16-22). Szczegółowy wykaz implementowanych przepisów UE zawiera uzasadnienie rządowego projektu ustawy. Informacja o przebiegu procesu legislacyjnego jest dostępna pod adresem: <<https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/4D3CE1514A5230B3C12570C7002FF257?OpenDocument>> (dostęp: 6.10.2025).

⁵ Art. 94³ został dodany do projektu ustawy w drugim czytaniu, w wyniku prac Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach.

⁶ Opinia dotycząca projektu nowelizacji ustawy – Kodeks pracy (druk sejmowy nr 1162), s. 7.

⁷ Kwestia definicji mobbingu w stosunkach pracy była również przedmiotem publikacji na łamach „Kontroli Państwowej”, w której m.in. wskazano na potrzebę zmiany definicji legalnej. Zob.: H. Szewczyk: *Definicja mobbingu w stosunkach pracy – wybrane zagadnienia*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2012, s. 119-130 oraz przywołana tam literatura. Warto również wskazać na monografię tej autorki *Mobbing w stosunkach pracy: zagadnienia prawne*, Warszawa 2012.

sposób komunikowania się przez jedną lub kilka osób skierowany przeciwko jednostce⁸. Warto zaznaczyć, że obecnie w szwedzkiej domenie publicznej istnieje strona (<https://www.leymann.se>), na której są udostępniane, także w języku angielskim, m.in. porady dotyczące różnych aspektów tego zjawiska oraz bogata literatura (głównie anglojęzyczna).

Omaowanej problematyki dotyczy rezolucja Parlamentu Europejskiego z 11 września 2018 r. w sprawie środków na rzecz zapobiegania mobbingowi i molestowaniu seksualnemu w pracy, przestrzeni publicznej i życiu politycznym w UE, a także zwalczania tych zjawisk (2018/2055(INI))⁹. Parlament zaapelował w niej do Komisji Europejskiej, aby przedłożyła mu wniosek w sprawie wydania stosownego aktu, służącego zwalczaniu mobbingu i molestowania seksualnego w miejscu pracy, w przestrzeni publicznej i w życiu politycznym oraz ujęła w nim wyczerpującą definicję molestowania (o charakterze seksualnym bądź innym) oraz mobbingu.

Komisja Europejska dotychczas nie wydała jednak aktu normatywnego zawierającego taką definicję.

Wymienić też należy Konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 190 z 21 czerwca 2019 r. w sprawie eliminacji przemocy i molestowania w świecie pracy (Konwencja MOP nr 190), będącą pierwszą umową międzynarodową uznającą prawo każdego do środowiska pracy wolnego od przemocy i nękania, w tym przemocy i nękania ze względu na płeć¹⁰. Warto także mieć na uwadze wydane przez MOP w 2022 r. wytyczne, w formie praktycznego poradnika dla pracodawców „Przemoc i molestowanie w pracy”¹¹, odnoszące się do Konwencji MOP nr 190 i towarzyszącego jej zalecenia nr 206 z 2019 r., w których pojawia się pojęcie „mobbing”. Jednocześnie w poradniku zwraca się uwagę na używanie – w zależności od jurysdykcji – różnych terminów na określenie omawianego zjawiska, takich jak: „violence”, „harassment”, „bullying”¹², „mobbing”, „aggression” i „abusive behaviour”.

⁸ Zob.: D. Dörre-Kolasa: *Komentarz do art. 94³ k.p.*, Legalis. W piśmiennictwie wskazuje się, że określeniem „mobbing” po raz pierwszy posłużył się etnolog K. Lorenz przy opisie zachowań zwierząt polegających na ataku małych zwierząt na pojedynczego dużego osobnika w celu jego zastraszenia – zob.: M. Zych: *Mobbing w polskim prawie pracy*, Warszawa 2007, s. 3.

⁹ Dz. Urz. UE C 433 z 23.12.2018, s. 31-41.

¹⁰ Zob.: <<https://www.ilo.org/topics-and-sectors/violence-and-harassment-world-work>> (dostęp: 6.10.2025). W treści Konwencji MOP nie używa się określenia „mobbing”, natomiast posługuje się pojęciem „violence and harassment”, rozumianym jako szereg niedopuszczalnych zachowań i praktyk lub gróźb ich wystąpienia, niezależnie od tego, czy pojawiają się jednorazowo, czy powtarzają się, które mają na celu, skutkują lub mogą skutkować krzywdą fizyczną, psychiczną, seksualną lub ekonomiczną, w tym przemocą i nękaniami ze względu na płeć (art. 1 ust. 1 lit. a Konwencji). Konwencja MOP nr 190 nie została dotychczas przez Polskę ratyfikowana.

¹¹ Zob.: <https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_dialogue/%40act_emp/documents/publication/wcms_857915.pdf> (dostęp: 6.10.2025).

¹² W piśmiennictwie wskazuje się, że występowanie określeń „mobbing” oraz „bullying” jest z jednej strony spowodowane pewną specyfiką językową zależną od obszaru geograficzno-kulturowego (w krajach skandynawskich przyjęło się określenie 'mobbing', natomiast w USA, Wielkiej Brytanii i Australii – 'bullying'), z drugiej zaś strony wynika z zaobserwowanych przez badaczy różnic w specyfice działań agresywnych w zależności od sprawy i od rodzaju zachowań jakie prezentują. Źródłosłowem angielskim tego terminu

Wewnętrzna procedura antymobbingowa

Nakładając na pracodawcę prawny obowiązek przeciwdziałania mobbingowi ustawodawca nie określił jego form, co oznacza, że może być realizowany na różne sposoby. W uzasadnieniu wyroku z 3 sierpnia 2011 r. Sąd Najwyższy (SN) sformułował tezę, że: „Obowiązek przeciwdziałania mobbingowi polega na starannym działaniu. Pracodawca powinien w związku z tym przeciwdziałać mobbingowi w szczególności przez szkolenie pracowników, informowanie o niebezpieczeństwie i konsekwencjach mobbingu czy przez stosowanie procedur, które umożliwią wykrycie i zakończenie tego zjawiska. Jeśli w postępowaniu mającym za przedmiot odpowiedzialność pracodawcy z tytułu mobbingu wykaże on, że podjął realne działania mające na celu przeciwdziałanie mobbingowi i oceniając je z obiektywnego punktu widzenia da się potwierdzić ich potencjalną skuteczność, pracodawca może uwolnić się od odpowiedzialności”¹³. Jednocześnie SN wskazał, że obowiązek przeciwdziałania

mobbingowi trudno uważać za obowiązek rezultatu. W praktyce oznacza to, że jeśli pracodawca wykaże się dostatecznymi działaniami z zakresu prewencji antymobbingowej, to do odpowiedzialności za wystąpienie tego zjawiska (w istocie jako naruszenie dóbr osobistych) może być pociągnięty jedynie jego sprawca.

Wynika z tego, że jedną z możliwych form przeciwdziałania mobbingowi jest wprowadzenie odpowiedniej procedury antymobbingowej. W kwestii trybu warto wskazać, że możliwe jest jej przyjęcie zarówno w drodze jednostkowego aktu woli pracodawcy (np. zarządzenia), jak i w porozumieniu (uzgodnieniu) z zakładową organizacją związkową. Biorąc pod uwagę rolę związków zawodowych jako dobrowolnych i samorządnych organizacji ludzi pracy, powołanych do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych¹⁴, zasadne wydaje się, aby tego rodzaju rozwiązania były przyjmowane w wyniku dialogu pomiędzy pracodawcą a przedstawicielstwem pracowników¹⁵. Jednocześnie podkreślenia

jest „mob”, oznaczające tłum, motłoch, hałastę – czyli w tym sensie oznacza większą grupę osobników, którzy wspólnie działając nękają swą ofiarę. W kolejnych, pogłębionych obserwacjach zauważono, że często dręczycielem staje się pojedyncza osoba, która jest wobec ofiary w stosunku nadrzędności służbowej bądź nadrzędności nieformalnej (z racji np. wieku, stażu pracy, doświadczenia, poparcia wpływowych osób). Tego typu działania nazwano bullyingiem, zapożyczając termin z dziedziny psychologii dzieci i młodzieży. Bullying oznacza bowiem patologiczne zachowanie młodzieży szkolnej, polegające na tyranizowaniu słabszych uczniów – samo słowo bullying pochodzi od „bully”, które w języku potocznym oznacza tyrana, osiłka, „postrach klasowy”. Według niektórych autorów mobbing obejmuje szersze spektrum zachowań niż bullying. Zob.: D. Merecz, A. Mościcka, M. Drabek: *Mobbing w środowisku pracy. Charakterystyka zjawiska, jego konsekwencje, aspekty prawne i sposoby przeciwdziałania*, Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera, Łódź 2005, s. 6; <https://streswpracy.pip.gov.pl/docs/mob_poradnik-podr_imp.pdf> (dostęp: 6.10.2025).

¹³ Sygn. akt I PK 35/11, LEX nr 1221058.

¹⁴ Art. 1 ust. 1 ustawy z 23.5.1991 o związkach zawodowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 440).

¹⁵ W sprawie roli związków zawodowych w tworzeniu autonomicznych źródeł prawa pracy zob.: Ł. Pisarczyk: *Rola związków zawodowych w tworzeniu autonomicznych źródeł prawa pracy – związek konfrontacyjny czy kooperujący?* „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 4226, Przegląd Prawa i Administracji CXXXVI, Wrocław

wymaga, że aby akt normatywny niemający charakteru powszechnie obowiązującego mógł być uznany za źródło prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 k.p., musi być wydany na podstawie ustawy oraz określać prawa i obowiązki stron stosunku pracy¹⁶. Przedmiot wewnętrznej procedury antymobbingowej spełnia warunek jej uznania za źródło prawa pracy, jednak nie jest ona ustanawiana na podstawie ustawy. Tylko w wypadku włączenia takiej procedury do obowiązującego u danego pracodawcy układu zbiorowego lub regulaminu pracy, może być zatem zakwalifikowana jako specyficzne wewnątrzzakładowe źródło prawa pracy¹⁷ w rozumieniu art. 9 § 1 k.p.

Jak wynika ze „Sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2024 roku”, stosowanie procedur antymobbingowych jest najpowszechniejszym sposobem realizacji przez pracodawców obowiązku przeciwdziałania mobbingowi. Analiza kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy (PIP) w następstwie skarg, których przedmiotem były zachowania o takim charakterze wykazała, że najczęściej spotykanymi formami przeciwdziałania mobbingowi jest

opracowanie polityki przeciwdziałania się mu w miejscu pracy (55% kontroli) oraz opracowanie procedury działania (rozpatrywania skarg) na wypadek wystąpienia zjawiska mobbingu (53,4% kontroli)¹⁸.

Także w NIK obowiązuje Wewnętrzna Polityka Antymobbingowa (WPA)¹⁹, częściowo regulująca zasady prowadzenia tego postępowania, zakładająca m.in. funkcjonowanie Komisji oraz pełnomocnika Prezesa NIK do spraw przeciwdziałania mobbingowi, do którego zadań należy w szczególności przewodniczenie pracom Komisji powoływanych na trzyletnią kadencję. Spośród zapisów WPA niewątpliwie na uwagę zasługują wysokie wymagania dotyczące osoby pełnomocnika, pochodzącego z grona mianowanych kontrolerów o wykształceniu prawniczym i nieposzlakowanej opinii, których staż pracy w NIK wynosi co najmniej 10 lat.

Wprowadzenie procedur antymobbingowych w ramach realizacji obowiązku przeciwdziałania zjawisku stanowi przejaw starannego postępowania pracodawcy. Za pewien mankament można jednak uznać to, że w przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie zostały określone

2024, s. 15-32; <https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/141372/PDF/02_L_Pisarczyk_Rola_zwiazkow_zawodowych_w_tworzeniu_autonomicznych_zrodel_prawa_pracy.pdf> (dostęp: 14.11.2025).

¹⁶ Zgodnie z art. 9 § 1 k.p. ilekroć w Kodeksie pracy jest mowa o prawie pracy, rozumie się przez to przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy.

¹⁷ Na określenie źródeł prawa pracy niemających charakteru powszechnie obowiązującego w doktrynie i orzecznictwie używa się też pojęcia „autonomiczne źródła prawa pracy” czy „specyficzne źródła prawa pracy”. Problematyce autonomicznych źródeł prawa pracy poświęcona jest monografia Ł. Pisarczyka: *Autonomiczne źródła prawa pracy*, wyd. Wolters Kluwer Polska, 2022.

¹⁸ Zob.: *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2024 roku*, s. 20. <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/C23DC21217C675C3C1258CC10034EBBE/%24File/1463.pdf>> (dostęp: 6.10.2025).

¹⁹ Wprowadzona zarządzeniem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli nr 44/2014 z 6.6.2014, zmieniona zarządzeniem nr 10/2016 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 29.2.2016. WPA nie została opublikowana w BIP.

standardy (minimalne wymogi) co do treści tych procedur.

Próby określenia wymogów w zakresie treści procedur antymobbingowych zostały podjęte w piśmiennictwie²⁰, a także w formie poradników (wytycznych) opracowanych przez PIP, z których pracodawcy mogą korzystać. Warto jednak przywołać wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 1 marca 2012 r., w którego uzasadnieniu wskazano, że: „Państwowa Inspekcja Pracy, występująca w roli pracodawcy, winna spełniać znacznie ostrzejsze kryteria jeśli chodzi o zapewnienie swym pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz podejmowanie działań zmierzających do przeciwdziałania mobbingowi. Zatem wszelkie czynności PIP jako pracodawcy względem swych pracowników winny być przejrzyste i pozostawać poza wszelkimi podejrzeniami. Można zatem od PIP występującej w charakterze pracodawcy wymagać podejmowania w stosunku do swych pracowników wzorcowych zachowań chroniących ich interesy pracownicze”²¹. Wynika z niego, że wymogi stawiane pracodawcom mogą się różnić w zależności od ich rodzaju i statusu prawnego.

Jeśli chodzi o propozycje zmian przepisów prawa pracy odnoszących się do przeciwdziałania mobbingowi, w piśmiennictwie

wskazywano m.in. potrzebę obligatoryjnego wprowadzenia procedury antymobbingowej w każdym (większym) zakładzie pracy oraz nadanie jej jednolitego (uniwersalnego) wzoru²². W piśmiennictwie zwraca się także uwagę, że osobny regulamin (procedura) antydyskryminacyjny i antymobbingowy stanowi najprostszą i zarazem najbardziej efektywną oraz przejrzystą formę wewnątrzzakładowych regulacji w tej sprawie²³.

Jak podaje się w opracowanych pod egidą PIP informatorach dla pracodawców oraz pracowników dotyczących zjawiska mobbingu, wewnętrzna procedura powinna zawierać informacje dotyczące definicji mobbingu, działań, jakie ma podjąć pracownik, który jest jego ofiarą lub świadkiem, wskazywać osoby, do których kieruje się skargę, co ma ona zawierać, jakie są zasady jej rozpatrywania, kto zajmuje miejsce w komisji weryfikującej zasadność skargi oraz jakie sankcje stosuje się wobec osób, co do których postawione zarzuty zostały potwierdzone²⁴. W informatorze dla pracodawców podano przykład zarządzenia wprowadzającego wewnętrzną procedurę antymobbingową oraz zapisy takiej procedury. W jej treści²⁵ na uwagę zasługują przepisy dotyczące możliwości przedstawienia stanowiska przez obie strony (tj. ofiarę i sprawcę mobbingu), jak

²⁰ Zob. np.: Ł. Paroń: *Procedury przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji w miejscu pracy*, Wrocław 2019; J. Marciniak: *Mobbing, dyskryminacja, molestowanie. Przeciwdziałanie w praktyce*, Warszawa 2015; K. Kędziora, K. Śmiszek: *Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu*, Warszawa 2008.

²¹ Sygn. akt III APa 52/1, LEX nr 1164103.

²² J. Marciniak: *Mobbing...*, op.cit., s. 36.

²³ Zob.: K. Kędziora, K. Śmiszek: *Dyskryminacja...*, op.cit., s. 148.

²⁴ Zob.: A. Kucharska: *Mobbing. Informator dla pracodawcy*, Warszawa 2025, s. 29-30; A. Kucharska: *Pracownik wobec mobbingu*, Warszawa 2025.

²⁵ Ibidem, s. 32; pozycje te są dostępne w formacie pdf na stronie: <<https://www.pip.gov.pl>>.

również, w sprawach nieuregulowanych, odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego²⁶. Jako przykład wewnętrznej procedury (polityki) antymobbingowej, w której zawarto odwołanie do odpowiedniego stosowania w postępowaniu przed komisją antymobbingową przepisów k.p.c. w sprawach nieuregulowanych, można przywołać Wewnętrzną Politykę Antymobbingową w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk²⁷.

W kwestii jawności wydaje się, że w wypadku władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne²⁸, które wdrożyły wewnętrzne procedury antymobbingowe, powinny one być jawne nie tylko wewnątrz organizacji, ale także podane do publicznej wiadomości, np. przez opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). W uzasadnieniu wyroku z 21 marca 2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, że informacje dotyczące wystąpienia przypadków mobbingu oraz procedur antymobbingowych są co do zasady uznawane za dostępne, a zatem publicznie podlegające udostępnieniu przez właściwe władze publiczne²⁹.

Pracodawcy mają swobodę kształtowania treści procedur antymobbingowych, które jednak w każdym przypadku powinny uwzględniać zasadę wyrażoną w art. 111 k.p., zgodnie z którą pracodawcy są obowiązani szanować godność i inne dobra osobiste pracownika. Ponadto powinni zapewnić przestrzeganie zasad określających standardy postępowania, w którym uczestniczą strony o przeciwstawnych interesach.

Wydaje się, że za fundamentalne zasady postępowania antymobbingowego można uznać ochronę osób doświadczających mobbingu oraz zapewnienie bezpieczeństwa zarówno im, jak i świadkom zachowań o charakterze mobbingowym (przede wszystkim przez anonimizację danych pozwalających na ich identyfikację), a także danie tym, którym postawiono zarzut, realną możliwość obrony. Realizacji tych zasad ma służyć wysłuchanie wszystkich stron postępowania, umożliwienie im dostępu do materiałów, a także zapewnienie jego poufności. Podkreślenia przy tym wymaga, że w wyniku wewnętrznych czynności antymobbingowych nie dochodzi do ustalenia, czy w konkretnym przypadku miał miejsce mobbing, bowiem właściwy w tym zakresie pozostaje

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.; dalej: „k.p.c.”.

²⁷ Zob.: § 6 ust. 8 *Wewnętrznej Polityki Antymobbingowej* w Instytucie Nauk Prawnych PAN: <<https://www.inp.pan.pl/wp-content/uploads/2019/07/Wewn%C4%99trzna-polityka-antymobbingowa-2011.06.09.pdf>> (dostęp: 6.10.2025). Natomiast w opracowaniu (poradniku) PIP dla pracownika warto zwrócić uwagę na podaną tam literaturę oraz dane organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką przeciwdziałania mobbingowi.

²⁸ W szczególności chodzi o jednostki sektora finansów publicznych wymienione w art. 9 ustawy z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.), ale możliwe jest także szersze ujęcie, np. użyte w art. 2 pkt 6 ustawy z 18.11.2020 o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1045, ze zm.) pojęcie „podmiot publiczny”.

²⁹ Sygn. akt II SAB/Go 14/24, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0A4C6B5D31>> (dostęp: 6.10.2025).

sąd pracy, ale czy skarga dotycząca takich zachowań jest zasadna.

Ochrona dóbr osobistych uczestników postępowania

Zasadne wydaje się przyjęcie, że procedura antymobbingowa powinna zawierać rozwiązania chroniące dobra osobiste stron postępowania, tj. zarówno ofiary, jak i sprawcy, szczególnie w kontekście podnoszonego w piśmiennictwie problemu składania skarg dotyczących mobbingu w złej wierze. Na aprobatę zasługuje pogląd, że samo wszczęcie postępowania wobec potencjalnego mobbera nie może stanowić naruszenia jego dóbr osobistych jako pracownika, jednak gdy skarga zostanie uznana za bezzasadną, może on podnosić, iż „działania osoby wnoszącej skargę były nieuprawnione i naruszyły jego dobra osobiste jako pracownika, jak również stanowiły przejaw naruszenia godności w miejscu pracy”³⁰.

Na problem składania skarg o mobbing w złej wierze zwracano również uwagę w zawartej w poradniku MOP „Przemoc i molestowanie w pracy” przykładowej polityce dotyczącej przeciwdziałania przemocy i nękanii, wskazując, że złożenie bezpodstawnej lub złośliwej skargi stanowi nadużycie polityki antymobbingowej i będzie traktowane jako jej naruszenie,

a także może skutkować podjęciem działań dyscyplinarnych (ang. *disciplinary action*) wobec osoby składającej skargę³¹.

Kwestia poszanowania praw (dóbr osobistych) stron postępowania antymobbingowego była przedmiotem orzeczeń sądów polskich i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). W wyroku z 6 października 2020 r. SN wskazał m.in., że: „W żadnej prowadzonej przeciwko pracownikowi, nawet dozwolonej przepisami prawa pracy procedurze wewnątrzzakładowej, nie można bowiem traktować pracownika przedmiotowo, pozbawiając go prawa realnej obrony swoich interesów i naruszając jego dobra osobiste”³². W sprawie naruszenia dóbr osobistych sprawcy mobbingu wypowiedział się też ETPC w wyroku z 6 listopada 2018 r. w sprawie *Vicent Del Campo przeciwko Hiszpanii*³³. Wskazał, że nawet jeśli mobbing jest zjawiskiem nagannym, to osoby „oskarżone” o jego stosowanie nie mogą być pozbawione podstawowych praw, w tym ochrony przed publicznym napiętnowaniem. Z kolei w wyroku z 5 lipca 2018 r. Sąd Apelacyjny w Katowicach sformułował tezę, że godność pracownicza, rozumiana jako poczucie własnej wartości, oparte na opinii dobrego fachowca i sumiennego pracownika oraz na uznaniu zdolności, umiejętności i wkładu pracy pracownika przez jego

³⁰ Ł. Paroń: *Procedury przeciwdziałania mobbingowi...*, op.cit., s. 165.

³¹ Zob.: International Labour Organization, *Violence and Harassment at Work: A Practical Guide for Employers*, s. 61.

³² Sygn. akt I PK 55/15, LEX nr 3276561.

³³ Sygn. akt I PK 55/19, LEX nr 2582499. Zob.: M. Barański: *Ochrona dóbr osobistych sprawcy mobbingu w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 listopada 2018 r. (Vicent Del Campo przeciwko Hiszpanii, skarga nr 25527/13)*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”, t. 1 (18)/2020, Katowice, <https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/14853/1/Baranski_Ochrona_dobr_osobistych_sprawcy_mobbingu.pdf> (dostęp: 6.10.2025).

przełożonych, jest odrębną kategorią dóbr osobistych podlegających ochronie³⁴. Do kwestii naruszenia dóbr osobistych w toku postępowania antymobbingowego odniósł się także Sąd Apelacyjny w Krakowie. W wyroku z 27 stycznia 2016 r. stwierdził, że naruszenie dóbr osobistych pracowników przez komisję antymobbingową może mieć miejsce w wypadku użycia w dokumentach przez nią sporządzonych sformułowań w sposób obiektywny piętnujących, przypisujących negatywne cechy i działania, godząc w godność pracowniczą³⁵.

Z przywołanych wyżej orzeczeń jasno wynika, że każda procedura antymobbingowa powinna zapewniać ochronę dóbr osobistych stron tego postępowania.

Dostęp stron do materiałów postępowania

W piśmiennictwie wskazuje się na konieczność, aby procedura antymobbingowa zapewniała możliwość zapoznania się z materiałem zebrany przez komisję antymobbingową obu stronom postępowania, wskazując, że: „Każda ze stron, tj. osoba wnosząca skargę oraz osoba, której skarga dotyczy (...), jak również członkowie komisji powinni mieć możliwość wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału dowodowego. Możliwość taka powinna

być zagwarantowana już na etapie wstępnym, tj. po zawiadomieniu osób zainteresowanych o wszczęciu postępowania. (...). Uprawnienie to powinno przysługiwać na całym etapie postępowania w odniesieniu do całości zgromadzonego materiału dowodowego”³⁶. Jednocześnie wskazuje się, że: „Jakkolwiek nie można odmówić osobom zainteresowanym wglądu do dokumentów sprawy, to jednak nie może odbywać się to w sposób samowolny czy niekontrolowany”³⁷. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w przykładowej procedurze przeciwdziałania negatywnym zjawiskom psychospołecznym, a w szczególności mobbingowi i dyskryminacji, w rozdziale obejmującym postępowanie w sprawie skargi na mobbing lub dyskryminację. Zwrócono w nim uwagę, że: „Szczególnym obowiązkiem Komisji jest umożliwienie osobom, których dotyczy skarga lub które skargę złożyły, zapewnienia możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz składania dodatkowych wniosków dowodowych”³⁸.

Piśmiennictwo wskazuje także na wątpliwości, jakie budzą kwestie procedury antymobbingowej, w tym możliwość udziału pełnomocników i obrońców³⁹ osób, wobec których zostały sformułowane zarzuty. Jednym z proponowanych rozwiązań jest korzystanie pomocniczo z przepisów

³⁴ Sygn. akt III APa 22/18, LEX nr 2612789.

³⁵ Sygn. akt III APa 20/15, LEX nr 2006005.

³⁶ Ł. Paroń: *Procedury przeciwdziałania mobbingowi...*, op.cit., § 8 ust. 7 przykładowej procedury przeciwdziałania negatywnym zjawiskom psychospołecznym, a w szczególności mobbingowi i dyskryminacji, s. 145-146.

³⁷ Ibidem, s. 146.

³⁸ Ibidem, s. 189.

³⁹ Nie są to obrońcy w ścisłym znaczeniu, gdyż jak wskazano, postępowanie antymobbingowe nie jest postępowaniem o charakterze represyjnym.

procedury cywilnej⁴⁰, tj. k.p.c. W przywoływanej przykładowej procedurze znajduje się zapis stanowiący, że: „Postępowanie wyjaśniające komisji antymobbingowej będzie miało na celu zweryfikowanie, czy istotnie doszło do stosowania mobbingu. Postępowanie to będzie prowadzone z zachowaniem poufności i z poszanowaniem praw zarówno osób sygnalizujących problem, jak i potencjalnych sprawców, tak aby bezpodstawnie nie narażać niczyjego dobrego imienia”⁴¹.

Odwołanie w wewnętrznej procedurze do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c., choć wynika z wytycznych PIP oraz z poglądów przedstawicieli doktryny prawa pracy, nie jest jedynym możliwym rozwiązaniem pozwalającym na zapewnienie odpowiedniego standardu tego postępowania. Z przeglądu dostępnych w domenie publicznej procedur (regulaminów komisji antymobbingowych)⁴² wynika, że wykorzystuje się także możliwość odwołania do odpowiedniego stosowania przepisów procedury karnej, tj. ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁴³. Należy jednak zaznaczyć, że postępowanie antymobbingowe nie ma charakteru represyjnego, dlatego nie muszą w nim być spełnione takie standardy ochrony stron

postępowania, jak np. w postępowaniu dyscyplinarnym. Możliwe jest również uregulowanie kwestii dostępu do materiałów postępowania w samej procedurze antymobbingowej bez odwoływania się do innych procedur⁴⁴, co można uznać za najwłaściwsze rozwiązanie.

W wypadku odwołania się w procedurze antymobbingowej do odpowiedniego stosowania k.p.c. wydaje się, że zastosowanie będą mieć w szczególności art. 9 § 1 k.p.c., który stanowi m.in., iż strony i uczestnicy postępowania mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt oraz art. 86 k.p.c. regulujący możliwość działania stron osobiście lub przez pełnomocników. Natomiast w wypadku ewentualnego odwołania do odpowiedniego stosowania k.p.k., zastosowanie znajdzie zwłaszcza art. 156 k.p.k. określający dostęp do akt sprawy oraz uregulowania zawarte w rozdziale 9 k.p.k. dotyczące udziału obrońców oraz pełnomocników.

Niewątpliwie pracownik posądzony o stosowanie mobbingu, wobec którego wszczęto postępowanie, powinien wiedzieć, jakich zachowań ono dotyczy oraz w stosunku do kogo. Można zaryzykować twierdzenie, że procedura antymobbingowa nieprzewidująca zapoznania się stron z zebranych

⁴⁰ Ł. Paroń: *Procedury przeciwdziałania mobbingowi...*, op.cit., s. 67-68.

⁴¹ Zob.: Ł. Prasolek: *Komentarz do art. 94³ Kodeksu pracy*, § 18 ust. 4 procedury antymobbingowej, Legalis.

⁴² Zob. np.: *Regulamin Pracy Komisji Antymobbingowej działającej w Instytucie Fizyki Jądrowej PAN w Krakowie*: <<http://www.ifj.edu.pl/dla-pracownikow/komisje/komisja-antymobbingowa/pdf/regulamin.pdf>> (dostęp: 6.10.2025).

⁴³ Dz.U. z 2025 r. poz. 46, ze zm.; dalej „k.p.k.”.

⁴⁴ Zob. np. § 6 ust. 14 *Procedury antymobbingowej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu*: https://bip.upwr.edu.pl/download/4GBUXLgBQLmg8VfZiSiIDWw1LQ2pgTx8HCioTVTkeHm9ZFUpSBs_RTpaETscPFgHFkhRfm5BTxIlIgRuDxNYd0EOESHNWG2MVOF8QPQRBC0FwArPgQdFgAqD3cPGx9vTxUKKhZcIUMKWRB6UkEAQRhQAC0-GwQBDGdbEwAFFSMXFVZpFFg7X3cKVj4BD1QQaF0DOiMHCAEdNj0eUCtVPQ9rVS8BSixFPEAMQcNbUwNQEt6EEJePkZrPR5EW1grCIsfaV4b01l-QwAHAgZVDVseGjw1Mh0QBiyEYVRMFAXlCWQ4yCVYtVTxeEzcfBlS8BRYcK2IdCQRLaUNdBxkdb1kVCidGRA/tekst_jednolity_procedury_antymobbingowej_1doc.pdf (dostęp: 6.10.2025).

materiałem dowodowym, chociażby przez odwołanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c., ewentualnie k.p.k., nie zapewniałaby właściwej ochrony dóbr osobistych uczestników postępowania.

Podsumowując, jeśli weźmie się pod uwagę poglądy prezentowane w piśmiennictwie oraz orzecznictwo dotyczące ochrony dóbr osobistych stron postępowania antymobbingowego, trudno wyobrazić sobie, aby taka procedura nie przewidywała możliwości zaznajomienia się przez pracownika, wobec którego sformułowano zarzut mobbingu ze skargą, a przed ostatecznym rozpatrzeniem sprawy przez powołane do tego gremium (komisję antymobbingową) z dowodami zebranymi w trakcie czynności.

Poufność w postępowaniu antymobbingowym

Jak wyżej wskazano, zapewnienie poufności powinno służyć realizacji fundamentalnych zasad postępowania antymobbingowego. W opracowanym przez MOP praktycznym poradniku dla pracodawców „Przemoc i molestowanie w pracy” jako dobrą praktykę podaje się zachowanie poufności (ang. *maintain confidentiality*) wskazując, że szczegóły sprawy powinny być znane wyłącznie osobom bezpośrednio zainteresowanym⁴⁵. Również w przygotowanym pod egidą PIP poradniku dla pracodawców

wskazuje się, że polityka antymobbingowa pracodawcy powinna w miarę możliwości zapewnić anonimowość⁴⁶; jak się wydaje chodzi tu przede wszystkim o świadków. Jednocześnie przykładowe zarządzenie wprowadzające wewnętrzną procedurę antymobbingową, zawarte w tym poradniku, jednoznacznie stanowi, że postępowanie przed komisją ma charakter poufny⁴⁷.

W piśmiennictwie oraz w wybranych procedurach antymobbingowych także podkreśla się poufny charakter postępowania⁴⁸. W regulacjach wewnętrznych proponuje się zapis, aby wszystkie osoby dopuszczone do prac związanych z postępowaniem antymobbingowym były zobowiązane do zachowania poufności co do faktów poznanych w toku prac i związku z nimi. Jednocześnie, w ramach tej zasady, w przykładowym zapisie procedury wyraźnie wskazuje się m.in., że żaden dokument dotyczący danego przypadku mobbingu nie może być kopiowany ani udostępniany świadkom, natomiast na żądanie osób zainteresowanych wydaje się kopie wnioskowanych dokumentów⁴⁹. Z kolei zapis procedury zawartej w innym opracowaniu stanowi o prowadzeniu postępowania z poszanowaniem praw i dóbr osobistych osób w nim uczestniczących, z uwzględnieniem zasady poufności⁵⁰. W dostępnych w domenie publicznej procedurach także znajdują się

⁴⁵ Zob.: International Labour Organization, *Violence and Harassment*..., op.cit., s. 45.

⁴⁶ Zob.: A. Kucharska: *Mobbing*..., op.cit., s. 16.

⁴⁷ Ibidem, s. 31.

⁴⁸ J. Marciniak: *Mobbing*..., op.cit., s. 182; K. Kędziora, K. Śmiszek: *Dyskryminacja*..., op.cit., s. 159.

⁴⁹ Ibidem, § 15 ust. 1 i 2 przykładowej procedury antymobbingowej, s. 257.

⁵⁰ Ł. Parań: *Procedury przeciwdziałania*..., op.cit., § 8 ust. 9 przykładowej procedury przeciwdziałania mobbingowi, s. 190.

zapisy o poufnym charakterze postępowania przed komisją antymobbingową⁵¹. Należy zauważyć, że uwzględnia je również WPA obowiązująca w NIK – informacje uzyskane w trakcie postępowania lub w związku z nim są objęte tajemnicą.

Jak wyżej wskazano, poufność powinna przede wszystkim zapewniać anonimowość świadkom składającym zeznania. Chociaż strony postępowania antymobbingowego muszą mieć dostęp do akt sprawy, to aby zagwarantować świadkom swobodę wypowiedzi, co jest konieczne do obiektywnego ustalenia faktów, nie należy osobie podejrzewanej o stosowanie mobbingu ujawniać ich danych osobowych, zarówno w toku postępowania, jak i w dokumencie końcowym, podsumowującym jego przeprowadzenie. Ma to istotne znaczenie szczególnie wtedy, gdy podejrzenie dotyczy osób na stanowiskach kierowniczych.

Wydaje się, że jednym ze sposobów na zapewnienie świadkom swobody wypowiedzi mogłaby być anonimizacja wszystkich danych pozwalających na ich identyfikację, choć szczególnie w wypadku pracodawcy zatrudniającego niewielu pracowników⁵² może okazać się to mało realne. Nie można wówczas wykluczyć ich identyfikacji na podstawie treści zeznań.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że postępowanie

antymobbingowe jest postępowaniem o ograniczonej jawności, w którym pewne dane, jak te dotyczące świadków, nie powinny być dostępne dla stron, zarówno w jego trakcie, jak i po zakończeniu. Konieczność zachowania poufności nie może jednak ograniczać możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy przez osobę, wobec której sformułowano zarzut mobbingu, przede wszystkim skargą inicjującą postępowanie, określającą zachowania będące przedmiotem postępowania.

Mediacja

Nie powinno budzić wątpliwości, że w postępowaniu antymobbingowym mogą mieć zastosowanie polubowne metody rozwiązywania sporów. Należy do nich mediacja. Pozwala ona na wczesne rozpoznanie i rozwiązywanie konfliktów, tworzy bezpieczną przestrzeń do dialogu oraz umożliwia wypracowanie rozwiązań akceptowalnych dla obu stron; mediacja nie tylko pomaga zapobiegać eskalacji niepożądanych zachowań, lecz także stanowi skuteczniejsze i mniej stresujące narzędzie niż postępowania sądowe, a jej podjęcie może przyczynić się do kształtowania pozytywnej kultury organizacyjnej i przeciwdziałania mobbingowi⁵³. W dostępnych w domenie publicznej procedurach prac komisji antymobbingowych⁵⁴ występuje

⁵¹ Zob.: § 6 ust. 7 *Wewnętrznej Polityki Antymobbingowej* w Instytucie Nauk Prawnych PAN.

⁵² Kryterium może być zatrudnianie co najmniej 50 pracowników, przepisy k.p. nakładają na pracodawców określone obowiązki – w takim przypadku zgodnie z art. 104 § 1¹ k.p. pracodawca ma obowiązek wprowadzić regulamin pracy.

⁵³ Zob.: K. Kosieradzka: *Mediacja a mobbing. W jaki sposób mediacja może być wykorzystywana w sprawach związanych z prawem pracy i jak efektywnie o niej nauczać?*, „Arbitraż i Mediacja” vol. 17, 1, 2024, s. 41-42 oraz podana tam literatura; <<https://journals.umcs.pl/adr/article/viewFile/19126/pdf>> (dostęp: 6.10.2025).

⁵⁴ Zob. pkt. 8.1-8.3 *Regulaminu Pracy Komisji Antymobbingowej* działającej w Instytucie Fizyki Jądrowej PAN w Krakowie.

rozwiązanie umożliwiające podjęcie mediacji. Jej efektem jest zawarcie ugody, a rolą mediatora zadbanie o to, aby satysfakcjonowała obie strony postępowania oraz była zgodna z prawem i zasadami współżycia społecznego⁵⁵. Oczywiście osoba do tego wyznaczona musi posiadać odpowiednie kompetencje (przygotowanie) w zakresie prowadzenia mediacji.

10 grudnia 2005 r. weszły w życie przepisy⁵⁶ wprowadzające mediację do postępowania cywilnego, która jest możliwa zarówno przed wszczęciem postępowania, jak i za zgodą stron w toku sprawy. Jak się wydaje, odwołanie w procedurze antymobbingowej do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. pozwalałoby na zastosowanie tej instytucji w postępowaniu antymobbingowym. Zasadami ewentualnej mediacji powinny być, jak w wypadku każdej, dobrowolność, niejawność oraz zgoda obu stron⁵⁷. Jednocześnie uzasadnione jest twierdzenie, że udział w mediacji powinien być możliwy na każdym etapie – do czasu zakończenia prac komisji antymobbingowej.

Omawiając polubowne sposoby likwidacji konfliktu związanego z zarzutem mobbingu, wspomnieć należy o wewnątrzzakładowym postępowaniu pojednawczym, o którym mowa w art. 242 § 2

k.p., przewidującym możliwość wszczęcia go na żądanie pracownika, przed skierowaniem sprawy na drogę sądową. Odbywa się ono przed komisją pojednawczą. Podkreślenia jednak wymaga, że dotyczy ono sporu pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, a nie pomiędzy pracownikami, dlatego też może ewentualnie mieć zastosowanie w sytuacji, gdy pracownik, który doświadczył mobbingu dochodzi od pracodawcy roszczeń, o których mowa w art. 94³ § 3 i 4 k.p.⁵⁸

Podsumowanie

Jest kwestią niebudzącą wątpliwości, że mobbing jako negatywne zjawisko w ramach stosunku pracy nie może być tolerowany. W świetle obowiązujących przepisów prawa pracy odpowiedzialność za takie zachowania ponosi pracodawca, który ma obowiązek przeciwdziałać im. Jednym z możliwych sposobów jego realizacji, dzięki któremu pracodawca może również uwolnić się od odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu doświadczenia przez pracownika mobbingu, jest wprowadzenie wewnętrznej procedury (polityki) antymobbingowej. Jej nadrzędnym celem ma być ochrona osób doświadczających takich zachowań. Jednocześnie działania pracodawców w tym zakresie

⁵⁵ Zob.: A. Ziółkowska: *Rozwiązania koncyliacyjne w szkolnictwie wyższym*, <https://ipswin.pl/ckeditor_assets/attachments/298/rozwiązania_koncyliacyjne_w_szkolnictwie_wyższym.pdf> (dostęp: 6.10.2025).

⁵⁶ Ustawa z 28.7.2005 o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 172 poz. 1438).

⁵⁷ Zob.: K. Kosieradzka, op.cit., s. 45 i 52.

⁵⁸ Postępowanie przed komisją pojednawczą może zakończyć się ugodą (art. 252 k.p.), a zgodnie z art. 254 k.p., jeżeli nie doprowadziło do zawarcia ugody, komisja na żądanie pracownika, zgłoszone w terminie 14 dni od dnia zakończenia postępowania pojednawczego, przekazuje niezwłocznie sprawę sądowi pracy. Wniosek pracownika o polubowne załatwienie sprawy przez komisję pojednawczą zastępuje pozew. Pracownik zamiast zgłoszenia tego żądania może wnieść pozew do sądu pracy na zasadach ogólnych.

powinny być przejrzyste, a wewnętrzne procedury łatwo dostępne dla pracowników.

Wydaje się, że każda procedura antymobbingowa, aby uznać ją za kompletne oraz skuteczne narzędzie przeciwdziałania zjawisku, powinna uwzględniać konieczność ochrony dóbr osobistych stron postępowania, w miarę możliwości zapewniając anonimowość świadkom zachowań o charakterze mobbingowym, jak również dawać szansę realnej obrony tym, którym je zarzucono. Jednocześnie strony powinny móc zapoznać się z materiałami postępowania oraz korzystać z pomocy pełnomocnika. Jednym z rozwiązań w tym zakresie jest proponowane w piśmiennictwie oraz wytycznych PIP odwołanie się do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c.

Jednakże z uwagi na specyfikę tych postępowań oraz potencjalne trudności w wykorzystaniu przepisów proceduralnych, uregulowanie powyższych kwestii w samej polityce antymobbingowej jest najlepszym rozwiązaniem.

Jednocześnie warto wprost dopuścić możliwość przeprowadzenia mediacji, będącej sprawdzonym sposobem rozwiązywania konfliktów, w tym również w miejscu pracy.

ŁUKASZ RÓG

radca prawny,
doradca prawny,
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego NIK

Słowa kluczowe: wewnętrzna procedura antymobbingowa, polityka antymobbingowa, postępowania antymobbingowe, zasady postępowania antymobbingowego

Bibliografia:

1. Barański M.: *Ochrona dóbr osobistych sprawcy mobbingu w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 listopada 2018 r. (Vicent Del Campo przeciwko Hiszpanii, skarga nr 25527/13)* [w:] *Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej T. 1* (18), Katowice 2020.
2. Dörre-Kolasa D.: *Komentarz do art. 94³ k.p.* [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Arkadiusz Sobczyk, 2025, Legalis.
3. International Labour Organization, *Violence and Harassment at Work: A Practical Guide for Employers*.
4. Marciniak J.: *Mobbing, dyskryminacja, molestowanie. Przeciwdziałanie w praktyce*, Warszawa 2015.
5. Kędziora K., Śmiszek K.: *Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu*, Warszawa 2008.
6. Kosieradzka K.: *Mediacja a mobbing. W jaki sposób mediacja może być wykorzystywana w sprawach związanych z prawem pracy i jak efektywnie o niej nauczać?* [w:] „Arbitraż i Mediacja” vol. 17, 1, 2024.
7. Kucharska A.: *Mobbing. Informator dla pracodawcy*, Warszawa 2025.
8. Kucharska A.: *Pracownik wobec mobbingu*, Warszawa 2025.

9. Merecz D., Mościcka A., Drabek M.: *Mobbing w środowisku pracy. Charakterystyka zjawiska, jego konsekwencje, aspekty prawne i sposoby przeciwdziałania*, Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera, Łódź 2005.
10. Paroń Ł.: *Procedury przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji w miejscu pracy*, Wrocław 2019.
11. Pisarczyk Ł.: *Autonomiczne źródła prawa pracy*, wyd. Wolters Kluwer Polska, 2022.
12. Prasolek Ł.: *Komentarz do art. 94³ Kodeksu pracy [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, red. Krzysztof Walczak, 2025, Legalis.
13. Szewczyk H.: *Mobbing w stosunkach pracy: zagadnienia prawne*, Warszawa 2012.
14. Szewczyk H.: *Definicja mobbingu w stosunkach pracy – wybrane zagadnienia*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2012.
15. Zych M.: *Mobbing w polskim prawie pracy*, Warszawa 2007.

ABSTRACT

Selected Aspects of Internal Anti-mobbing Procedure – Protection of Victims and Witnesses, Confidentiality, Right to Defence

The employer's obligation to prevent workplace mobbing was established by the Act of 14 November 2003, amending the Labour Code Act, and certain other acts, under which Article 94³ was added to the Act of 26 June 1974 – the Labour Code. These provisions entered into force on 1 January 2004. One possible way of fulfilling this obligation is to introduce an internal anti-mobbing procedure (policy), the primary purpose of which should be to protect persons experiencing such conduct. At the same time, employers' actions in this area must be transparent, and internal procedures should be easily accessible to employees. Any anti-mobbing procedure, in order to be regarded as a comprehensive and effective tool for counteracting the phenomenon, should take into account the need to protect the personal rights of the parties to the proceedings, ensure, where possible, the anonymity of witnesses to mobbing-related behaviour, and also provide a genuine opportunity to defend to those against whom such allegations are made. At the same time, the parties should be able to get acquainted with the case materials and make use of the assistance of a representative. One of the solutions proposed in the legal literature and in the guidelines of the National Labour Inspectorate is to refer to the appropriate application of the provisions of the Code of Civil Procedure. However, due to the specific nature of such proceedings and potential difficulties in applying procedural regulations, regulating these issues directly within the anti-mobbing policy itself is the most effective solution.

Łukasz Róg, legal advisor, Department of Science, Education & National Heritage of NIK

Key words: internal anti-mobbing procedure, anti-mobbing policy, anti-mobbing proceedings, rules of anti-mobbing proceedings

Wadliwie zaprojektowany i stwarzający zagrożenie

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych

MICHAŁ PAWELLA, JANUSZ LUDWISIAK

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ) został utworzony w celu finansowania wydatków obronnych państwa wobec zwiększonego prawdopodobieństwa militarnego zagrożenia suwerenności i w okresie istotnej nierównowagi budżetu. Miał przyspieszyć i zwiększyć zamówienia nowoczesnego, zagranicznego sprzętu wojskowego, zarówno w sytuacji niedoborów w polskiej armii występujących do czasu rozpoczęcia wojny w Ukrainie w 2022 r., jak i z uwagi na ilość przekazywanego jej uzbrojenia. Powinno to podnieść potencjał obronny Polski do poziomu pozwalającego zniechęcić Federację Rosyjską do militarnej agresji. Dostrzegając wagę zagadnienia, Departament Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli przeprowadził w Ministerstwie Obrony Narodowej (MON), Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Agencji Uzbrojenia badania dotyczące planowania i realizacji zadań finansowanych przez Fundusz¹. Poza zagadnieniami ujętymi w tematykach kontroli², celem było także stworzenie podstaw do merytorycznej dyskusji na temat efektów tego rozwiązania oraz jego długookresowych skutków dla stabilnego rozwoju i utrzymania wymaganych zdolności operacyjnych armii, z uwzględnieniem wpływu na budowę polskiego przemysłu obronnego i przy zachowaniu bezpieczeństwa finansowego państwa.

Wprowadzenie

Z powodu wojny w Ukrainie, agresywnej polityki Federacji Rosyjskiej wobec państw Sojuszu Północnoatlantyckiego, skomplikowanej sytuacji na Bliskim Wschodzie oraz konfliktów zbrojnych

prowadzonych w Afryce, w ostatnich trzech latach nastąpił istotny wzrost wydatków zbrojeniowych. Raport „Trends in World Military Expenditure”, opublikowany przez Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI)

¹ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Obsługa Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych przez Bank Gospodarstwa Krajowego*, nr ewid. I/23/004/KON oraz: *Planowanie i realizacja zadań finansowanych przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 r.*, nr ewid. I/24/002/KON.

² Czy w sposób skuteczny i oszczędny były planowane, pozyskiwane i wydatkowane środki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych przeznaczone na realizację zadań?



– niezależną organizację badawczą, która analizuje globalne nakłady na obronność – wskazuje, że osiągnęły one w 2024 r. rekordowy poziom ponad 2,7 bln dolarów³ (tj. ponad 10 bln zł). Instytut wskazuje, że jest to największy roczny wzrost od 1991 r., czyli końca zimnej wojny. Wzrost zanotowano we wszystkich regionach świata, szczególnie w Europie i na Bliskim Wschodzie⁴. W ślad za SIPRI, Zespół Badań i Analiz Militarynych wskazuje, że: „W skali świata państwa NATO odpowiadają za 55% wydatków obronnych, wydawszy ponad 1,5 bln dol. (w tym europejscy członkowie około 450 mld dol.), przy czym wymóg przeznaczania ok. 2% PKB na obronność spełniło 18 państw członkowskich spośród 32 (dla porównania w 2023 r. było to 11 państw), co jest liczbą rekordową od przyjęcia nowych wytycznych przez NATO w 2014 roku”⁵.

Jeśli chodzi o wydatki na obronność w 2024 r., w Europie⁶ najwięcej wyasygnowali na nią Niemcy – 88,5 mld dol. Kolejnymi krajami były Wielka Brytania i Francja, które wydatkowały odpowiednio 81,8 mld dol. i 64,7 mld dol. Zaraz za nimi znalazły się *ex aequo* Polska i Włochy, z kwotą ok. 38,0 mld dol. Należy jednak zwrócić uwagę, że w ujęciu procentowym był to wzrost względem 2023 r. aż o 31% dla Polski, 28% dla Niemiec,

6,1% dla Francji i 2,8% – Wielkiej Brytanii⁷. Przedstawiona uproszczona kalkulacja obrazuje istotny wzrost wydatków obronnych w naszym kraju, zarówno biorąc pod uwagę środki przeznaczane na ten cel w latach poprzednich, jak i w odniesieniu do innych państw europejskich, których produkt krajowy brutto znacznie przewyższa polski dochód.

Należy wskazać, że zwiększenie nakładów na obronność w Polsce to efekt konsensusu najważniejszych parlamentarnych sił politycznych oraz wsparcia społeczeństwa. Wyrazem tego było uchwalenie 11 marca 2022 r. przez Sejm RP, niemalże jednomyślnie, rządowego projektu ustawy o obronie Ojczyzny⁸, która weszła w życie 23 kwietnia 2022 r., podnosząc minimalny poziom środków finansowych przeznaczanych corocznie z budżetu państwa na obronność. Artykuł 40 ust. 1 pkt 2 ustawy spowodował, że od 2023 r. wydatki na obronę narodową stanowią nie mniej niż 3% PKB. Wcześniej planowano czynić to stopniowo, aby w 2030 r. osiągnąć poziom 2,5% ich udziału w PKB. Wymiernym skutkiem tych zmian było zwiększenie nakładów Polski na obronność w najbliższym 15-letnim okresie planistycznym o co najmniej 345 mld zł. Kolejnym ważnym elementem dotyczącym finansowania polskich Sił Zbrojnych, ujętym w tej ustawie,

³ W artykule przyjęto polski system prezentacji liczb (1 bln = 1000 mld).

⁴ Za 60% globalnych zbrojeń odpowiada pięć państw – Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja, Niemcy i Indie – wydając na te cele 1,635 biliona dolarów (tj. 6,116 biliona zł).

⁵ Cyt. B. Kucharski: *SIPRI – rekordowe wydatki obronne w 2024 r.*, <<https://zbiam.pl/sipri-%E2%80%92-92-rekordowe-wydatki-obronne-w-2024-r/>> (dostęp: 20.10.2025).

⁶ Nie uwzględniając Federacji Rosyjskiej.

⁷ Zob. SIPRI, *Trends in World Military Expenditure 2024*, kwiecień 2025, <https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504_fs_milex_2024.pdf> (dostęp: 20.10.2025).

⁸ Dz.U. z 2025 r. poz. 825, ze zm.

było utworzenie na podstawie art. 41 Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, którego zarządzanie powierzono Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Umożliwiło to sfinansowanie części wydatków zbrojeniowych za pomocą instrumentów dłużnych, początkowo przez emisję obligacji, a po nowelizacji ustawy o obronie Ojczyzny (we wrześniu 2022 r.) również przez kredyty i pożyczki.

Skala tego działania (blisko co czwarta złotówka przeznaczana w 2024 r. na obronność była wydatkowana za pośrednictwem Funduszu) oraz zapoczątkowanie w 2022 r. ponoszenia części wydatków na obronność za pomocą instrumentów dłużnych spowodowały, że stał się on przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Analiza NIK stanowiła również odpowiedź na ogólną tendencję w ostatnich latach, polegającą na przesuwaniu niektórych wydatków publicznych z części budżetu państwa do wybranych funduszy funkcjonujących poza nim i prowadzonych przez BGK. Powoduje to marginalizację roli kontroli budżetowej, która jest z kolei instrumentem realizacji przez NIK jej zadania – wynikającego wprost z art. 204 Konstytucji RP, tj. obowiązku przedstawienia Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. W ostatnich latach Izba przeprowadziła dwie kontrole doraźne Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych⁹, które stanowią uzupełnienie corocznych kontroli wykonania ustawy budżetowej. Artykuł szczegółowo przybliży ich wyniki.

Ustalenia kontroli NIK

Nieokreślenie źródła spłat zobowiązań

Poza analizą działań jednostek kontrolowanych w zakresie wykonania przez nie rocznego planu finansowego Funduszu, kontrola położyła szczególny nacisk na planowanie wieloletnie Funduszu. Badanie miało odpowiedzieć na kluczowe pytanie, czy sposób wykorzystania tego nowoutworzonego instrumentu umożliwi Siłom Zbrojnym RP zharmonizowany rozwój w ujęciu wieloletnim, tj. odpowiadającym przyjętemu na podstawie ustawy o obronie Ojczyzny 15-letniemu cyklowi programowania ich rozwoju. Wyniki kontroli wskazują, że odpowiedź na tak postawione pytanie jest negatywna, a przyczyną było przyjęcie w 2022 r. wielu wadliwych założeń w procesie tworzenia Funduszu.

Pierwszy i najważniejszy zarzut dotyczy braku określenia źródła spłat zobowiązań zaciąganych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Koszty funkcjonowania Funduszu na najbliższe 15 lat, na które składają się zarówno spłaty kapitału, jak również prowizje i odsetki od zaciągniętych kredytów, BGK oszacował na ponad 400 mld zł, podczas gdy na pokrycie tych kosztów Minister Obrony Narodowej zaplanował wpłaty z części 29. budżetu państwa – Obrona narodowa w wysokości mogącej pokryć jedynie 12% tej kwoty. Deficyt wynikał z rozbieżnych stanowisk pomiędzy Ministrem ON a Ministrem Finansów co do odpowiedzialności za spłatę tych zobowiązań. MON uważało, że do 2035 r., tj. do czasu

⁹ Patrz przyp. 1



intensywnej rozbudowy potencjału Sił Zbrojnych, wpłaty pochodzące z budżetu MON nie powinny stanowić głównego źródła zasilania Funduszu. Źródła, z którego powinny pochodzić środki na ten cel MON upatrywało w nowej regulacji wprowadzonej do ustawy o finansach publicznych (art. 167a) lub w emisji kolejnych obligacji przez BGK. W pierwszym przypadku chodziło o przepis, zgodnie z którym Rada Ministrów może przedstawić sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu propozycje przekazania przez Ministra Obrony Narodowej do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych dodatkowych środków, pochodzących m.in. z wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ustawy o finansach publicznych oraz z niepodzielonych rezerw celowych. Należy pamiętać, że ten przepis miał na celu zapobieżenie skutkom incydentalnych i trudnych do przewidzenia sytuacji braku środków i nie powinien stanowić podstawy do długofalowego planowania wpływów i wydatków Funduszu. Drugie rozwiązanie – dalsza emisja obligacji przez BGK – stanowi w istocie „rolowanie” zobowiązań. Nie jest to oczywiście forma ich spłaty, a jedynie przesunięcie problemu w czasie, na dodatek powiązane ze wzrostem kosztów obsługi samego Funduszu, który obecnie jest już jednym z najdroższych instrumentów tego typu w BGK. Przykładowo na koniec września 2024 r. zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego wynosiło 70,1 mld zł, a łączne

koszty obsługi tego długu – 1,6 mld zł. Z kolei Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych przy znacznie niższym zadłużeniu (30 mld zł) generował koszty obsługi w wysokości 1,2 mld zł. Relacja kosztów obsługi do zadłużenia była zatem niemal dwukrotnie wyższa w Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Takie odwleknięcie spłaty zobowiązań w czasie trudno również uznać za realne, gdyż BGK nigdy wcześniej nie rolował ich na taką skalę, tj. nawet kilkudziesięciu miliardów złotych rocznie. Takiego podejścia MON do kwestii zadłużenia Funduszu od początku jego funkcjonowania nie podzielał Minister Finansów, który stał na stanowisku, że zobowiązania w całym okresie kredytowania powinny być zabezpieczone w budżecie państwa w części 29. – Obrona narodowa, tj. ze środków wchodzących w skład 3% PKB przeznaczanych na obronność. W efekcie otrzymaliśmy instrument, który generuje liczone w setkach miliardów złotych zobowiązania bez realnego planu ich uregulowania¹⁰.

Problem jest wciąż daleki od rozwiązania, na co wskazuje ostatnie stanowisko Ministra Obrony Narodowej, będące odpowiedzią na Informację o wynikach kontroli NIK¹¹. Wskazał on, że w latach 2026–2028 wpłaty z budżetu MON do Funduszu mają być w wysokości odpowiadającej kosztom obsługi finansowania dłużnego tylko dla kontraktów już zawartych oraz tych z pozytywną rekomendacją

¹⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Planowanie i realizacja...*, op.cit., s. 11-14.

¹¹ Stanowisko Ministra Obrony Narodowej z 20.8.2025 (sygn. DKon-WKK.09000.5.2024.) do Informacji o wynikach kontroli NIK: *Planowanie i realizacja zadań finansowanych przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 r.*, opublikowany jako załącznik do Informacji.

Zespołu sterującego Funduszu¹², natomiast od 2029 r. nie zamierza się obciążać budżetu resortu dalszą spłatą zobowiązań. Takiej rozbieżności stanowisk nie należy rozpatrywać w kategoriach błędu proceduralnego, ale jako realne ryzyko dla finansów publicznych, a wobec celu powstania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, także dla terminowego osiągnięcia zdolności operacyjnych polskiej armii wobec potencjalnych wyzwań i zagrożeń. Brak jednoznacznej decyzji, czy zobowiązania wygenerowane przez Fundusz mają obciążać bliżej nieokreśloną część Skarbu Państwa, czy też konkretnie budżet MON, tworzy poważną lukę w systemie planowania finansów publicznych. Trudno bowiem oczekiwać, aby Minister Obrony Narodowej przyjął realne założenia w „Programie rozwoju Sił Zbrojnych RP”, którego jednym z elementów jest Plan Modernizacji Technicznej na kolejne 15 lat, jeśli nie ma pewności, jakimi środkami będzie dysponował po 2028 r.

Z drugiej strony brak wiedzy co do tego, w czyich księgach znajdują się wielomiliardowe zobowiązania zaciągnięte na cele obronne może uniemożliwiać Ministrowi Finansów skuteczne zarządzanie poziomem długu publicznego oraz zapewnienie odpowiedniej wielkości „przestrzeni” fiskalnej, rozumianej jako obszar budżetu państwa pozwalający na zabezpieczenie środków na określony cel bez narażania stabilności sytuacji finansowej państwa.

Jest to swoista rezerwa pozwalająca państwu na podejmowanie optymalnych rozwiązań wobec kryzysów i nieprzewidywalnych zdarzeń, a czasem wręcz umożliwiającą przetrwanie gospodarki. W tym kontekście należy przywołać kilka liczb z przyjętego przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na 2026 r. Zgodnie z głównymi założeniami, dochody budżetu państwa zaplanowano na poziomie 647,2 mld zł, wydatki wyniosą 918,9 mld zł, przy deficycie 271,7 mld zł. Relacja państwowego długu publicznego do PKB jest planowana na poziomie 53,8%. Zostały zwiększone nie tylko nominalnie, ale i procentowo w stosunku do PKB, wydatki na modernizację armii i wsparcie systemu bezpieczeństwa, które mają wynieść ponad 200 mld zł, co odpowiada 4,81% PKB, przy równoczesnym wzroście finansowania służby zdrowia do poziomu 247,8 mld zł (ok. 6,81% PKB). Biorąc pod uwagę zakładany wzrost wydatków na obronność i służbę zdrowia, należy przyjąć, że w innych działach administracji publicznej musi nastąpić ograniczenie wydatków w ujęciu procentowym w relacji do PKB. Analiza planowanego budżetu na 2026 r. w stosunku do 2025 r. wskazuje przykładowo, że pomimo nominalnego wzrostu nakładów na edukację i naukę, przeznaczony się na nie mniej środków w ujęciu procentowym względem PKB¹³. Z projektu budżetu, w szczególności przez analizę

¹² W skład Zespołu sterującego wchodzi: Minister Obrony Narodowej, Minister Finansów i Prezes Banku Gospodarstwa Krajowego.

¹³ Zob. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Projekt ustawy budżetowej na 2026 r.* <<https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-budzetowej-na-2026-r>> (dostęp: 20.10.2025).



założonego wzrostu gospodarczego, poziomu inflacji i bezrobocia oraz w zakresie oczekiwanych dochodów i przy uwzględnieniu wynikającego z ustawy o finansach publicznych progu ostrożnościowego wynoszącego 55%, widać że możliwości zapewnienia wspomnianej wcześniej odpowiedniej przestrzeni fiskalnej będą istotnie ograniczone. Należy zatem wskazać, że Minister Finansów zarówno w 2026 r., jak i w kolejnych latach nie będzie posiadał środków budżetowych na spłatę zobowiązań Funduszu bez konieczności cięć kolejnych wydatków w innych działach administracji publicznej. Konieczne jest również przyjęcie, że utrzymanie stabilności finansów publicznych, a przez to wiarygodności Polski, będzie w największym stopniu wpływało na koszt obsługi zaciągniętych przez państwo zobowiązań, w tym w ramach BGK, m.in. przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Stąd właściwa polityka fiskalna okaże się kluczowa dla zapewnienia bezpieczeństwa finansowego państwa, bez którego nie osiągniemy i nie utrzymamy bezpieczeństwa militarnego.

Brak zaplanowania w pełni spłat oszacowanych kosztów obsługi instrumentów dłużnych Funduszu, a tym samym powstanie deficytu w perspektywie do 2035 r. w wysokości co najmniej 350 mld zł, niesie ze sobą realne, negatywne skutki dla polskich Sił Zbrojnych. Należy podkreślić, że w 2022 r. MON rozpoczęło realizację ambitnych planów

bez właściwie przeprowadzonej kompleksowej analizy oraz uwzględnienia realnych możliwości finansowych państwa. Obecne poszukiwanie przez Ministerstwo środków na spłatę zobowiązań Funduszu w części budżetowej – Obrona narodowa powoduje przesuwanie w czasie, redukcję lub w skrajnych przypadkach nawet rezygnację z zadań już ujętych w centralnych planach rzeczowych, od początku planowanych do sfinansowania bezpośrednio z budżetu państwa. Oczywiście nie sprzyja to zharmonizowanemu osiągnięciu kolejnych zdolności operacyjnych przez armię. Przenoszenie środków przewidzianych na inne zadania modernizacyjne jest zatem ze wszech miar szkodliwe. Należy mieć również na uwadze, że zakupy sprzętu to tylko jeden z elementów tego procesu. Równie ważne są m.in. rozbudowa infrastruktury czy szkolenia, które w największym stopniu będą finansowane ze środków budżetowych z części 29. – Obrona narodowa. Należy podkreślić, że pozyskanie sprzętu wojskowego, choć jest najbardziej kosztowne, stanowi tylko jeden z elementów osiągnięcia zdolności operacyjnej przez Siły Zbrojne¹⁴. Skalę negatywnego wpływu niezaplanowania spłat zaciągniętych zobowiązań Funduszu najlepiej obrazuje zestawienie jego rosnących kosztów ze środkami, które MON corocznie przeznaczają na modernizację armii. Według prognoz BGK, w latach 2028–2035 uśrednione koszty Funduszu będą corocznie przekraczały 43 mld zł. Dla porównania, w 2024 r. na cały plan

¹⁴ Zob. M. Pawella: *Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności – badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP*, „Kontrola Państwowa” nr 4 /2023, s. 29-31.

modernizacji technicznej, w części finansowanej z budżetu państwa, MON przeznaczyło 31,5 mld zł. Łączne wydatki tego roku na wszystkie centralne plany rzeczowe¹⁵ wyniosły nieco ponad 42 mld zł. Dotychczasowa praktyka wskazywała, że poszukiwanie oszczędności odbywało się właśnie kosztem programów modernizacyjnych, a nie innych kategorii budżetu MON, jak wynagrodzenia czy świadczenia na rzecz osób fizycznych, które z uwagi na charakter należy uznać za wydatki sztywne.

Innym problemem związanym z wydatkami Funduszu, który służy pozyskaniu sprzętu wojskowego u zagranicznych kontrahentów są celowe założenia obecnego kierownictwa resortu, aby przeznaczyć co najmniej 50% wydatków na modernizację techniczną Sił Zbrojnych dla rodzimych producentów. Jeśli zakontraktowane projekty stanowią wieloletnie obciążenie dla wydatków resortu w odniesieniu do spłaty kapitału zaciągniętych lub planowanych kredytów, a w wypadku niezrealizowania innego źródła finansowania również w zakresie kosztów jego pozyskania i obsługi, trudno będzie osiągnąć zakładany cel. Byłby on istotnym wsparciem dla rozwoju polskiego przemysłu obronnego oraz budowy zdolności gospodarczych państwa zapewniających trwałe osiągnięcie jego odporności. Możliwości produkcyjne oraz obsługowo-naprawcze w całym cyklu życia sprzętu wojskowego stanowią kluczowe zdolności państwa w sytuacji prowadzenia długotrwałej operacji obronnej.

Niewłaściwe podejście do podatku VAT

Brak zaplanowania spłat od zobowiązań zaciąganych przez Fundusz nie był jedyną wadą tego instrumentu. Kolejny mankament to przyjęcie nieuzasadnionego ekonomicznie i potencjalnie niegospodarnego założenia, że podatek VAT od pozyskiwanego sprzętu wojskowego powinien być regulowany za pomocą instrumentów dłużnych. W skrócie oznaczałoby to zaciąganie przez Skarb Państwa zobowiązań na jego odprowadzenie z powrotem do budżetu. W wyniku prac wspomnianego wcześniej Zespołu Sterującego wycofano się z tego nieuzasadnionego ekonomicznie wariantu, co jednak pogłębiło niedobory finansowe Funduszu. Są to zatem kolejne środki, których MON musi szukać w swoich zasobach. Jak widać, proces konstruowania Funduszu nie został poprzedzony rzetelną analizą, również pod kątem uwarunkowań podatkowych¹⁶.

Nieaktualna dokumentacja planistyczna

Dopełnieniem zidentyfikowanych przez NIK słabości w dotychczasowym funkcjonowaniu Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych jest to, że wszystkie dane prognostyczne niezbędne do sprawnego zarządzania tym instrumentem, będące w posiadaniu Ministra Obrony Narodowej, były nieaktualne i niedoszacowane. Jedyna „Prognoza wpływów i wydatków Funduszu”, tj. dokument sporządzany na podstawie art. 42 ust. 10 ustawy o obronie Ojczyzny i mający na celu połączenie w całość dwóch procesów (planowania wpływów i wydatków

¹⁵ Plan modernizacji technicznej, Plan zakupu środków materiałowych i Plan inwestycji budowlanych.

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Planowanie i realizacja...*, op.cit., s.14.



Funduszu z Programem rozwoju Sił Zbrojnych w cyklu 15-letnim) została sporządzona w lipcu 2022 r. i opierała się na już nieaktualnych założeniach. Zakładała niższy o ponad 100 mld zł poziom wydatków obronnych planowanych przez Ministra Obrony Narodowej do zrealizowania w ramach Funduszu oraz została sporządzona na podstawie stanu prawnego sprzed 1 września 2022 r. – nie zakładała zaciągania kredytów i pożyczek na potrzeby FWSZ, a jedynie finansowanie jego potrzeb z emisji obligacji przez BGK. Od tamtego czasu jej nie aktualizowano, ani nie kalkulowano prognozowanych kosztów Funduszu, co NIK oceniła negatywnie. Bez tych podstawowych informacji Minister Obrony Narodowej nie mógł skutecznie nadzorować tego instrumentu. Co gorsza, było to w okresie zaciągania wieloletnich zobowiązań za pośrednictwem Funduszu. Wymienione wcześniej nieprawidłowości skutkujące niedoborami finansowymi FWSZ mogą być zatem jeszcze wyższe, a rzeczywista skala problemu większa, niż wynika z ustaleń z realizowanych kontroli w tym zakresie¹⁷.

Niskie wykonanie planu finansowego

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych stoi przed poważnym problemem, jakim jest brak planu na spłatę jego zobowiązań i kosztów z nimi związanych. Paradoksalnie sytuację może częściowo łagodzić niski poziom realizacji dotychczasowych planów finansowych (nieco ponad 50% w 2023 r.

i 65% w 2024 r.). Ograniczone tempo wydatkowania środków sprawiło, że Fundusz zaciągnął mniej zobowiązań, co przekłada się na niższe koszty obsługi. Nie jest to stan pożądany, gdyż idea powołania Funduszu zakładała sprawne i efektywne finansowanie zakupów na rzecz Sił Zbrojnych RP. Przeprowadzona przez NIK kontrola wykazała, że poza czynnikami obiektywnymi (m.in. inicjowane przez dostawców zmiany harmonogramów płatności i terminów dostaw sprzętu) do niskiej realizacji planu przyczyniło się również przyjmowanie nierealnych założeń dotyczących możliwości pozyskania finansowania dla poszczególnych umów. Przykładem były kontrakty z tzw. pakietu koreańskiego¹⁸. Za niewykonalne uznano przyjęcie w harmonogramie wydatków Funduszu na 2023 r. założenia o zdobyciu finansowania dla trzech kontraktów z tego pakietu na łączną kwotę ponad 16 mld dolarów, pomimo niezakończonych procedury pozyskiwania finansowania dla zawartych wcześniej umów. W momencie tworzenia harmonogramu Fundusz dysponował finansowaniem jedynie w wysokości 5 mld zł, zapewnionym przez wcześniej zaciągnięty kredyt pomostowy, a BGK prowadził negocjacje mające na celu uzyskanie docelowego finansowania (kredytu eksportowego) dla kontraktów zawartych jeszcze w 2022 r. Proces ten zakończył się we wrześniu 2023 r. Biorąc pod uwagę powyższy termin, dostępne i ograniczone limity wsparcia koreańskich agencji kredytów eksportowych

¹⁷ Tamże, s. 15-16.

¹⁸ Kontrakty zawarte w ostatnich latach przez MON z Koreą Południową na zakup nowoczesnego sprzętu wojskowego, obejmujące m.in. czołgi K2, armatohaubice K9 i samoloty FA-50.

i podkreślany przez specjalistów z Banku Gospodarstwa Krajowego wielomiesięczny proces negocjacyjny dla kolejnych umów kredytowych, założenia ujęte w harmonogramie dla Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych na rok 2023 r. były zdaniem NIK nierealne¹⁹.

Wnioski pokontrolne

Kluczowym wnioskiem wynikającym z kontroli było dokonanie przeglądu założeń „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP” w kontekście możliwości jego realizacji przy dostępnych środkach finansowych. Efektem powinno być wypracowanie długookresowej i realnej strategii finansowania wydatków obronnych, która celowo umożliwi zapewnienie osiągnięcia przez Siły Zbrojne RP planowanych zdolności operacyjnych w zakładanym (jak najkrótszym) czasie. Druga rekomendacja wskazywała na konieczność aktualizacji dokumentów planistycznych Funduszu w celu umożliwienia sprawnego i skutecznego zarządzania tym instrumentem przez Ministra Obrony Narodowej.

Konkluzje autorów

Naszym zdaniem rozważania o Funduszu winny być prowadzone przy założeniu, że zostanie zachowany ponadpartyjny konsensus co do konieczności zwiększenia finansowania wydatków obronnych oraz akceptacja społeczeństwa, które ponosi koszty takiego kierunku zmian. Niemniej, kierując środki za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej do Sił Zbrojnych RP

oczekuje się, że wielki i potrzebny projekt modernizacji technicznej armii zapewni zbudowanie potencjału obronnego, który zniechęci Federację Rosyjską do agresji. Jednak wyższe wydatki w jednym dziale administracji publicznej mogą skutkować ograniczeniami w rozwoju lub nieutrzymaniem oczekiwanego poziomu usług publicznych w innych obszarach życia społecznego. Wzrost środków finansowych przeznaczanych na cele obronne będzie w kolejnych latach, a może i dekadach, negatywnie wpływał na pozostałe usługi świadczone na rzecz obywateli przez państwo, ograniczając np. rozwój niedofinansowanej latami służby zdrowia czy też możliwość przeprowadzenia transformacji energetycznej, a to będzie skutkować wyższymi rachunkami za prąd lub dodatkowymi podatkami. Należy więc podjąć działania, aby ten wielki projekt modernizacji polskiej armii był określony w czasie, przebiegał zgodnie z założeniami, był rzetelnie przedstawiany społeczeństwu w celu utrzymania wysokiego poziomu jego akceptacji, a co najważniejsze – został terminowo ukończony. Najgorszym scenariuszem byłaby sytuacja, w której wojna w Ukrainie zostałaby zatrzymana na obecnej linii frontu, a polskie społeczeństwo wobec pozornego zmniejszenia stanu zagrożenia, rosnących kosztów życia oraz z uwagi na brak wymiernych efektów procesu modernizacji polskiej armii (przy ustawicznej dezinformacji prowadzonej przez Federację Rosyjską w tym zakresie) uznałoby kontynuację niedokończonego

¹⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Planowanie i realizacja...*, op.cit., s. 16-18.



projektu za niecelową. Gdyby na podstawie tak zidentyfikowanych potrzeb społeczeństwa znalazła się parlamentarna siła polityczna, stanowiąca zaplecze dla polskiego rządu, która na fali zmienionych oczekiwań dążyłaby do ograniczenia wydatków na obronność, cały trud związany z procesem modernizacji technicznej mógłby zostać zniweczony, a podatność na zagrożenia militarne systemu obronnego państwa zachęcałaby do podjęcia agresji z zewnątrz. Dlatego poprawnie zaplanowany, transparentny i terminowo realizowany proces powinien przebiegać możliwie bez zakłóceń. Jego cel musi zostać jasno określony i umiejscowiony w czasie.

Najwyższa Izba Kontroli stara się w aktywny sposób wspierać działania państwa wzmacniające jego system obronny, identyfikując problemy, które mogą istotnie ograniczać podjęty wysiłek. Informacja o wynikach kontroli NIK dotycząca Funduszu to pierwszy sygnał alarmowy – nie przeciwko nowemu rozwiązaniu, ale wobec ryzyka związanego z jego funkcjonowaniem. To od rządzących zależy, czy obowiązująca konstrukcja finansowania wydatków obronnych zostanie skorygowana, czy pozostanie kosztowną pułapką zarówno dla wojska, jak i finansów publicznych.

Dlatego właśnie tak ważny jest proces planowania i posiadanie strategicznej wizji dokonywania wydatków zbrojeniowych. Polska wzmacniając swoją armię musi równocześnie budować długofalową strategię finansowania obronności. Zakupy uzbrojenia i pozyskiwanie środków na ten cel

powinny być elementem przemysłanego planu, a doraźne zakupy (nawet te niezbędne, uzupełniające braki powstałe w wyniku wcześniejszych zaniechań) powinny być wkomponowane w ten proces, a nie go zastępować.

Analiza NIK, której wyniki zostały przybliżone w artykule, celowo pomijała często podnoszony w innych kontrolach aspekt ograniczania znaczenia budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego (art. 219 Konstytucji RP) przez funkcjonowanie pozabudżetowych funduszy w BGK. Istotą tego audytu było zidentyfikowanie występujących problemów dotyczących planowania i realizacji zadań finansowanych przez FWSZ. Rysy, które wykazano w konstrukcji tego mechanizmu mogą podkopać nie tylko skuteczność procesu modernizacji Sił Zbrojnych, ale i stabilność finansów publicznych, zwłaszcza wobec sytuacji gospodarczej, w jakiej znajduje się obecnie Polska, mająca drugi co do wielkości deficyt sektora finansów publicznych w Unii Europejskiej (6,6% PKB w 2024 r.) oraz rosnący w stosunku do PKB dług publiczny (55,3% na koniec 2024 r. z 49,5% w roku wcześniejszym).

W kontekście ustaleń przedmiotowej kontroli ciekawym głosem w dyskusji, choć społecznie trudnym do zaakceptowania, jest stanowisko członka Rady Polityki Pieniężnej Ludwika Koteckiego, który w sytuacji budżetowej postuluje rozważenie możliwości ograniczeń wydatków społecznych z jednoczesnym wprowadzeniem podatku wojennego, który miałby obowiązywać przez 5 lat²⁰. Choć uzyskanie akceptacji

²⁰ Zob. P. Błaziak: *Ludwik Kotecki: Polska powinna wprowadzić podatek wojenny*, Interia Biznes, <<https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-ludwik-kotecki-polska-powinna-wprowadzic-podatek-wojenny,nld,22418948>>, (dostęp: 20.10.2025).

dla tego rozwiązania byłoby trudne, nie można zaprzeczyć, że byłby on realnym źródłem stabilnego sfinansowania zobowiązań Funduszu. Dodatkowe źródło finansowania potrzeb obronnych, przy właściwym zbilansowaniu wydatków, mogłoby doprowadzić do istotnego pomniejszenia kosztów związanych z zaciąganiem zobowiązań, które, jak wspomniano wcześniej, w ujęciu uśrednionym, będą obciążały budżet MON kwotą ok. 40 mld zł rocznie

i stanowią kluczową i nierozwiązaną oś sporu pomiędzy Ministrem Finansów i Ministrem Obrony Narodowej.

MICHAŁ PAWELLA

dyrektor,

JANUSZ LUDWISIAK

wicedyrektor,

Departament Obrony Narodowej NIK

Słowa kluczowe: Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Ministerstwo Obrony Narodowej, wydatki pozabudżetowe, zdolności operacyjne armii, wydatki obronne, ustawa o obronie Ojczyzny

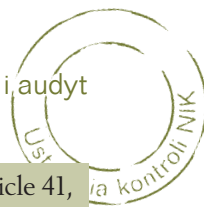
Bibliografia:

1. Błaziak P.: *Ludwik Kotecki: Polska powinna wprowadzić podatek wojenny*, Interia Biznes.
2. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Planowanie i realizacja zadań finansowanych przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 r.*, nr ewid. I/24/002/KON, sierpień 2025.
3. Kucharski B.: *SIPRI – rekordowe wydatki obronne w 2024 r.*, Zespół Badań i Analiz Militarnych.
4. Pawella M.: *Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności – badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP*, „Kontrola Państwowa” nr 4 /2023.
5. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Projekt ustawy budżetowej na 2026 r.*
6. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): *Trends in World Military Expenditure 2024*, kwiecień 2025.

ABSTRACT

Armed Forces Support Fund – Badly designed and Posing a Risk

An increase in defence spending in Poland is the result of a consensus among the most important parliamentary political forces and the support of the society. This was reflected in the adoption by the Sejm of the Republic of Poland of the government's draft Act on the Defence of the Homeland, which entered into force on 23 April 2022, and raised the minimum level of financial resources allocated annually from the state budget to defence. Since 2023, the expenditure on national defence has amounted to no less than 3% of gross domestic product. A tangible effect of these changes was an increase in Poland's defence spending over the following 15-year planning period by at least 345 billion zlotys. Another important element related to the financing of the Polish



Armed Forces, comprised in this Act, was the establishment, pursuant to Article 41, of the Armed Forces Support Fund, the management of which was entrusted to the Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). This allowed for financing part of armament expenditure with the use of debt instruments, initially through bonds issuance and, following an amendment to the Act on the Defence of the Homeland (in September 2022), also through loans and credits. The scale of this measure (in 2024, nearly every fourth zloty allocated to defence was spent via the Fund), as well as the initiation in 2022 of financing part of defence expenditure through debt instruments, made the Fund a subject of interest of the Supreme Audit Office. NIK's analysis was also a response to a broader trend observed over the last years, concerning transfers of certain public expenditure from the state budget parts to selected funds operating outside the budget and managed by the BGK. This results in the marginalisation of the role of state budget audit, which is an instrument used by NIK to fulfil its task arising directly from Article 204 of the Constitution of the Republic of Poland, i.e. the obligation to present to the Sejm of the Republic of Poland an analysis of the state budget execution and monetary policy guidelines. In recent years, NIK has carried out two ad hoc audits of the Armed Forces Support Fund, which complement the annual audits of the Budget Act execution. The article presents their results in detail.

Michał Pawella, director, **Janusz Ludwisiak**, deputy-director, Department of National Defence of NIK

Key words: Armed Forces Support Fund (Polish: *Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych*), Ministry of National Defence (MON), expenditure outside the budget, operation capability of the army, expenditure on defence, Act on the Defence of the Homeland

Potrzeba stworzenia kompleksowego systemu

Propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania

URSZULA DZIEDZIC

Prawidłowe odżywianie polega na dostarczaniu organizmowi niezbędnych składników odżywczych, najlepiej dzięki różnorodnym i nieprzetworzonym produktom, takim jak: warzywa, owoce, pełnoziarniste pieczywo, chude białko i zdrowe tłuszcze. Równie ważne jest nawodnienie, ograniczenie cukru, soli, niezdrowych tłuszczów i przetworzonej żywności, a posiłki powinny być spożywane regularnie. Choć rośnie świadomość dotycząca zdrowego stylu życia, zasady związane z wartościowym odżywianiem powinny być wpajane od najmłodszych lat, ponieważ będą miały pozytywny wpływ na wybory żywieniowe w dorosłym życiu. Mając to na uwadze, NIK przeprowadziła kontrolę planową w wybranych jednostkach centralnych oraz żłobkach, przedszkolach i szkołach, aby sprawdzić, czy podmioty odpowiedzialne propagują i wdrażają zdrowe odżywianie. Artykuł przedstawia ustalenia Izby oraz najważniejsze wnioski systemowe.

Wprowadzenie

W ostatnim czasie propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania w kraju stało się przedmiotem wielu debat i konferencji, w trakcie których zwraca się uwagę na rosnącą liczbę Polaków z nadwagą czy otyłością¹. Ekspertki podkreślają konieczność prowadzenia szeroko zakrojonych

kampanii edukacyjnych, które zwiększają świadomość społeczną w zakresie wartości odżywczych produktów i zasad zdrowego odżywiania. Podkreśla się przy tym w szczególności skuteczność działań prowadzonych w szkołach, zarówno edukacyjnych, szkoleniowych, jak i promujących zdrowe odżywianie, np. przez rozdawanie

¹ I tak np. 15-16.11.2025 w Katowicach odbył się III Zjazd Polskiego Towarzystwa Otyłości Dziecięcej pod hasłem „Otyłość dziecięca od poczęcia do dorosłości”, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/otylosc-dziecieca-od-poczecia-do-doroslosci-kongres-ptod-z-udzialem-eksperta-nik.html>>; wcześniej, 27.10.2025, w Kancelarii Sejmu RP zorganizowano IV Forum Bezpiecznej Żywności, w czasie którego omówiono m.in. wyniki przedstawionej w artykule kontroli NIK; <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/iv-forum-bezpiecznej-zywnosci-w-sejmie-z-udzialem-nik.html>>. Zob. również raport dotyczący sytuacji zdrowotnej ludności Polski, <<https://www.pzh.gov.pl/sytuacja-zdrowotna-ludnosci-polski-i-jej-uwarunkowania-raport-za-2020-rok/>>.



dzieciom świeżych owoców i warzyw czy produktów mlecznych. Istotną rolę odgrywają również media społecznościowe jako efektywny kanał promocji dobrych nawyków żywieniowych. Ponadto propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania opiera się na wprowadzaniu odpowiednich regulacji, w tym polityki podatkowej promującej zdrową żywność, a ograniczającej niezdrowe posiłki i przekąski, zwłaszcza w miejscach przebywania dzieci.

Przygotowując się do kontroli, NIK zorganizowała panel ekspertów². Jego uczestnicy wskazywali powody nieefektywnego propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania, a także kierunki koniecznych działań. Najważniejsze podnoszone kwestie dotyczyły m.in.: narastającego problemu otyłości i jej skutków, niewłaściwych wyborów żywieniowych, braku wykwalifikowanej kadry zajmującej się żywieniem dzieci i młodzieży, wyzwań związanych z organizacją żywienia zbiorowego czy tworzeniem systemu ukierunkowanego na zdrowie z udziałem wielu grup interesariuszy.

Tymczasem wdrażanie zasad zdrowego odżywiania jest bardzo ważne i powinno być prowadzone od najmłodszych lat. Dobra dieta gwarantuje optymalny przyrost masy i wysokości ciała, zapewnia sprawność umysłową i fizyczną oraz dobry ogólny stan zdrowia. Budowanie właściwych nawyków żywieniowych u dzieci

znaczaco wpływa na ich funkcjonowanie i dokonywanie wyborów w dorosłym życiu. Będzie też skutkowało ich utrzymaniem w przyszłości³.

Tak zaprogramowane działania systemowe zostały dotychczas wypracowane w wielu krajach europejskich i służą edukacji od najmłodszych lat⁴. Przykładowo w Szwecji skupiono się na kilku kluczowych kwestiach, jak: edukacja żywieniowa, wysoka jakość posiłków oraz dostęp do wody pitnej. Podobne podejście stosują pozostałe kraje skandynawskie. Duży nacisk na zapewnienie wysokiego standardu żywienia w szkolnych stołówkach kładzie się również w innych krajach Unii Europejskiej – Francji, Hiszpanii czy Włoszech.

W Polsce, mimo rosnącej świadomości i podejmowanych różnorodnych działań, nadal brakuje spójnego i kompleksowego podejścia, które w konsekwencji wdrażanych procedur prowadziło do kształtowania prawidłowych nawyków żywieniowych.

Dodatkowo niesprzyjającą okolicznością była izolacja społeczna spowodowana pandemią COVID-19. Przyczyniła się do negatywnej zmiany zachowań żywieniowych, w tym u dzieci i młodzieży, a zwłaszcza wzrostu liczby spożywanych posiłków oraz kawy, herbaty, słodkich i słonych przekąsek, a także do nasilenia wybiórczego spożywania pokarmów⁵.

² Panel ekspertów dotyczący propagowania i wdrażania zasad zdrowego odżywiania zorganizowany przez NIK 24.1.2024.

³ *Szkola i przedszkole przyjazne żywieniu i aktywności fizycznej*, Instytut Żywności i Żywienia, Warszawa, 2013, s. 9.
⁴ <https://ncez.pzh.gov.pl/zywnosc-w-placowkach/organizacja-zywnosci-w-szkolach-europejskich-oraz-wplyw-wybranych-rozwiazan-na-sposob-zywnosci-dzieci/>.

⁵ Por. np. A. Mikulec i in.: *Żywność. Nauka. Technologia. Jakość. Wpływ pandemii COVID-19 na zachowania żywieniowe dzieci i młodzieży*, 2022, 29, 3 (132), s. 42-55.

W toczącej się na łamach prasy dyskusji na temat otyłości podnoszono m.in. że: powszechna dostępność jedzenia o każdej porze dnia i nocy, jego wysoka kaloryczność oraz stopień przetworzenia spowodowały wchłanianie nadmiernych ilości kalorii w stosunku do potrzeb⁶; nadwaga, otyłość, nadciśnienie tętnicze, miażdżycy oraz cukrzyca to choroby cywilizacyjne, które są problemem globalnym, ich występowanie jest powszechne, związane głównie z nieprawidłowym odżywianiem i siedzącym trybem życia, stosowaniem używek, ale również z zanieczyszczeniem środowiska i przewlekłym stresem, przy czym te jednostki chorobowe rozwijają się stopniowo, zwykle bezobjawowo, natomiast czujność może wzbudzić wzrost masy ciała, BMI, obwodu w pasie, a obiektywną manifestacją problemu są niekorzystne zmiany wartości laboratoryjnych parametrów biochemicznych⁷; w Polsce szczególnie niepokoi tempo wzrostu otyłości, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży, z nadwagą zmagają się już przedszkolaki, a co gorsza, brakuje też dokładnej wiedzy epidemiologicznej i kontroli tego zjawiska. W Polsce nie prowadzi się systematycznych badań, które pozwoliłyby monitorować trend i szybko reagować⁸.

W dokumencie „Zdrowa przyszłość. Ramy strategiczne rozwoju systemu ochrony zdrowia na lata 2021–2027, z perspektywą do 2030 r.” niewłaściwe odżywianie zostało zaliczone do pozostałych⁹ przyczyn utraconych lat życia w zdrowiu. W ramach narzędzia 1.3. „Wsparcie działań w kierunku kształtowania i rozwoju postaw prozdrowotnych oraz przedsięwzięć promujących zdrowy styl życia” wskazano, że mimo realizacji wielu działań w dalszym ciągu istnieje konieczność inwestowania w zdrowie obywateli przez edukację, promocję i rozwój postaw prozdrowotnych, a upowszechnienie zdrowego stylu życia, obejmującego także aktywność fizyczną i właściwy sposób odżywiania się, powinno być efektem skoordynowanych i zakrojonych na szeroką skalę działań nie tylko organów władzy publicznej i podmiotów leczniczych, ale również organizacji działających na rzecz pacjentów w lokalnej społeczności¹⁰.

Właściwe odżywianie to bez wątpienia inwestycja w zdrowie całego organizmu. Jednym z jego istotnych elementów jest odpowiednio zbilansowana dieta. To, co jemy i w jakich ilościach, wpływa na nasze codzienne funkcjonowanie, zdrowie oraz na to, jak wyglądamy. Specjaliści z Instytutu Żywności i Żywienia zalecają, aby spożywać produkty z różnych grup

⁶ Rozmowa z prof. dr. hab. n. med. Mariuszem Wyleżołem, chirurgiem bariatrą, „Wysokie Obcasy” nr 20, wydanie z 25.1.2020.

⁷ „Gazeta Wyborcza” z 31.5.2019.

⁸ „Dziennik Gazeta Prawna” z 24.9.2018.

⁹ Jako główną przyczynę wskazano palenie i zażywanie tytoniu.

¹⁰ Załącznik do uchwały nr 196/2021 Rady Ministrów z 27.12.2021, s. 186. <<https://www.gov.pl/web/zdrowie/zdrowa-przyszlosc-ramy-strategiczne-rozwoju-systemu-ochrony-zdrowia-na-lata-2021-2027-z-perspektywa-do-2030>>.



żywności, komponować je w taki sposób, aby były urozmaicone i dostarczały organizmowi wszystkich niezbędnych składników odżywczych. Zdrowe odżywianie to także regularne posiłki, które dostarczają odpowiedniej ilości kalorii i różnorodnych składników odżywczych¹¹.

Należy zaznaczyć, że wraz z postępowaniem cywilizacyjnym nasz styl życia zmienia się, co ma konsekwencje także w odniesieniu do odżywiania, a tym samym przekłada się na zdrowie. Stąd też trendy dotyczące prawidłowego odżywiania podlegają ciągłym zmianom. Te ostatnie i istotne miały miejsce w 2016 r. Wówczas w nowej piramidzie zdrowego żywienia u podstawy znalazły się owoce i warzywa. Ważnym aspektem było również umieszczenie w niej ziół, które poprawiają smak potraw, dostarczając jednocześnie wielu prozdrowotnych składników, a także mogą pomóc w redukcji spożycia soli. Ponadto Narodowe Centrum Edukacji Żywnościowej wprowadziło w 2020 r., jako rozszerzoną wersję piramidy, talerz zdrowego żywienia. Powstał po to, aby osoba bez wiedzy dietetycznej samodzielnie poradziła sobie z komponowaniem smacznych, zdrowych i pełnowartościowych posiłków.

Badania zachowań żywieniowych dzieci i młodzieży wskazują na liczne błędy, jak:

niejedzenie pierwszego śniadania przy jednoczesnym spożywaniu pomiędzy posiłkami produktów o niskiej wartości odżywczej, duże odstępy między posiłkami, spożywanie niezdrowych przekąsek oraz zbyt małej ilości warzyw i kasz. Monitorowanie i próba zmiany zachowania, a także nawyków żywieniowych są istotnym zadaniem dla różnych podmiotów. Dlatego do obowiązków szkoły należy przekazywanie wiedzy o zdrowym żywieniu, kształtowanie świadomych i trwałych przyzwyczajeń, umiejętności i sprawności służących prawidłowym nawykom żywieniowym¹². Zdrowe i regularnie spożywane posiłki sprzyjają dobremu samopoczuciu dzieci i młodzieży, ich dyspozycji do nauki oraz relacjom w szkole.

Zakres kontroli NIK

Dostrzegając znaczenie zagadnienia, NIK przeprowadziła w 2024 roku kontrolę¹³, której wyniki zostały opublikowane w październiku 2025 r. Badaniem objęto Ministerstwo Zdrowia (MZ), Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN), Główny Inspektorat Sanitarny (GIS), Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy (Instytut) oraz wybrane żłobki, przedszkola, szkoły podstawowe, zespoły szkolno-przedszkolne i szkoły ponadpodstawowe

¹¹ A. Kobyłka, M. Gortat: *Żywność jako podstawa zdrowego stylu życia*, Wydawnictwo Naukowe SMN, Lublin 2020, s. 5.

¹² M. Marszałek: *Edukacja żywieniowa jako element edukacji zdrowotnej w szkole* [w:] *Współczesne problemy wychowania fizycznego*, część IV, Katowice 2021, Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego im. Jerzego Kukuczki w Katowicach, s. 127-128.

¹³ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania*, nr ewid. 118/2024/P/24/082/LRZ, dalej: Informacja o wynikach kontroli, <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/082/>>.

w województwach: dolnośląskim, opolskim, podkarpackim, pomorskim i świętokrzyskim¹⁴ – łącznie 29 jednostek. Kontrola stanowiła kontynuację prowadzonych przez NIK badań związanych z problematyką chorób wynikających z niewłaściwego odżywiania¹⁵, w których wskazywano na potrzebę opracowania i wdrożenia ogólnopolskiego, międzyresortowego i kompleksowego planu profilaktyki nadwagi i otyłości, obejmującego m.in. edukację żywieniową.

Najważniejsze ustalenia

Kształtowanie polityki zdrowotnej i planowanie działań

Zadania z zakresu zdrowia publicznego, zasady ich finansowania oraz podmioty, które uczestniczą w ich realizacji zostały określone w ustawie z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym¹⁶. Chodzi m.in. o: monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, jego zagrożeń oraz jakości życia; edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych; promocję zdrowia (art. 2 ustawy). Zajmują się tym organy administracji rządowej, państwowe jednostki organizacyjne, w tym agencje wykonawcze, a także jednostki samorządu

terytorialnego realizujące zadania własne, polegające na promocji lub ochronie zdrowia, prowadzące współpracę. Mogą w nich uczestniczyć również podmioty, których cele statutowe lub przedmiot działalności dotyczą spraw zdrowia publicznego (art. 3 ustawy).

W ostatnim okresie jednostki centralne¹⁷ podejmowały czynności mające na celu stworzenie odpowiednich warunków do propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania i stylu życia. W szczególności wprowadzono odpowiednie zmiany w przepisach sprzyjające propagowaniu i wdrażaniu zdrowego odżywiania¹⁸, zaktualizowano normy żywienia, wydano rekomendacje dotyczące żywienia dzieci w żłobkach, przedszkolach i szkołach. Rozpoznaniu potrzeb służyło zlecenie i przeprowadzanie przez jednostki centralne badań w zakresie sposobu odżywiania w Polsce, gromadzenie i analiza dostępnych danych. Stanowiło to bazę do opracowania działań, które z założenia miały sprzyjać propagowaniu i wdrażaniu zdrowego odżywiania. Tymczasem kontrola wykazała, że chociaż na poziomie centralnym zdiagnozowano złożoność problemu, to nie zostały opracowane dokumenty o charakterze strategicznym,

¹⁴ W każdym z pięciu województw, po jednej jednostce z każdego rodzaju.

¹⁵ W szczególności kontrole: *Dostępność profilaktyki i leczenia dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami metabolicznymi wynikającymi z otyłości i chorób cywilizacyjnych*, nr ewid. P/20/079 oraz *Profilaktyka i leczenie otyłości u osób dorosłych*, nr ewid. P/23/080.

¹⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1608, ze zm., art. 1 ust. 1.

¹⁷ Należy przez to rozumieć jednostki objęte kontrolą: Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Główny Inspektorat Sanitarny oraz Instytut.

¹⁸ M.in. zobligowano dyrektorów do zapewnienia uczniom możliwości skorzystania z gorącego posiłku i stworzenia warunków do jego spożycia w szkołach podstawowych; dokonano zmian w podstawie programowej na każdym etapie kształcenia, dbając o warunki sprzyjające upowszechnianiu w placówkach należących do systemu oświaty wiedzy na temat zdrowego odżywiania i budowania postaw prozdrowotnych.



długofalowym, kształtując spójną politykę państwa w obszarze właściwego odżywiania jako elementu zdrowia publicznego. Wprowadzając we wdrażanych Narodowych Programach Zdrowia¹⁹ ujęto zadania związane z problematyką żywienia²⁰, ale nie przewidziano w nich kompleksowych działań, które kształtowałyby spójną politykę państwa w tym obszarze. Z jednej strony nie wykorzystano w pełnym zakresie różnych narzędzi, takich jak np.: polityka fiskalna, „przyjazne” etykietowanie, reklama; z drugiej strony, w kolejnych latach zrezygnowano z kontynuacji niektórych przedsięwzięć, mających kreować racjonalne odżywianie, mimo że nie było wiarygodnych danych wskazujących na poprawę w tej kwestii. Ponadto nie zaplanowano założeń, które umożliwiłyby dokonanie obiektywnej oceny podejmowanych aktywności. Według koncepcji przyjętych w Narodowych Programach Zdrowia, jak i w większości pozostałych projektów, programów i planów działalności jednostek centralnych monitorowanie i ocena działań były utrudnione lub niemożliwe z powodu nieujęcia w nich właściwych narzędzi i wskaźników do ewaluacji. Przede wszystkim zaplanowane

wskaźniki monitorowania przypisane do poszczególnych zadań nie miały określonych wartości bazowych i docelowych, mierniki przyjęte dla konkretnych działań były nieadekwatne do oceny stopnia realizowanych celów. W wypadku niektórych przedsięwzięć określono za mało wskaźników, co było niewystarczające do prowadzenia skutecznego monitoringu i oceny zaplanowanego celu lub nie określono ich wcale, zaś w odniesieniu do aktywności internetowej nie wskazano nawet celów podejmowanych akcji. W konsekwencji, takie podejście było niezgodne z definicją ewaluacji, która ma za zadanie oszacowanie – w odniesieniu do jasno sformułowanych kryteriów – jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania interwencji publicznych²¹.

Realizacja zadań

Jak podkreśla się w literaturze, edukacja żywieniowa powinna utrzymywać zmiany przyzwyczajęń żywieniowych na bardziej racjonalne, w tym takie prowadzące do zmniejszenia skali występowania chorób dietozależnych, m.in. otyłości – epidemii XXI wieku²². Kontrola wykazała, że mimo starań w tym zakresie

¹⁹ Narodowy Program Zdrowia na lata 2016–2020 przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów z 4.8.2016 w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz.U. poz. 1492) oraz Narodowy Program Zdrowia na lata 2021–2025 przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów z 30.3.2021 w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025 (Dz.U. poz. 642).

²⁰ W przypadku *NPZ 2016–2020* były to działania przewidziane do realizacji w ramach celu nr 1 „Poprawa sposobu żywienia, stanu odżywienia oraz aktywności fizycznej społeczeństwa”, a dla *NPZ 2021–2025* działania ujęte dla celu nr 1 „Profilaktyka nadwagi i otyłości”.

²¹ K. Olejniczak: *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji* [w:] *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

²² K. Gutkowska, J. W. Adamowski: *Edukacja żywieniowa w teorii i praktyce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2019, s. 5, 7.

nie osiągnięto zadowalających efektów. Nie udało się zrealizować założeń określonych w Narodowej Strategii Onkologicznej na lata 2020–2030 i Narodowym Programie Zdrowia 2016–2020 odnośnie do zatrzymania wzrostu otyłości. Analizy dotyczące liczby osób otyłych w populacji powyżej 20 roku życia wykazywały tendencję rosnącą, od 23,7% dla kobiet oraz 27,3% dla mężczyzn w 2016 r. do odpowiednio 24,6% i 32,2% w 2022 r.²³ Założenia Ministra Zdrowia były więc niewystarczające i nieskuteczne do poprawy sposobu odżywiania ludności kraju.

Zadania w jednostkach centralnych realizowano głównie na podstawie założeń określonych w Narodowych Programach Zdrowia oraz bieżących planach działalności tych podmiotów. Obejmowały one w szczególności: prace legislacyjne; wdrażanie projektów związanych z promocją zdrowego stylu życia; publikację materiałów edukacyjnych; prowadzenie szkoleń i aktywności o charakterze badawczym i edukacyjnym. Ich głównym celem było poszerzenie wiedzy z zakresu zdrowego odżywiania i stylu życia, co w konsekwencji winno wpływać na zmiany postaw i nawyków żywieniowych społeczeństwa. Zadania były koordynowane przez jednostki centralne oraz wykonywane samodzielnie lub wspólnie z różnymi innymi podmiotami. Należy podkreślić, że nie wszystkie udało się zrealizować,

a niektóre z nich wykonano tylko częściowo. Co więcej, nie monitorowano efektów działań w odniesieniu do planowanych celów, co uniemożliwiało dokonanie obiektywnej oceny ich skuteczności. Według założeń, monitorowanie oparte jest na systemie wskaźników, które wybiera się lub tworzy w odniesieniu do postawionych celów, a następnie określa wartości tych wskaźników – obecną i zakładaną, czyli docelową. Wskaźniki mogą pochodzić ze statystyki publicznej, a także opierać się na danych zbieranych przez urząd²⁴. Prowadzony w skontrolowanych jednostkach monitoring polegał głównie na badaniu mierników przyjętych dla poszczególnych zadań. Jak ocenia NIK, powodem było to „iż jednostki centralne, planując działania, nie określały adekwatnych kryteriów oceny stopnia realizacji celów przypisanych zarówno do zadań ujętych w programach, projektach czy planach działalności, jak i wykonywanych w ramach zadań własnych”²⁵. Wpływ na powyższe miał również sposób sprawowanego nadzoru, który – jak wykazała kontrola – był niepełny, nierzetelny, a w niektórych przypadkach w ogóle niewykonywany. Należy podkreślić, że pewne rozwiązania systemowe wdrożone przez jednostki centralne, przy jednoczesnym braku właściwego nadzoru, skutkowały nierzetelnym lub niezgodnym z obowiązującymi przepisami prawa

²³ Na podstawie danych NCD Risk Factor Collaboration *Worldwide trends in underweight and obesity from 1990 to 2022: a pooled analysis of 3663 population-representative studies with 222 million children, adolescents, and adults*, „The Lancet” vol. 403/2024, <<https://www.ncdrisc.org/>> (dostęp 22.11.2024).

²⁴ W. Dziemianowicz i in.: *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 20, 22.

²⁵ Informacja o wynikach kontroli, s. 14.



realizowaniem zadań w żłobkach, przedszkolach i szkołach.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach²⁶, choć w węższym lub szerszym zakresie prowadzono edukację, która miała na celu propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania, to jednak niekoniecznie poprzedzona była dogłębną diagnozą potrzeb. Rozpoznanie nie przeprowadzono wcale lub uczyniono to w sposób powierzchowny, rzadko wykorzystując do tego różnorodne narzędzia i informacje, takie jak kierunkowe badania ankietowe czy wyniki i wnioski z ewaluacji wdrażanych programów. Skupiano się głównie na informacjach i potrzebach, które gromadzono w szczególności na podstawie rozmów z uczniami i ich rodzicami oraz obserwacji wśród najmłodszych dzieci. Mając na uwadze wyniki kontroli, NIK w Informacji podkreśliła, że „w celu należytego rozpoznania potrzeb i ryzyk w zakresie propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania, niezbędnych do zaplanowania adekwatnych działań, właściwe byłoby przeprowadzenie pogłębionej diagnozy z wykorzystaniem różnych metod i narzędzi oraz informacji ogólnodostępnych zamieszczanych przez różne podmioty”²⁷. Wdrażanie działań przez skontrolowane jednostki odbywało się głównie w ramach realizacji rocznych planów pracy, podstawy programowej, programów wychowawczo-profilaktycznych, a także różnych projektów autorskich

i zewnętrznych²⁸. Najwięcej takich zadań wykonano w przedszkolach i szkołach podstawowych, w mniejszej skali realizowano je w żłobkach i szkołach ponadpodstawowych. Przeważały zajęcia teoretyczne, na których omawiano zagadnienia związane ze zdrowym odżywianiem, wpływem pożytków na organizm człowieka, czy kształtowaniem prozdrowotnych nawyków żywieniowych. Z reguły zajęcia prowadzone były przez wychowawców i nauczycieli, ale często również z udziałem różnych osób z zewnątrz, jak dietetycy, psychologowie, lekarze. W ramach podejmowanych działań praktycznych i warsztatów angażowano dzieci (czasem również z rodzicami) do różnych akcji, takich jak: zdrowe gotowanie; zakładanie ogródków warzywnych; organizowanie straganów, festynów ze zdrową żywnością, wycieczek do gospodarstw agroturystycznych; uczestnictwo w akcjach rozdawania owoców, warzyw i produktów mlecznych. Jednakże na skutek niewiedzy lub braku wymogów²⁹, w żadnej z kontrolowanych jednostek – mimo inicjowania przedsięwzięć w ramach różnych projektów – nie dokonywano całościowej oceny osiągniętych efektów w odniesieniu do planowanych celów. Jedyne działania związane z ich ewaluacją polegały na obserwacji zachowań dzieci i weryfikacji wiedzy po przeprowadzonych zajęciach, na podstawie czego wskazywano, że podejmowane akcje przynosiły oczekiwane efekty.

²⁶ Należy przez to rozumieć jednostki objęte kontrolą tj.: żłobki, przedszkola, zespoły szkolno-przedszkolne, szkoły podstawowe i ponadpodstawowe – łącznie 25 jednostek.

²⁷ Np. Ministerstwo Edukacji Narodowej, Kuratoria Oświaty, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Instytut; Informacja o wynikach kontroli, s. 24-25.

²⁸ Które jednak kierowane były z reguły dla wybranej grupy osób, nie angażując wszystkich dzieci.

²⁹ Które zostałyby określone przez podmioty wdrażające poszczególne projekty.

Organizacja posiłków

Obowiązek zapewnienia uczniom szkół podstawowych jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia im możliwości jego spożycia w szkole wprowadzono 1 września 2022 r. Korzystanie z niego jest dobrowolne i odpłatne³⁰. Spośród 25 skontrolowanych jednostek oferowało je 21. Najczęściej wykorzystywały w tym celu własną kuchnię i jadalnię bądź usługi firm cateringowych, rzadziej stosowano inne formy, jak kuchnie w innych placówkach oświatowych, dzierżawa czy formuła mieszana³¹. W wypadku placówek z własną kuchnią, gdzie posiłki z reguły przygotowywano z produktów dostarczanych przez dostawców, zawierano umowy, w których wprowadzano zapisy gwarantujące dostawy pożądanej jakości. Gorzej bywało w kwestii placówek korzystających z usług innych podmiotów, gdzie w większości zawieranych umów lub porozumień nie zabezpieczono w pełnym zakresie własnych interesów, gdyż nie wskazywano postanowień o możliwości weryfikacji dostawy, zapisów o karach umownych czy odstąpieniu od umowy. Niekiedy nie ujmowano nawet zapisów gwarantujących dostawę odpowiedniej jakości, według wskazanego zamówienia. „Zdaniem NIK umowy zawierane zarówno z dostawcami

produktów spożywczych, jak i gotowych posiłków, powinny być tak skonstruowane, aby w pełni zabezpieczały interesy placówki, a co za tym idzie – odpowiednie żywienie dzieci. Umowy powinny określać w szczególności elementy odnoszące się do jakości dostaw i uprawnień w zakresie ich weryfikacji i kontroli, a także możliwości zastosowania kar oraz określenia przypadków odstąpienia od umowy”³². We wszystkich jednostkach, w których organizowano gorący posiłek, dzieci mogły z niego korzystać odpłatnie, według stawek ustalonych z organem prowadzącym. Ich wysokość była istotnie zróżnicowana i uzależniona od rodzaju placówki i liczby serwowanych posiłków³³ oraz regionu³⁴. Z wyżywienia w przedszkolach i żłobkach korzystali prawie wszyscy podopieczni. Z kolei w szkołach zainteresowanie posiłkami było zróżnicowane, ale na przestrzeni badanego okresu, z wyjątkiem jednej placówki³⁵, odnotowano wzrost odsetka osób korzystających z gorącego posiłku.

W większości skontrolowanych jednostek organizacja żywienia dzieci i młodzieży nie była dostosowana do potrzeb – w szczególności śniadania dla maluchów serwowano zbyt późno, a przerwy w szkołach były za krótkie na spożycie posiłku. W co drugiej placówce, w której oferowano posiłki, nie zapewniono odpowiednich

³⁰ Art. 106a ustawy z 14.12.2016 – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 1043, j.t.).

³¹ Własna kuchnia dla uczniów szkoły podstawowej, catering dla przedszkolaków.

³² Informacja o wynikach kontroli, s. 16.

³³ Zasadniczo niższe stawki obowiązywały w szkołach, gdzie serwowano tylko obiad lub jedno danie, wyższe w żłobkach czy przedszkolach, gdzie było kilka posiłków.

³⁴ Najniższe stawki odnotowano w województwie podkarpackim i opolskim, najwyższe w pomorskim i dolnośląskim.

³⁵ Szkoła Podstawowa w Dobrzenu Wielkim, gdzie catering II dania zorganizowała Rada Rodziców odnotowano spadek osób korzystających.



warunków sanitarno-higienicznych. Najlepiej pod tym względem wypadły przedszkola, gdzie przygotowywano je we własnej kuchni oraz szkoły ponadpodstawowe, które odpowiadały jedynie za organizację przerw w taki sposób, aby umożliwić spożycie posiłków na terenie placówki. Najmłodszym³⁶ zapewniono właściwe miejsce (przeważnie sale do tego wyznaczone) i czas na spożycie posiłków. Młodzież i starsze dzieci mogły spożywać posiłki w jadalniach lub innych miejscach do tego przeznaczonych, jak: hole, korytarze, sale lekcyjne, bary i kawiarenki szkolne. Niezależnie od rodzaju serwowanego posiłku i typu placówki, w zdecydowanej większości z różnych przyczyn odnotowano odstępstwa od rozwiązań przyjętych w dokumentach wewnętrznych, obowiązujących przepisach prawnych i rekomendacjach lub stwierdzono nieprawidłowości w zakresie organizacji żywienia, a także warunków przygotowania albo serwowania posiłków. Kontrole przeprowadzone przez właściwe stacje sanitarno-epidemiologiczne wykazały liczne nieprawidłowości dotyczące stanu sanitarnego kuchni i jadalni, a także zapewnienia higieny przygotowania i podawania posiłków w połowie

jednostek, gdzie serwowano gorące dania. Wynikały one nie tylko z bieżącej eksploatacji i braku odpowiednich nakładów finansowych³⁷, ale również z nieprawidłowej organizacji pracy lub zaniedbań personelu.

Opracowanie i udostępnianie jadłospisów

Na podstawie oceny jakościowej dekadowego jadłospisu, w tym jego zgodności z obowiązującymi przepisami prawa i zalecanymi rekomendacjami dla danej grupy wiekowej dzieci, wykonanej przez biegłego w dziedzinie dietetyki³⁸, stwierdzono, że tylko w szkole podstawowej we Wrocławiu jadłospis spełniał wszystkie wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży³⁹ oraz w „Rekomendacjach dla szkół i przedszkoli”⁴⁰, a także zawierał informacje o alergenach. Warto podkreślić, że posiłki dostarczała tam firma cateringowa zatrudniająca – zgodnie z wymaganiami zamawiającego – dietetyka. Natomiast w umowie szczegółowo określono zasady dotyczące jakości dostaw i sankcje za niewłaściwe wykonywanie obowiązków. Ponadto na bieżąco dokonywano kontroli dostaw. W pozostałych 20 placówkach

³⁶ Podopieczni żłobków, oddziałów przedszkolnych oraz przedszkoli (z wyjątkiem jednego oddziału w Przedszkolu w Czudcu).

³⁷ Co było utrudnione ze względu na ograniczone zasoby środków finansowych.

³⁸ Na zlecenie NIK, oceny dekadowych jadłospisów dokonano we wszystkich 21 placówkach serwujących dzieciom gorące posiłki.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 26.7.2016 w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w tych jednostkach (Dz.U. poz. 1154).

⁴⁰ Rekomendacje Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego dla szkół (*Obiady Szkolne* – Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny 2020, 60 propozycji zbilansowanych zestawów obiadowych, red. K. Wolnicka, A. Taraszewska, 2020) i przedszkoli (*Żywnienie w przedszkolu w praktyce*, wyd. Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, 2021).

analiza dekadowych jadłospisów wykazała, że nie spełniały one wymogów zawartych w rozporządzeniu „Rekomendacjach dla szkół i przedszkoli” ani „Rekomendacjach w zakresie żywienia małego dziecka”⁴¹. Błędy żywieniowe⁴² dotyczyły w szczególności: nieuwzględniania w jadłospisie lub ujmowania w zbyt małych ilościach orzechów, nasion roślin strączkowych i innych, mleka lub produktów mlecznych, ryb, warzyw i owoców, a także zbyt częstego serwowania potraw smażonych. Dekadowe jadłospisy nie odpowiadały wytycznym wspomnianych rekomendacji, gdyż posiłki rzadko lub w ogóle nie zawierały pełnoziarnistych produktów zbożowych; zbyt mało było owoców i warzyw; stosowano w przeważającej większości wywary mięsne zamiast jarskich; serwowano tłuste i wysoko przetworzone produkty mięsne, takie jak kielbasy, parówki; podawano słodzone produkty mleczne oraz napoje słodzone cukrem. W większości placówek kaloryczność serwowanych posiłków albo nie była w ogóle szacowana, albo była określona niezgodnie z wartościami przypisanymi dla poszczególnych grup wiekowych dzieci w „Normach żywienia”⁴³. W konsekwencji, nie wiadomo czy spełniały one wymogi energetyczne. Ponadto w części skontrolowanych jednostek stwierdzono rozbieżności pomiędzy

produktami i posiłkami ujętymi w jadłospisie podanym do wiadomości dzieci i rodziców, a faktycznie serwowanymi. Specjaliści podkreślają, że zdrowe żywienie ma przede wszystkim na celu właściwe odżywienie organizmu⁴⁴. W ocenie NIK, błędy żywieniowe wśród dzieci i młodzieży mogą prowadzić do licznych problemów zdrowotnych, niedoboru składników odżywczych, niewłaściwej masy ciała, w tym jej zwiększenia, co w konsekwencji grozi nadwagą i otyłością. Mogą one być także przyczyną problemów z koncentracją, a co za tym idzie, pogorszeniem wyników w nauce. Warto podkreślić, że ważnymi czynnikami w żywieniu jest zarówno organizacja posiłków, jak i dobór produktów, który zapewnia zapotrzebowanie na składniki odżywcze z różnych grup, o odpowiedniej kaloryczności⁴⁵. Dlatego to na organizatorach żywienia zbiorowego spoczywa odpowiedzialność za zapewnienie wychowankom pełnowartościowych posiłków, które winny być zgodne z wytycznymi zawartymi w przepisach prawa i rekomendacjach. Ponadto podawanie pełnych i rzetelnych informacji o jadłospisie, w tym o wprowadzonych zmianach, ma znaczenie zwłaszcza w zakresie występujących w nich alergenów, które mogą powodować niepożądane skutki zdrowotne. Stwierdzone w kontroli błędy żywieniowe

⁴¹ Rekomendacje określone w opracowaniu: *Żywność dzieci w żłobkach. Praktyczne wprowadzenie aktualnych norm i zaleceń według aktualnych norm żywienia dla populacji Polski z 2017 r.*, Instytut Żywności i Żywienia w Warszawie <<https://www.gov.pl/web/gis/zywnosc-dzieci-w-zlobkach>>.

⁴² W odniesieniu do wytycznych rozporządzenia w sprawie żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży.

⁴³ *Normy żywienia dla populacji Polski i ich zastosowanie*, M. Jarosza, E. Rychlik, K. Stoś, J. Charzewskiej (red.).

⁴⁴ E. Ptak: *Zdrowe żywienie to żywienie świadome* (cz. 1) – Wywiady – ZL (dostęp 14.11.2025).

⁴⁵ E. Syrek: *Edukacja żywieniowa jako ważny komponent promocji zdrowia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2020, s. 172.



mogły wynikać zarówno z tego, że w części skontrolowanych placówek nie zagwarantowano dostarczania produktów lub posiłków spełniających właściwe wymogi, jak i niezapewniono odpowiednio wykwalifikowanej kadry. Dietetyka, który odpowiadał za układanie jadłospisów zaangażowano tylko w kilku placówkach, zaś w pozostałych osoby zajmujące się przygotowaniem i serwowaniem posiłków często posiadały przygotowanie zawodowe niezwiązane z zakresem wykonywanych obowiązków.

Dostęp do wody pitnej

Jednym z elementów prawidłowego funkcjonowania organizmu jest konieczność zagwarantowania odpowiedniego poziomu nawodnienia. Zalecana ilość wody może się różnić w zależności od wieku, indywidualnych potrzeb, aktywności fizycznej czy klimatu. Ważne, aby zawsze mieć możliwość po nią sięgnąć⁴⁶. Bazuja na ustaleniach kontroli NIK wskazała, „że stały dostęp do wody pitnej dla dzieci powinien stanowić niezbędny element organizacji żywienia w jednostkach systemu oświaty. Odpowiednie nawodnienie ma bowiem kluczowe znaczenie dla rozwoju dzieci oraz utrzymania ich zdolności poznawczych w procesie nauczania”⁴⁷. Izba ustaliła, że tylko w jednej szkole nie zapewniono przedszkolakom i uczniom nieograniczonego dostępu do wody pitnej – brakowało odpowiednich dystrybutorów, informacji o zdatności wody do picia, a rodzice najmłodszych dzieci byli zobowiązani

do zaopatrzenia ich każdego dnia w wodę butelkowaną. W pozostałych skontrolowanych jednostkach dostęp do wody pitnej umożliwiono w różnorodny sposób. Najczęściej wykorzystywano do tego dystrybutory i poidelka, a rozwiązania takie były przede wszystkim skierowane do starszych dzieci. Najmłodszym zapewniano zwykle wodę butelkowaną, rzadziej stosowano wodę z dzbanków filtrujących. Warto dodać, że w części szkół woda zdatna⁴⁸ do picia dla uczniów wprawdzie była dostępna, jednakże tylko z kranu zlokalizowanego w toaletach. Chociaż w skontrolowanych jednostkach sytuacja dotycząca dostępności do wody pitnej była nienajgorsza, to należy zwrócić uwagę, że w skali makro występowały problemy w stosowaniu jej nieograniczonego dostępu. „Według danych statystycznych, którymi dysponował Minister Zdrowia w latach 2021–2023 następował ciągły wzrost liczby szkół zapewniających dostęp do wody pitnej w formie źródelka, poidelka lub wody w dzbankach. Było to odpowiednio: około 22% (1745) w 2021 r., 28% (3828) w 2022 r., 33% (4824) w 2023 r. szkół skontrolowanych przez powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne. Mimo wzrostu udziału procentowego szkół gwarantujących dostęp do wody pitnej w formie źródełek, poidelek lub wody w dzbankach w 2023 r., aż w 2/3 placówek skontrolowanych przez powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne uczniom nadal nie zapewniano dostępu do wody pitnej. Według danych

⁴⁶ E. Ptak: *Zdrowe żywienie to żywienie świadome* (cz. 2) – Wywiady – ZL (dostęp 14.11.2025).

⁴⁷ Informacja o wynikach kontroli, s. 22.

⁴⁸ Potwierdziły to badania wykonane przez właściwe stacje sanitarno-epidemiologiczne na zlecenie NIK.

z ankiet przeprowadzonych przez Główny Inspektorat Sanitarny w ramach realizacji w roku szkolnym 2022/2023 programu „Trzymaj formę!”, ponad 43% szkół biorących w nim udział⁴⁹ nie udostępniało zaś bezpłatnie wody pitnej i nie miało planów w tym zakresie⁵⁰.

Marnowanie żywności

Według ostatnich badań, w Polsce marnuje się około 5 milionów ton żywności rocznie, co w przeliczeniu na jednego obywatela daje około 120 kg. Skala zjawiska niepokoi, tym bardziej, że na tle krajów Unii Europejskiej Polska znajduje się w czołówce⁵¹. Chociaż za większość marnowanego jedzenia odpowiadają gospodarstwa domowe, to sytuacja w polskich szkołach, przedszkolach i żłobkach również nie jest optymistyczna, a straty często sięgają 40-50% przygotowanych posiłków. Wynika to z: niedostosowania jadłospisów do preferencji dzieci; zbyt krótkich przerw na ich konsumpcję; nadprodukcji jedzenia, zaś w żłobkach – braku dostosowania organizacji i jadłospisów do rekomendowanego modelu żywienia dzieci⁵².

Podobne problemy odnotowano w kontrolowanych żłobkach, przedszkolach i szkołach. Jednostki, które prowadziły własną kuchnię podejmowały działania mające na celu ograniczenie marnowania żywności od momentu planowania

i przygotowania posiłków, aż do ich wydawania. Przyszczepiając potrawy, brano pod uwagę liczbę dzieci nieobecnych w danym dniu, w pierwszej kolejności wykorzystywano produkty dostępne w magazynie i te z krótkim terminem przydatności. W żadnej z placówek – z uwagi na brak obowiązków prawnych – nie prowadzono statystyk, które wskazywałyby na ilości wyrzucanego jedzenia czy też odpadków talerzowych. W rezultacie, nie było danych pozwalających ocenić, czy podejmowane działania na rzecz zmniejszenia ilości marnowanego pożywienia były skuteczne i efektywne. W sytuacji gdy dania zapewniały firmy cateringowe, ilość marnowanych pokarmów także nie była kontrolowana przez kierowników placówek, choć pozwoliłoby to ograniczyć jej wyrzucanie. Warto dodać, że mimo obowiązku, w niektórych placówkach nie prowadzono edukacji wśród dzieci i młodzieży dotyczącej przeciwdziałania marnowaniu żywności.

Wnioski

Wnioski pokontrolne, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zawarto aż w 27 spośród wszystkich 29 wystąpień pokontrolnych – łącznie 138. Warto podkreślić, że zdecydowana większość – 113 (81,9%) została zrealizowana do 27 czerwca 2025 r., a kolejne 17 (12,3%)

⁴⁹ 2061 spośród 4780.

⁵⁰ Informacja o wynikach kontroli, s. 67-68.

⁵¹ Raporty i badania Federacji Polskich Banków Żywności, m.in. Nie marnuj jedzenia 2024.

⁵² „W stołówkach wrocławskich szkół i przedszkoli marnuje się 40% przygotowanych posiłków” portal <wroclife.pl> (dostęp 16.4.2025); „Marnotrawstwo żywności. Nawet połowa szkolnych posiłków trafia do kosza” <healthyandbeauty.pl> (dostęp 24.1.2024); „Marnowanie jedzenia w szkołach to codzienność” <temi.pl> (dostęp 23.11.2022).



było w trakcie realizacji. Z kolei w Informacji o wynikach kontroli, obok wniosków skierowanych do Ministra Zdrowia, Ministra Edukacji, Głównego Inspektora Sanitarnego, dyrektorów żłobków, przedszkoli i szkół, które miały na celu zapewnić pełną realizację zadań, NIK zawarła także wnioski systemowe, które obejmowały: „1. Opracowanie i realizację kompleksowego planu działań, mającego na celu propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania, w szczególności ujęcie w nim adekwatnych wskaźników monitorowania celów operacyjnych, umożliwiających rzetelne i bieżące monitorowanie oraz ewaluację.

2. Określanie celów dla zadań realizowanych w ramach narodowych programów zdrowia, służących edukacji na rzecz propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania oraz prowadzenie ich monitoringu z wykorzystaniem zaplanowanych wskaźników w taki sposób, aby ukierunkować działania na osiągnięcie zakładanych efektów.

3. Wprowadzenie minimalnych stawek żywieniowych za posiłki serwowane w żłobkach, przedszkolach i szkołach.

4. Podjęcie działań w celu zapewnienia w żłobkach, przedszkolach i szkołach bezpłatnego i nieograniczonego dostępu do wody pitnej z zachowaniem warunków sanitarnych do jej spożycia.

5. Wypracowanie rozwiązań systemowych dotyczących monitorowania ilości marnowanego jedzenia w żłobkach, przedszkolach i szkołach w celu wprowadzania zmian minimalizujących straty żywności”⁵³.

Podsumowanie

Najważniejsze wyniki analizy NIK dotyczącej propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania w pełni potwierdziły wagę tematyki. Moim zdaniem uzasadniają również tezę, że Izba powinna kontynuować kontrole, które przyniosą ważne społecznie wyniki. Nie tylko pokazują, że odpowiedzialne podmioty próbują inicjować działania służące kształtowaniu prawidłowych nawyków społeczeństwa, ale też, ile jeszcze zadań trzeba zrealizować. W szczególności nadal aktualna pozostaje potrzeba wypracowania spójnego i kompleksowego systemu propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania. Przedsięwzięcia winny objąć różne grupy interesariuszy, począwszy od najmłodszych dzieci, przez młodzież i dorosłych, aż po osoby w starszym wieku. Ponadto należy zaplanować monitoring podejmowanych działań, aby możliwe było dokonanie oceny uzyskiwanych efektów względem określonych celów. Pozwoliłoby to też na dokonywanie korekt, zwłaszcza gdy zmiany nie będą zmierzać we właściwym kierunku. Pomocne powinny być zwłaszcza wnioski systemowe, sformułowane w Informacji o wynikach kontroli.

URSZULA DZIEDZIC

główny specjalista k.p.,
Delegatura NIK w Rzeszowie

⁵³ Informacja o wynikach kontroli, s. 26.

Słowa kluczowe: propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania, edukacja zdrowotna, otyłość dzieci i młodzieży, zdrowe odżywianie, Narodowe Programy Zdrowia

Bibliografia:

1. Dziemianowicz W. i in.: *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
2. Gutkowska M. K., Adamowski J. W.: *Edukacja żywieniowa w teorii i praktyce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2019.
3. Jarosz M., Rychlik E., Stoś K., Charzewska J.: *Normy żywienia dla populacji Polski i ich zastosowanie*.
4. Kobyłka A., Gortat M.: *Żywność jako podstawa zdrowego stylu życia*, Wydawnictwo Naukowe SMN, Lublin 2020.
5. Marszałek M.: *Edukacja żywieniowa jako element edukacji zdrowotnej w szkole* [w:] *Współczesne problemy wychowania fizycznego*, część IV, Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego im. Jerzego Kukuczki w Katowicach, 2021.
6. Mikulec A. i in.: *Wpływ pandemii COVID-19 na zachowania żywieniowe dzieci i młodzieży*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” nr 3/2022.
7. Olejniczak K.: *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji* [w:] *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
8. Syrek E.: *Edukacja żywieniowa jako ważny komponent promocji zdrowia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2020.
9. *Szkola i przedszkole przyjazne żywieniu i aktywności fizycznej*, Instytut Żywności i Żywnienia, Warszawa 2013.

ABSTRACT

Promoting and Implementing Healthy Eating – a Need to Create a Comprehensive System

Over the last years, the promotion and implementation of healthy eating in the country have become the subject of numerous debates and conferences, during which attention has been drawn to the growing number of Poles who are overweight or obese. Experts emphasise the need to conduct wide-ranging educational campaigns that would increase public awareness of the nutritional value of food products and the principles of healthy eating. Particular emphasis is placed on the effectiveness of activities carried out in schools, including educational and training initiatives, as well as the promotion of healthy eating, for example through the distribution of fresh fruit and vegetables, or dairy products to children. Social media also play an important role as an effective



channel for promoting healthy dietary habits. Furthermore, the promotion and implementation of healthy eating are based on the introduction of appropriate regulations, including tax policies that promote healthy food while limiting unhealthy meals and snacks, especially in places where children spend time. For this reason, in 2024 NIK conducted a planned audit in selected central government units as well as in nurseries, kindergartens and schools, so as to determine whether the responsible entities properly promote and implement healthy eating. The audit was preceded by an analysis aimed at identifying factors influencing this area. These included: conditions for promoting and implementing healthy eating at both the central and lower levels; issues related to food waste generated by collective catering providers; access to drinking water in educational institutions; and the effectiveness of education in terms of both knowledge and practical skills. The findings of the audit allowed for identifying areas that require improvement, as well as those where additional efforts are needed to achieve better results. The article also presents the most important systemic conclusions of NIK regarding the examined activities.

Urszula Dziedzic, senior public audit expert, Regional Branch of NIK in Rzeszów

Key words: promotion and implementation of healthy eating, health education, obesity of kids and youngsters, healthy eating, National Health Programmes

Nieskuteczne rozwiązania systemowe

Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej

ROMAN CHRZĄSZCZ, ANDRZEJ TROJANOWSKI

Funkcjonariusze Służby Więziennej są narażeni na wiele niebezpieczeństw ze strony osadzonych, w tym zagrażających ich zdrowiu, a nawet życiu. Potwierdziło to zabójstwo funkcjonariuszki w Zakładzie Karnym w Rzeszowie w 2022 r. Wprowadzono po nim rozwiązania wzmacniające bezpieczeństwo, ale jak wykazała kontrola NIK, nie były trwałe i w pełni skuteczne. Szczególnie niepokojąca jest utrzymująca się wysoka liczba napaści na funkcjonariuszy, braki kadrowe oraz nieprawidłowości dotyczące systemów zabezpieczeń elektronicznych. W artykule przybliżono wyniki kontroli NIK poświęconej bezpieczeństwu funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania przez nich obowiązków służbowych oraz przedstawiono najistotniejsze ustalenia dotyczące zarówno całej formacji, jak i wybranych do kontroli jednostek penitencjarnych¹.

Wprowadzenie

Służba Więzienna (SW) bezpośrednio odpowiada za ochronę społeczeństwa przed negatywnym wpływem przestępców ujętych przez wymiar sprawiedliwości i osadzonych w zakładach karnych

lub aresztach². Jej funkcjonariusze zmagają się z różnego rodzaju napięciami, które wynikają z charakteru tej służby³. Bezpośredni kontakt z osadzonymi czyni ich pracę nie tylko bardzo stresującą, ale i ryzykowną, a nawet niebezpieczną⁴. Większość

¹ Tekst przedstawia – z odwołaniem do literatury przedmiotu – wyniki kontroli zawarte w Informacji o wynikach kontroli: *Bezpieczeństwo funkcjonariuszy służby więziennej podczas wykonywania obowiązków służbowych*, nr ewid. 7/2025/P/24/083/LRZ, opublikowanej 5.8.2025, <<https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/24/083/>>, dalej jako: Informacja o wynikach kontroli P/24/083.

² Por. np.: R. Poklek: *Motywacja osiągnięć funkcjonariuszy Służby Więziennej*, Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej, Kalisz 2015, s. 36.

³ J. Pomiankiewicz: *Stres i wypalenie zawodowe funkcjonariuszy Służby Więziennej – uwarunkowania, przejawy, konsekwencje – zarys problemu*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego”, nr 67-68, Warszawa 2010, s. 47-60.

⁴ Zob. np.: A. Basiński, B. Basińska: *Sytuacje traumatyczne w pracy funkcjonariuszy Służby Więziennej* [w:] O. Truszczyński, L. Konopka, K. Sikora, A. Rakowski, L. Kosiorek (red.), *Służba żołnierzy i funkcjonariuszy służb państwowych wykonujących zadania w warunkach ekstremalnych*, tom 8, Departament Wychowania



ich obowiązków – co w sposób szczególny dotyczy funkcjonariuszy działów ochrony jednostek penitencjarnych, tj. Zakładów Karnych (ZK) i Aresztów Śledczych (AŚ) – wykonywana jest bowiem w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi. Należy mieć przy tym świadomość, że osadzony w ZK lub AŚ nie zmienia nagle nastawienia lub postępowania, a przebywanie ze współosadzonymi może nawet utrwalać jego niepożądane cechy⁵. Służby tej nie ułatwia także negatywny odbiór społeczny tej formacji, która według niektórych badaczy ma najniższy prestiż zawodowy wśród wszystkich grup mundurowych⁶. Z tych powodów w jej działalności na pierwszy plan wysuwa się m.in. kwestia zapewnienia funkcjonariuszom i pracownikom SW możliwe wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Szczególną rolę pełnią tu systemy zabezpieczeń⁷, zwłaszcza elektronicznych⁸. Jak zauważono w literaturze, do głównych celów dyrektora jednostki penitencjarnej należy – obok resocjalizacji skazanych – właśnie zapewnienie

bezpieczeństwa⁹. Założenie to znajduje odzwierciedlenie również w przepisach ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹⁰. Zgodnie z jej art. 13 ust. 2 pkt 2, do zadań dyrektora ZK lub AŚ należy „zapewnienie prawidłowego i porządnego wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w podległej jednostce organizacyjnej”. Z kolei nadzór i koordynowanie działalności w zakresie ochrony w podległych jednostkach organizacyjnych należy do dyrektora okręgowego SW (art. 12 ust. 2 pkt 4 tej ustawy).

Centralnym Zarządem Służby Więziennej (CZSW) oraz jednostkami organizacyjnymi SW, w tym ZK i AŚ kieruje Dyrektor Generalny Służby Więziennej (DGSW), podległy Ministrowi Sprawiedliwości, który jest przełożonym funkcjonariuszy pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o Służbie Więziennej). Jak się podkreśla w literaturze¹¹, potwierdza to zasadę

i Promocji Obronności MON, Polskie Towarzystwo Naukowe Kultury Fizycznej w Wojsku, Warszawa 2024, s. 135-142; M. Lewandowski, M. Kuryłowicz, M. Mazurek, A. Pytko: *Poczucie bezpieczeństwa funkcjonariuszy Służby Więziennej pełniących służbę na stanowisku monitorowego – raport z badań*, „The Prison Systems Review” nr 118/2023, s. 97-119 – wraz z przywołaną w tych opracowaniach literaturą.

⁵ Por. A. Nowogrodzka, K. Kulawik: *Realizacja ustawowych zadań Służby Więziennej a warunki pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej* [w:] *Potencjał kadrowy Służby Więziennej w kontekście wykonywanych zadań służbowych*, Instytut Penitencjarystyki Stosowanej 2022, s. 17-18.

⁶ A. Piotrowski: *Wizerunek medialny Służby Więziennej*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” nr 67-68/2010, s. 85-93; M. M. Urlińska i M. Urlińska: *Funkcjonariusz służby więziennej – obszary problemów wpisanych w rolę społeczną*, „Paedagogia Christiana” nr 2/36/2015, s. 128.

⁷ M. Nosarzewska-Boczek: *Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono” nr 1/2020, s. 31-38.

⁸ C. Mecwaldowski: *Zabezpieczenia techniczno-ochronne zakładów karnych i aresztów śledczych*, euro-Media 2014, s. 14-30.

⁹ Np. W. Ambrozik, P. Stępnik (red.), *Problemy organizacji i zarządzania więzieniem: materiały II Krajowego Symposiumu Penitencjarnego*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Zakład Resocjalizacji, Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie, Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu, Poznań-Warszawa-Kalisz, 1999 s. 7.

¹⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1869, ze zm.

¹¹ M. Zoń [w:] *Służba więzienna. Komentarz*, red. M. Mazuryk, Warszawa 2013, art. 10.

hierarchicznego podporządkowania, obowiązującą we wszystkich służbach mundurowych¹². Spośród ustawowo określonych zadań DGSW, z uwagi na kwestie bezpieczeństwa funkcjonariuszy tej formacji należy wymienić w szczególności: ustalanie kierunków prowadzenia oddziaływań penitencjarnych i nadzór nad ich realizacją; tworzenie warunków prawidłowego i praworządnego wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania; ustalanie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych¹³, zasad technicznego zabezpieczenia ochronnego i bezpieczeństwa w jednostkach organizacyjnych, zasad gospodarowania uzbrojeniem i środkami ochrony, metod i form działalności w zakresie ochrony i przygotowań obronnych w podległych jednostkach organizacyjnych; udział w pracach nad projektem budżetu państwa w zakresie dotyczącym więziennictwa oraz kompetencje nadzorcze nad podległymi jednostkami; kształtowanie polityki kadrowej w SW oraz ustalanie metod i form wykonywania zadań służbowych przez funkcjonariuszy w zakresie nieobjętym przepisami wydanymi na podstawie ustawy o Służbie Więziennej¹⁴. Minister Sprawiedliwości kieruje działem administracji rządowej – sprawiedliwość¹⁵, a realizując

uprawnienia wynikające z podległości SW może, na podstawie przepisów ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁶, przeprowadzać kontrole organów SW i jednostek organizacyjnych SW (art. 1a ustawy o Służbie Więziennej).

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Na terenie ZK w Rzeszowie w lutym 2022 r. została zamordowana przez osadzonego psycholog – funkcjonariuszka SW. Zainicjowało to przeprowadzenie przez NIK kontroli planowej, poświęconej kwestiom bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW podczas wykonywania obowiązków służbowych. Objęto nią Ministerstwo Sprawiedliwości, CZSW oraz cztery AŚ i sześć ZK, zaś kontrolowany okres dotyczył lat 2021–2024 (I połowa).

Ograniczona wiedza i działania Ministra Sprawiedliwości

W Ministerstwie Sprawiedliwości rozpoznawanie potrzeb odnośnie do przygotowania SW do zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszom było znacznie ograniczone. Przyjęto bowiem, że jest to zadanie DGSW. W konsekwencji, Minister Sprawiedliwości nie dysponował odpowiednią wiedzą w tej sprawie¹⁷. W związku z tym NIK zwróciła uwagę, że pozyskanie

¹² Inaczej niż Komendant Główny Policji, DGSW nie jest jednak centralnym organem administracji rządowej.

¹³ W tym sposobu i trybu informowania o zdarzeniach, które wystąpiły w SW oraz ustalanie sposobu i trybu przeprowadzania czynności sprawdzających dotyczących tych zdarzeń oraz sposobu ich dokumentowania.

¹⁴ Jak trafnie zauważono w literaturze (W. Zoń, op.cit) umożliwia to – z uwzględnieniem m.in. ogólnych zasad stanowienia prawa „reagowanie na potrzeby służby i podejmowanie rozstrzygnięć normatywnych dotyczących szeroko rozumianego stosunku służbowego”.

¹⁵ Obejmującym m.in. sprawy wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy a także sprawy pomocy postpenitencjarnej.

¹⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 224, ze zm.

¹⁷ Pochodzącą z własnych kontroli, jednostek SW lub prokuratury, a także od ekspertów zewnętrznych.



przez Ministra rzetelnych danych mogłoby pozytywnie wpłynąć na poprawę warunków pracy oraz stanu bezpieczeństwa funkcjonariuszy. W szczególności, źródłem takiej wiedzy powinny być kontrole. Tymczasem, w okresie objętym badaniem NIK, jedyna kontrola Ministra była związana z wyjaśnieniem okoliczności zdarzenia w ZK w Rzeszowie. Inaczej niż można było oczekiwać, jej wyniki nie skutkowały jednak podjęciem większej liczby takich działań – a przecież to właśnie one winny być źródłem rzetelnych informacji dla Ministra o podległej mu służbie¹⁸.

Polecenia DGSW, ich realizacja i uchylenie

Do czasu zdarzenia w ZK w Rzeszowie, zagadnienia ochrony funkcjonariuszy przed atakami osadzonych opierano na ogólnych przepisach prawa oraz doraźnych rozwiązaniach, przyjmowanych przez dyrektorów AŚ i ZK. Okazały się one niewystarczające. W związku z tym w kwietniu 2022 r. DGSW wydał polecenia wzmacniające bezpieczeństwo. Dotyczyły one m.in. lokalizacji i wyposażenia pomieszczeń czy też zaopatrzenia funkcjonariuszy w indywidualne sygnalizatory alarmowe. Jedynie częściowo – gdyż tylko w wypadkach budowy, adaptacji lub przebudowy pawilonów mieszkalnych – analogiczne

rozwiązania przyjęto w wytycznych wytycznych danych w październiku 2022 r. Pomimo tego oraz niepełnej realizacji¹⁹ poleceń z kwietnia 2022 r. zostały one z końcem maja 2024 r. uchylone. NIK uznała to za nieprawidłowe (przedwcześnie)²⁰.

Nadzór nad jednostkami penitencyjnymi

CZSW rzetelnie sprawował nadzór nad podległymi jednostkami w zakresie bezpieczeństwa, m.in. przez kontrole i wizytacje. Pozwoliły one na zidentyfikowanie i wyeliminowanie wielu nieprawidłowości. Podobnie kontrole właściwych okręgowych inspektoratów SW, przeprowadzone w latach 2021–2024 (I połowa) w AŚ i ZK objętych kontrolą NIK, wykazywały nieprawidłowości i uchybienia, w tym również dotyczące bezpieczeństwa. Najistotniejsze z nich – zdaniem autorów artykułu – dotyczyły zabezpieczeń elektronicznych lub techniczno-ochronnych.

Brak długookresowego planu i analiz

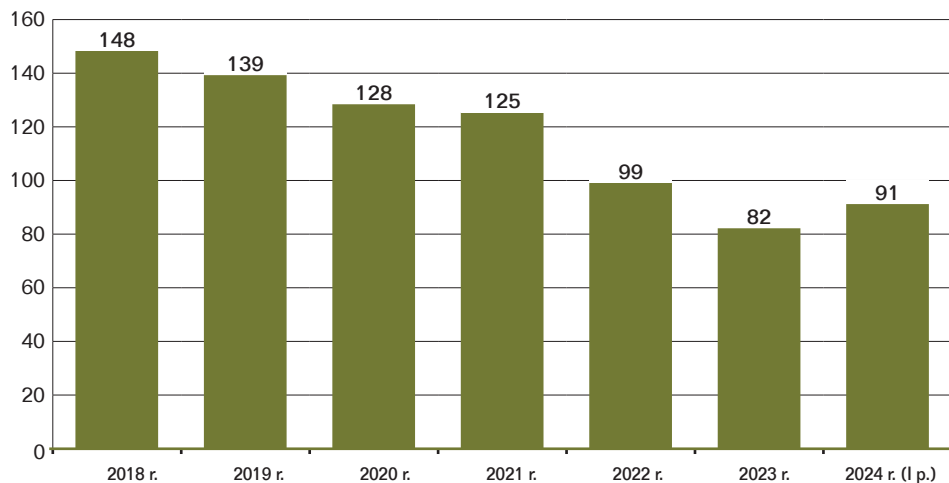
W CZSW nie opracowano – mimo dysponowania danymi – długookresowego planu zapewnienia funkcjonariuszom najwyższych standardów bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych, uwzględniającego zwłaszcza wyposażenie jednostek w systemy zabezpieczeń elektronicznych.

¹⁸ Jak podkreślili autorzy komentarza do – mającej także w tym przypadku zastosowanie – ustawy o kontroli w administracji rządowej, współczesna administracja „wymaga profesjonalnych służb informacyjno-oceniających (kontrola, audyt, ewaluacja), wspierających cele strategiczne i długookresowe oraz dostarczających nie tylko oceny w zakresie skuteczności realizacji tych celów, ale również informacje o potrzebie ewentualnych korekt, zmian czy też odstąpienia od określonej interwencji publicznej”, T. Bolek, M. Dobruk: *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 22.

¹⁹ Na poziomie około 90%.

²⁰ Zwróciła przy tym uwagę, że uchylenie poleceń DGSW i tylko częściowe wprowadzenie zawartych w nich uregulowań do wytycznych stwarzało poważne ryzyko obniżenia poziomu bezpieczeństwa w jednostkach.

Rysunek 1. Liczba napaści na funkcjonariuszy w latach 2018–2024



Źródło: Dane przedstawione w Informacji o wynikach kontroli P/24/083.

Nie wykonano też całościowych analiz stanu i rzeczywistych potrzeb odnośnie do zabezpieczeń elektronicznych jednostek SW. Brakowało również harmonogramu dostosowania ZK i AŚ do standardów określonych dla tych systemów kolejnymi wytycznymi DGSW. Na poziomie centralnym nie rozpoznawano potrzeb dotyczących zapewnienia odpowiedniej liczby funkcjonariuszy oddziałowych w jednostkach oraz problemu doraźnego kierowania do zadań ochronnych funkcjonariuszy administracji. Zdaniem NIK zagadnienia te powinny być przedmiotem analiz i wytycznych opracowanych przez CZSW – z uwzględnieniem kwestii bezpieczeństwa.

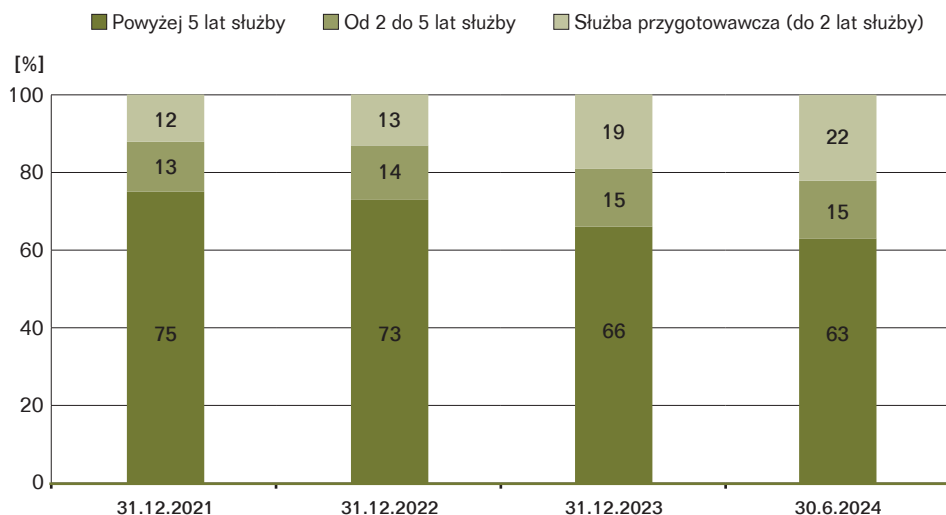
Napaści na funkcjonariuszy i sytuacja w jednostkach

CZSW, według przyjętych procedur, monitorował i wyjaśniał wypadki zdarzeń niebezpiecznych oraz działań podejmowanych

w tym zakresie przez jednostki SW. W szczególności, dotyczyło to napaści na funkcjonariuszy. Ich liczba w okresie 2018–2023 zmniejszyła się wprawdzie o 45%, ale nadal utrzymywała się na niepokojąco wysokim poziomie, a w 2024 r. uległa zwiększeniu o 11% w porównaniu z rokiem poprzednim.

W kontrolowanych AŚ i ZK w latach 2021–2024 (I połowa) odnotowano w sumie 68 takich zdarzeń. Były to np.: uderzenie, odepchnięcie, kopnięcie, rzucenie przedmiotem czy oplucie funkcjonariusza. Zawsze skutkowało to przeprowadzeniem czynności sprawdzających w celu ustalenia przyczyn, przebiegu i skutków tych incydentów. Wobec osadzonych, którzy się ich dopuścili, kierowano zawiadomienia do organów ścigania oraz podejmowano działania dyscyplinarne. W dwóch jednostkach wspomniane czynności sprawdzające wykazały nieprawidłowości i uchybienia w realizacji zadań ochronnych. Polegały

Rysunek 2. Staż pracy funkcjonariuszy Służby Więziennej



Źródło: Dane przedstawione w Informacji o wynikach kontroli P/24/083.

one m.in. na: niezachowaniu zasad bezpieczeństwa, nieprawidłowym wzajemnym ubezpieczaniu czy nierzetelnej kontroli osadzonych. Zdaniem autorów, tego typu zaniedbania są bardzo niepokojące i świadczą o lekceważeniu podstawowych procedur bezpieczeństwa²¹. Występowały też nieuzasadnione, agresywne zachowania funkcjonariuszy wobec osadzonych²². Warto podkreślić, że NIK uznała to za niedopuszczalne, także dlatego, że mogło powodować narastanie „spirali przemocy”²³,

czyli wrogich i napastliwych reakcji osadzonych, a przez to negatywnie wpływać także na bezpieczeństwo funkcjonariuszy.

Problemy kadrowe SW

Nieprawidłowe było, zdaniem NIK, nierozpoznanie w CZSW potrzeb dotyczących zapewnienia odpowiedniej liczby funkcjonariuszy oddziałowych w jednostkach w stosunku do liczby oddziałów mieszkalnych lub osadzonych oraz do-
rażnego kierowania do zadań ochronnych

²¹ Naszym zdaniem, również w wypadku SW sprawdza się konstatacja sformułowana względem Policji, że: „skuteczne działanie policji mierzy się relacją zaplanowanych zdarzeń i oczekiwanych, tak więc nowoczesna policja w państwie prawnym to ustabilizowana konstrukcja oparta na procedurze”, M. Suchojad, A. Biernat-Goździewicz: *Trening etyczny Policji polskiej*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, nr 3-4/2010, s.112.

²² Czynności sprawdzające dotyczące podejrzenia niewłaściwego, agresywnego zachowania funkcjonariuszy wobec osadzonych prowadzone były w czterech kontrolowanych jednostkach penitencjarnych. W dwóch przypadkach potwierdziły one nieprawidłowe postępowanie funkcjonariuszy.

²³ Na temat tego destruktywnego i trudnego do przezwyciężenia mechanizmu społecznego, np. M. Karwat: *Spirala przemocy w stosunkach społecznych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” nr 22/2017, s. 135-153.

funkcjonariuszy administracji. Izba zwróciła uwagę na utrzymującą się na wysokim poziomie liczbę wakatów w całej SW²⁴. Co szczególnie ważne, znacząco zmniejszył się odsetek najbardziej doświadczonych funkcjonariuszy, tj. o stażu pracy powyżej 5 lat, gdyż z 3/4 ogółu funkcjonariuszy na koniec 2021 r. spadł on do niecałych 2/3 na koniec czerwca 2024 r. Towarzyszył temu wzrost udziału najmniej doświadczonych osób (do 2 lat, czyli w służbie przygotowawczej) z 12,3% do 21,7% ogółem.

W działach ochrony wzrost liczby funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej był jeszcze bardziej zauważalny, gdyż niemal dwukrotnie²⁵. W opinii NIK, zatrzymanie tej tendencji, czyli zapewnienie pozostawiania w służbie najbardziej doświadczonych osób, zwłaszcza tych z działów ochrony winno być przedmiotem szczególnej uwagi Ministra i DGSW.

Wśród zidentyfikowanych przez CZSW przyczyn wakatów NIK zwróciła uwagę w szczególności na problem ze znalezieniem chętnych do pracy w dużych miastach. W związku z tym zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia dodatkowych rozwiązań finansowych, zachęcających do podejmowania pracy w takich ośrodkach, w których koszty utrzymania są znacznie wyższe.

Wakaty powodowały m.in., że nie obsadzano wszystkich stanowisk ochronnych,

a niektórzy funkcjonariusze wykonywali czynności jednocześnie na dwóch różnych stanowiskach ochronnych. Sytuacje takie – zdaniem NIK – mogły niekorzystnie wpływać na bezpieczeństwo ZK, AŚ i funkcjonariuszy. Tymczasem kontrola wykazała, że:

- w czterech jednostkach liczba oddziałowych pełniących służbę w systemie jednomianowym nie odpowiadała wymogom, według których w jednostce typu zamkniętego takie stanowiska tworzy się według zasady – jeden funkcjonariusz na nie więcej niż 150 osadzonych²⁶,
- braki kadrowe w pięciu kontrolowanych jednostkach skutkowały tym, że w nocy obowiązki oddziałowego wykonywał jeden funkcjonariusz na dwóch oddziałach naraz²⁷.

Problemy kadrowe w SW powodowały ograniczanie stanowisk i liczby funkcjonariuszy. W pięciu skontrolowanych jednostkach dyrektorzy nie obsadzali niektórych stanowisk przewidzianych w instrukcjach ochronnych w celu ograniczenia liczby godzin nadliczbowych oraz ze względu na trudne sytuacje kadrowe. Takie rozwiązania, choć zgodne z przepisami, także mogły mieć niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo AŚ, ZK i ich funkcjonariuszy.

Niedobory kadrowe powodowały także, że we wszystkich objętych kontrolą jednostkach – dla zapewnienia ciągłości służby i właściwego poziomu bezpieczeństwa – do zadań na stanowiskach ochronnych

²⁴ Spadła ona przejściowo tylko w 2022 r. (poniżej 3% etatów ustanowionych), lecz w całym kontrolowanym okresie zwiększyła się o blisko 3/5, co odpowiadało od 3,2% do 6% takich etatów.

²⁵ Z 14,9% do 28,5%.

²⁶ Określonych w zarządzeniu DGSW nr 23/18 z 18.4.2018 w sprawie tworzenia i organizacji oddziałów penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

²⁷ Funkcjonariusz będąc na jednym oddziale, nie miał fizycznej możliwości rzetelnego i skutecznego nadzoru drugiego powierzonego mu oddziału, położonego w innym skrzydle, a nawet na innej kondygnacji.



kierowano funkcjonariuszy administracyjnych. Taka organizacja służby także nie naruszała przepisów, lecz zdaniem NIK wpływała na obniżenie poziomu bezpieczeństwa jednostek organizacyjnych SW oraz jej funkcjonariuszy i pracowników. Niewystarczający stan kadry (w tym wakaty) powodowały, że do prawidłowego toku i ciągłości służby oraz zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa, funkcjonariusze SW pracowali także w godzinach nadliczbowych. Było tak w ośmiu jednostkach spośród 10 kontrolowanych, przy czym w największej skali w tych z wysoką liczbą funkcjonariuszy.

Problemy kadrowe SW mogły wynikać z mało satysfakcjonujących wynagrodzeń. Potrzebę istotnego zwiększenia atrakcyjności finansowej tej służby uzasadniały analizy wykonane w CZSW²⁸. Na stan kadrowy SW wpływ miało także kierowanie funkcjonariuszy do innych działań, niezwiązanych bezpośrednio z jej zadaniami. Takim istotnym osłabieniem kadrowym było delegowanie ich do zadań ochronnych w obiektach Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Krajowej. Zastosowanie tego ustawowego rozwiązania (w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa tych jednostek) powodowało jednak zmniejszenie liczby funkcjonariuszy w służbie w wymiarze ponad stu osób rocznie.

Niedobór środków na inwestycje

Istotnym ograniczeniem realizacji zadań SW był niedobór środków finansowych

na wydatki majątkowe w stosunku do zgłaszanych potrzeb. Jedynie w 2023 r., w związku z realizacją Programu modernizacji, potrzeby finansowe zaspokojono z nadwyżką ponad 81 mln. W pozostałych latach niedobór środków w stosunku do zgłaszanych potrzeb wyniósł odpowiednio: 169,9 mln zł, 179,9 mln zł, a w 2024 r. (do czasu kontroli) – 137,8 mln zł. Łącznie w okresie objętym kontrolą zabrakło ponad 400 mln zł²⁹.

Nieprawidłowości dotyczące systemów zabezpieczeń elektronicznych

Tylko jedna poddana kontroli NIK jednostka miała prawidłowo opracowaną koncepcję i założenia do projektu modernizacji, konieczne do właściwego zaplanowania unowocześnienia systemów zabezpieczeń elektronicznych. Jedynie dwie dysponowały dokumentacją potwierdzającą spełnianie przez te systemy norm i wymagań technicznych. Brakowało także odpowiednich analiz i procedur postępowania z alarmami oraz właściwego przeprowadzenia konserwacji takich systemów. W dwóch ZK w ogóle nie było systemu kontroli dostępu, tj. jednego z trzech podstawowych systemów zabezpieczeń elektronicznych.

Środki ochrony i lokalizacja pomieszczeń służbowych

Funkcjonariuszy działów ochrony prawidłowo wyposażono w środki przymusu bezpośredniego, tj. kajdanki i ręczne

²⁸ Według nich, mimo działań DGSW, SW pozostawała najmniej atrakcyjną finansowo służbą mundurową.

²⁹ Wyniki kontroli w AŚ i ZK potwierdziły dysproporcje między potrzebami, a przyznanymi środkami, które tylko w niewielkiej części umożliwiały realizację zadań, w tym związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa.

miotacze substancji obezwładniających. W czterech jednostkach określony przez DGSW obowiązek wyposażenia w indywidualne sygnalizatory antynapadowe funkcjonariuszy lub pracowników mających bezpośredni kontakt z osobami pozbawionymi wolności nie został wykonany, gdyż zakupiono zbyt małą liczbę takich urządzeń. W jednej z nich, choć je posiadano, nie wydano ich jednak z magazynu.

Według poleceń DGSW z 2022 r. należało także lokalizować pomieszczenia wychowawców i psychologów obok dyżurki oddziałowego. Miało to zapewnić m.in. możliwość wzajemnego ubezpieczenia. Z powodu ograniczeń architektonicznych lub finansowych w czterech jednostkach nie przeprowadzono tego w pełni, a w trzech kolejnych trwało to do 2024 r.

Według tychże poleceń w pomieszczeniach wychowawców, psychologów i terapeutów wyznaczono strefy funkcjonariusza i osadzonego³⁰. W trakcie kontroli NIK w dwóch jednostkach w drzwiach takich pomieszczeń zamontowano zamki umożliwiające ich zamknięcie od środka, zamiast tylko z zewnątrz, co było wymagane przez DGSW. Zdaniem autorów jest to szczególnie niepokojące, gdyż zaledwie po upływie dwóch i pół roku od wprowadzenia tych dodatkowych wymogów (mających przecież zwiększać bezpieczeństwo) w jednostkach SW zaczęto odchodzić od ich stosowania.

Pomieszczenia wychowawców, psychologów i terapeutów, zgodnie z wymogami DGSW, wyposażono w system sygnalizacji

włamania i napadu (co najmniej dwa przyciski antynapadowe, zamontowane na blacie biurka oraz na podłodze lub innym, łatwo dostępnym miejscu). Oględziny NIK wykazały, że w jednej jednostce było pomieszczenie wykorzystywane przez dwóch psychologów, ale tylko z jednym takim przyciskiem dla każdego z nich. Co gorsza, zainstalowany w tym miejscu system sygnalizacji włamania i napadu nie działał prawidłowo – alarm wywołała dopiero czwarta próba jego uruchomienia. W dwóch kolejnych jednostkach dostęp do takich przycisków utrudniało ich przesłonięcie innym wyposażeniem.

Pozostałe ustalenia kontroli

Obowiązujące instrukcje ochronne w większości wypadków (wbrew przepisom) nie opierały się na „rozpoznaniu” jednostki. Brakowało dokumentów z przeprowadzenia tej czynności albo były one niepełne. NIK zwróciła uwagę, że w aktach prawnych określono przesłanki i podmioty właściwe do zarządzenia takiego „rozpoznania”, jednak nie przewidziano jego aktualizacji lub cyklicznego przeprowadzania. W związku z tym, zdaniem NIK, biorąc pod uwagę znaczenie tej czynności (w tym dla bezpieczeństwa jednostki) przepisy w tym zakresie powinny zostać poddane w CZSW odpowiedniej analizie, aby je dostosować do istniejących potrzeb.

Tylko w dwóch jednostkach, w wewnętrznych regulacjach kierowanych do osadzonych, uwzględniono ich obowiązki związane z zasadami zachowania

³⁰ Żółtą linią na podłodze lub przez odpowiednią zabudowę.



się w wydzielonych strefach pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów. Brak takich uregulowań lub wydawanie osadzonym tylko ustnych poleceń w tej sprawie NIK uznała za nierzetelne i nieskuteczne.

Istotnym problemem, który w najbliższym czasie powinien stanowić przedmiot szczególnej uwagi DGSW, jest korzystanie przez osadzonych z niebezpiecznych narzędzi w związku z pracą na terenie jednostek organizacyjnych SW. Jest to obszar szczególnego ryzyka dla bezpieczeństwa funkcjonariuszy. Potwierdziły to zresztą czynności kontrolne przeprowadzone przez przedstawicieli CZSW. Problem dostrzeżono także w literaturze przedmiotu, gdzie „kontrolę narzędzi warsztatowych” zaliczono do istotnych aspektów tzw. ochrony proceduralnej³¹.

Dyrektorzy ZK i AŚ oraz wybrani funkcjonariusze działów ochrony, w tym kierownicy tych działów, dowódcy zmian oraz wykonujący obowiązki oddziałowych, doprowadzających i spacerowych, właściwie zrealizowali swoje zadania ochronne określone przepisami.

W trakcie kontroli „generalnych” w ZK i AŚ dokonywano oceny stanu technicznego pomieszczeń oraz sprawdzano posiadanie przedmiotów niedozwolonych, a także poddawano osadzonych testom na obecność w organizmie substancji odurzających. W czterech jednostkach kontrole takie ujawniły nieprawidłowości i uchybienia,

mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo funkcjonariuszy.

Podsumowanie

Kwestia bezpieczeństwa funkcjonariuszy SW to złożony problem, na który składają się liczne czynniki: organizacyjne, prawne, ale także finansowe i techniczne, a nawet psychologiczne. Kluczowy pozostaje czynnik ludzki, w tym podnoszenie kompetencji funkcjonariuszy. To z kolei wymaga odpowiednich informacji, interdyscyplinarnej wiedzy oraz dobrej komunikacji w tej formacji³². Niepokojące jest, że dopiero tragiczne zdarzenie w ZK w Rzeszowie spowodowało podjęcie działań, które zresztą okazały się nie w pełni skuteczne. Wszelkie braki lub niedociągnięcia mogą bowiem doprowadzić w przyszłości do podobnych nieszczęść. Świadomość zagrożeń i zaniechania ich niwelowania utrudnia codzienną i odpowiedzialną pracę funkcjonariuszy. Może to w konsekwencji prowadzić także do ich wypalenia zawodowego, objawiającego się zmęczeniem i doświadczaniem negatywnych emocji, które pojawiają się w pracy pomimo wkładanego w nią wysiłku³³. Istotne jest, aby kierownictwo SW udzielało im wszelkiego wsparcia. Nie będzie to jednak możliwe bez zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania i wystarczającej liczby doświadczonych i odpowiednio przygotowanych

³¹ M. Strzelec: *Optymalizacja systemu budowy kompetencji kadry Służby Więziennej w zakresie bezpieczeństwa publicznego*, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022, s. 234.

³² Tak M. Strzelec, op.cit., s. 305.

³³ Tak np. A. Nowogrodzka, K. Kulawik, op.cit., s.15.

funkcjonariuszy. W procesie zmian zmierzającym do poprawy ich bezpieczeństwa – zapewne długotrwałym i trudnym – pomocne mogą być uwagi i wnioski NIK zaprezentowane w ramach przedstawionej kontroli.

ROMAN CHRZĄSZCZ
główny specjalista k.p.,
ANDRZEJ TROJANOWSKI
doradca prawny,
Delegatura NIK w Rzeszowie

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo funkcjonariuszy, Służba Więzienna, systemy zabezpieczeń, zakłady karne, areszty śledcze

Bibliografia:

1. Ambrozik W., Stępiak P. (red.), *Problemy organizacji i zarządzania więzieniem*, materiały II Krajowego Sympozjum Penitencjarnego, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Zakład Resocjalizacji, Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie, Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu, Poznań–Warszawa–Kalisz, 1999.
2. Basiński A., Basińska B.: *Sytuacje traumatyczne w pracy funkcjonariuszy Służby Więziennej* [w:] O. Truszczyński, L. Konopka, K. Sikora, A. Rakowski, L. Kosiorek (red.), *Służba żołniersza i funkcjonariuszy służb państwowych wykonujących zadania w warunkach ekstremalnych*, tom 8, Departament Wychowania i Promocji Obronności MON, Polskie Towarzystwo Naukowe Kultury Fizycznej w Wojsku, Warszawa 2004.
3. Bolek T., Dobruk M.: *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.
4. Karwat M.: *Spirala przemocy w stosunkach społecznych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” nr 22/2017.
5. Lewandowski M., Kuryłowicz M., Mazurek M., Pytko A.: *Poczucie bezpieczeństwa funkcjonariuszy Służby Więziennej pełniących służbę na stanowisku monitorowego – raport z badań*, „The Prison Systems Review” nr 118/2023.
6. Mecwaldowski C.: *Zabezpieczenia techniczno-ochronne zakładów karnych i aresztów śledczych*, euro – Media 2014.
7. Nosarzewska-Boczek M.: *Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono” nr 1/2020.
8. Nowogrodzka A., Kulawik K.: *Realizacja ustawowych zadań Służby Więziennej a warunki pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej* [w:] *Potencjał kadrowy Służby Więziennej w kontekście wykonywanych zadań służbowych*, Instytut Penitencjarystyki Stosowanej, 2022.
9. Piotrowski A.: *Wizerunek medialny Służby Więziennej*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” nr 67-68/2010.
10. Poklek R.: *Motywacja osiągnięć funkcjonariuszy Służby Więziennej*, Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej, Kalisz 2015.



11. Pomiankiewicz J.: *Stres i wypalenie zawodowe funkcjonariuszy Służby Więziennej – uwarunkowania, przejawy, konsekwencje – zarys problemu*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” nr 67-68/2010.
12. Strzelec M.: *Optymalizacja systemu budowy kompetencji kadry Służby Więziennej w zakresie bezpieczeństwa publicznego*, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022.
13. Suchojad M., Biernat-Gozdkiewicz A.: *Trening etyczny Policji polskiej*, Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka, nr 3-4/2010.
14. Urlńska M.M., Urlńska M.: *Funkcjonariusz służby więziennej – obszary problemów wpisanych w rolę społeczną*, „Paedagogia Christiana” nr 2/2015.
15. Zoń W. [w:] *Służba więzienna. Komentarz*, Mazuryk M. (red.), Warszawa 2013.

ABSTRACT

Safety of Prison Service Officers – Ineffective Systemic Solutions

The Prison Service (Polish: *Służba Więzienna* – SW) is directly responsible for protecting society from the negative impact of offenders apprehended by the justice system and held in prisons or remand centres. Prison Service officers face various types of tension resulting from the nature of this service. Direct contact with inmates makes their work not only highly stressful, but also risky and even dangerous. Most of their duties, particularly those performed by officers of security departments in penitentiary units, i.e. prisons (Polish: *Zakłady Karne* – ZK) and remand centres (Polish: *Areszty Śledcze* – AŚ) are carried out in direct contact with inmates. We have to consider that inmates in a prison or in a remand centre do not suddenly change their attitude or behaviour, and staying with other inmates may even reinforce undesirable traits. The service is further challenged by the negative public perception of this formation, which, according to some researchers, has the lowest occupational prestige among all uniformed services. For these reasons, ensuring the highest possible level of safety for Prison Service officers and employees is one of the key priorities in its operations. Security systems, especially electronic ones, play a particularly important role in this regard. The article presents the results of the audit that NIK conducted in the area of the safety of Prison Service officers in the performance of their official duties, and it presents the most significant findings concerning both the entire service and the selected penitentiary units audited.

Roman Chrząszcz, senior public audit expert

Andrzej Trojanowski, legal advisor, Regional Branch of NIK in Rzeszów

Key words: safety of Prison Service officers, Prison Service, protection systems, prisons, remand centres

Wsparcie przedsiębiorstw energochłonnych

Sprawdzono, czy pomoc publiczna dla przedsiębiorców z sektorów energochłonnych zapewniała ochronę konkurencyjności działalności gospodarczej adekwatnie do zagrożeń wynikających ze zmian cen energii. Kontrolą objęto 18 jednostek, w tym: Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Urząd Regulacji Energetyki, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 15 beneficjentów programów wsparcia przedsiębiorstw energochłonnych działających w formie spółek prawa handlowego. Badanie dotyczyło lat 2019–2024 (I półrocze).

Opieka paliatywna i hospicyjna

NIK sprawdziła, czy pacjenci mieli zapewniony porównywalny dostęp do świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej (OPH) na terenie całego kraju oraz czy jej zakres odpowiadał ich potrzebom. Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Zdrowia oraz w 12 podmiotach udzielających świadczeń z zakresu OPH, objęła lata 2022–2024.

Dostęp do środków publicznych

Wykluczenie cyfrowe oznacza podział społeczeństwa na osoby z dostępem do sieci internetowej i nowoczesnych form komunikacji oraz pozbawione takich możliwości. Celem kontroli było sprawdzenie, czy kontrolowane jednostki prawidłowo i rzetelnie rozdzielały środki publiczne, w szczególności zapewniając do nich dostęp osobom/podmiotom wykluczonym cyfrowo. Badaniem objęto Ministerstwo Cyfryzacji, Centralę Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz jej 4 oddziały regionalne, 10 powiatowych urzędów pracy i 10 starostw powiatowych, analizowany okres dotyczył lat 2021–2024.

Realizacja uchwał antysmogowych

Izba zbadała, czy podmioty publiczne podjęły skuteczne działania w celu zapewnienia realizacji wymogów określonych w uchwałach antysmogowych oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza związanych z wdrożeniem tych uchwał. Kontrolą objęto 4 urzędy marszałkowskie oraz 16 urzędów

miast lub gmin z obszaru województw dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego i śląskiego. Badanie dotyczyło lat 2021–2024.

Weryfikacja PIT

Izba sprawdziła, czy jednostki Krajowej Administracji Skarbowej prawidłowo i rzetelnie weryfikowały wybrane odliczenia i zwolnienia w PIT przez podatników. Kontrolę, która dotyczyła lat 2019–2023 przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, 3 izbach administracji skarbowej (w woj. lubuskim, dolnośląskim i mazowieckim), 5 urzędach skarbowych z tych województw.

Gospodarka IPN

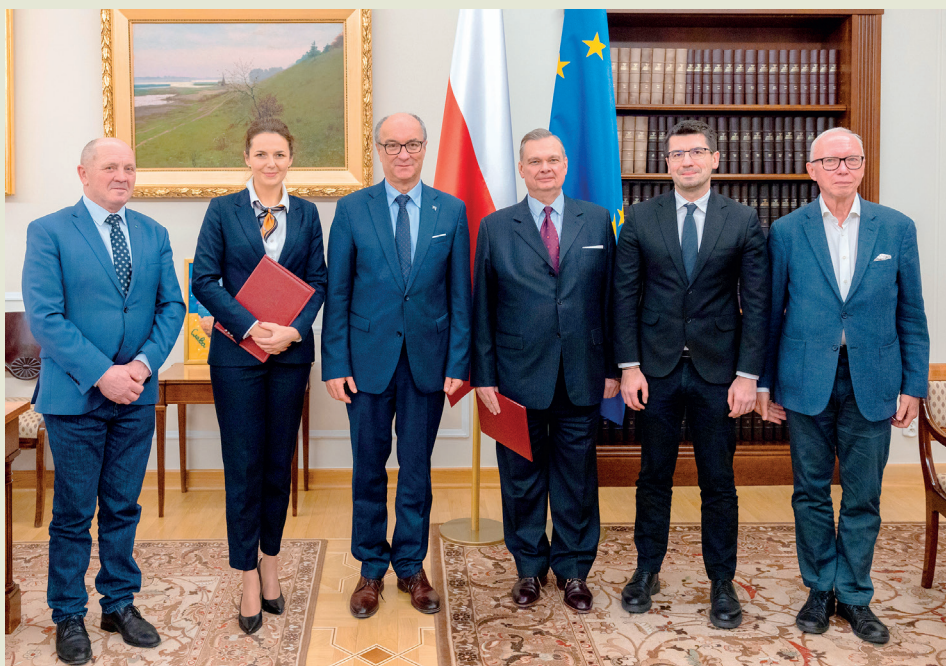
W związku ze wzrostem środków budżetowych przeznaczonych na działanie Instytutu Pamięci Narodowej (IPN) NIK sprawdziła, czy zarządzanie w IPN majątkiem i środkami publicznymi było prawidłowe, rzetelne, gospodarne i celowe. Kontrolę przeprowadzono w 5 podmiotach: IPN oraz jego 4 oddziałach w: Gdańsku, Krakowie, Warszawie oraz Wrocławiu, dotyczyła okresu od początku 2022 r. do 21 maja 2025 r. (red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2025 r., <www.nik.gov.pl>.

Z życia NIK

NOWI WICEPREZESI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Marszałek Sejmu RP Włodzimierz Czarzasty, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej, powołał 18 grudnia 2025 r. dwóch nowych wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli – Katarzynę Budnikowską oraz Sylweriusza Królaka. Funkcję wiceprezesa NIK będzie w dalszym ciągu pełnił Jacek Kozłowski, natomiast wiceprezes Piotr Miklis obejmie w Izbie stanowisko pełnomocnika do spraw jakości kontroli.



Fot. Piotr Molecki/Kancelaria Sejmu

Od lewej: przewodniczący Komisji do spraw Kontroli Państwowej Marek Sawicki, wiceprezes NIK Katarzyna Budnikowska, marszałek Sejmu Włodzimierz Czarzasty, wiceprezes NIK Sylweriusz Królak, prezes NIK Mariusz Haładyj, wiceprezes NIK Jacek Kozłowski.

Katarzyna Budnikowska jest z wykształcenia radcą prawnym oraz kontrolerem państwowym. Ukończyła też studia podyplomowe Prawo Unii Europejskiej na Uniwersytecie Warszawskim oraz podyplomowe studia Audytu, Kontroli Zarządczej i Rachunkowości w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Od ponad 13 lat zawodowo związana zarówno z sektorem prywatnym, jak i instytucjami publicznymi oraz zagadnieniami nadzoru i kontroli. Doświadczenie zdobywała m.in. w Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, gdzie oprócz obsługi prawnej zajmowała się oceną projektów o dofinansowanie oraz koordynacją sekcji ds. kontraktowania, jak również ich kontrolą i rozliczaniem, pracując w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Była zatrudniona w działach prawnych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ – wydawała opinie prawne i obsługiwała postępowania sądowe, a także pracowała w spółkach prawa handlowego.

Od 2022 r. jest pracownikiem Najwyższej Izby Kontroli – od 2024 r. do objęcia funkcji wiceprezesa NIK na stanowiskach doradcy prawnego i wicedyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

Sylweryusz Królak jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz doktorem nauk prawnych, specjalizuje się w prawie konstytucyjnym, europejskim i prawach człowieka. Odbił też studia podyplomowe w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Do czasu objęcia stanowiska w NIK wykonywał zawód adwokata.

Pełnił wiele funkcji publicznych, w tym m.in.: podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, odpowiedzialnego za negocjacje akcesyjne z Unią Europejską oraz wdrażanie przyjętych przez Polskę zobowiązań dotyczących wymiaru sprawiedliwości, generalnego sprawozdawcy rządu RP przed Komitetem Praw Człowieka ONZ w Genewie, eksperta sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, członka Trybunału Stanu (2005–2015).

Autor książek i artykułów naukowych, referatów i wystąpień na międzynarodowych konferencjach naukowych poświęconych prawom człowieka, prawu europejskiemu oraz ustrojowi sądownictwa w Polsce.

Od lutego 2024 r. zasiadał w Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Wiceprezesa wspierają prezesa NIK w nadzorze nad działalnością kontrolną oraz w bieżącym zarządzaniu instytucją.

WIZYTA STUDYJNA KONTROLERÓW Z MACEDONII PÓŁNOCNEJ

W ośrodku szkoleniowym Najwyższej Izby Kontroli w Goławicach oraz w siedzibie NIK w Warszawie, 3-7 listopada 2025 r., odbyły się warsztaty dla pracowników Urzędu Kontroli Państwowej Republiki Macedonii Północnej. Prowadzili je doświadczeni kontrolerzy NIK z różnych jednostek realizujących i wspomagających proces kontrolny. Z gośćmi spotkał się też wiceprezes NIK Jacek Kozłowski.

Fot. Marek Brzeźński, NIK



Spotkanie z wiceprezesem Jackiem Kozłowskim (piąty z lewej) w gmachu NIK.

Podczas spotkań omawiano kwestie związane z prowadzeniem kontroli i standardami działalności najwyższych organów kontroli (NOK), przede wszystkim: mandat i kompetencje NIK; zastosowanie rozwiązań IT w kontroli; monitorowanie wdrażania zaleceń pokontrolnych; system zarządzania jakością w NIK; komunikację i współpracę z interesariuszami; audyty zgodności i wydajności – dokumentowanie procesu kontroli; wykorzystanie metod próbkowania w audytach; przygotowanie planu kompetencji; badanie projektów inwestycyjnych i zamówień publicznych.

NIK wspiera inne organy w podnoszeniu jakości kontroli. W NOK Macedonii Północnej przeprowadziła m.in. przegląd partnerski, którego wyniki zostały zaprezentowane w czerwcu 2025 r.

WARSZTATY LEGSAI W NIK

NIK wystąpiła w roli gospodarza regionalnego spotkania Inicjatywy INTOSAI ds. rozwoju (ang. INTOSAI Development Initiative, IDI), którego tematem były „Jednostki prawne jako proaktywne zabezpieczenie niezależności najwyższych organów kontroli”. Zorganizowano je 21-23 października 2025 r. Uczestniczyli w nim przedstawiciele IDI oraz reprezentanci NOK z 7 państw: Czarnogóry, Czech, Gruzji, Hiszpanii, Malty, Polski i Rumunii. Spotkanie otworzył wiceprezes NIK Piotr Miklis, a gościem specjalnym był poseł Przemysław Witek.

Nie były to pierwsze warsztaty IDI, jednak ze względu na specyfikę pracy departamentów prawnych najwyższych organów kontroli (NOK) pierwsze skierowane wyłącznie do ekspertów zrzeszonych w organizacji regionalnej – EUROSAT.

W trakcie spotkania omówiono wyzwania oraz projekt zakresu zadań przyszłego mechanizmu wsparcia partnerskiego, koordynowanego przez IDI. Dyskutowano także na temat zapewnienia instytucjom kontrolnym skutecznego wsparcia prawnego.

Departamenty i jednostki prawne odgrywają istotną rolę w ochronie niezależności NOK. Ich wkład obejmuje doradztwo podczas audytów oraz związane z działaniami instytucjonalnymi, dbałość o zachowanie autonomii instytucji i upowszechnianie wiedzy na ten temat. Temu też służy inicjatywa IDI.

W przyszłości IDI planuje nawiązać współpracę z organami ustawodawczymi i sądowymi.

KONFERENCJA POD PATRONATEM NIK

Na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 20 listopada 2025 r., odbyła się ogólnopolska konferencja naukowo-branżowa poświęcona problematyce przestępczości gospodarczej z perspektywy finansów i prawa.

Uznając przestępczość gospodarczą za jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla stabilności gospodarek państwowych, a także utrzymania uczciwych praktyk rynkowych



Fot. Tomasz Koryszko/Akademia Nowoczesnych Mediów KUL

Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie Edward Szempruch w trakcie wygłaszania referatu w towarzystwie Anny Gąsior, doradcy technicznego oraz wicedyrektora Rafała Padra.

organizatorzy skupili się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z tym zjawiskiem w obszarze finansów przedsiębiorstw, finansów publicznych oraz rynków finansowych. Wydarzenie zostało objęte patronatem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Finansowego.

W konferencji uczestniczyli przedstawiciele środowiska akademickiego (m.in. z dziedziny ekonomii, finansów i prawa), biegli sądowi, biegli rewidenci, prokuratorzy, sędziowie, adwokaci, radcy prawni oraz aplikanci, reprezentanci sektora publicznego i samorządowego, a także praktycy rynku finansowego.

Konferencję otworzył referat Rzecznika Finansowego, dr. Michała Ziemiaka, dotyczący oszustw jako problemu dla klientów i rynku finansowego. Wiodący referat „Rola NIK w ujawnianiu nieprawidłowości mogących stanowić przestępstwa gospodarcze” wygłosili przedstawiciele Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie: dyrektor Edward Szempruch, wicedyrektor Rafał Padrak, p.o. wicedyrektora dr Paweł Szymanek oraz doradca techniczny Anna Gąsior. W wystąpieniu skoncentrowali się na kluczowych zagadnieniach postępowania kontrolnego NIK, roli zawiadomień w procesie kontrolnym i uprawnieniach Izby w postępowaniu przygotowawczym, a także obszarach ryzyka związanych z czynami karnymi. Przedstawili je na podstawie wybranych doświadczeń z praktyki kontrolnej NIK.

Wokół problemów podjętych w referatach skupiła się dyskusja panelowa, w której uczestniczył także radca prezesa NIK, dr Michał Jędrzejczyk.

Pozostałe wystąpienia dotyczyły m.in. wykorzystywania rachunków bankowych do oszustw i prania pieniędzy, przestępstw na szkodę wierzycieli, problemów prowadzenia postępowań gospodarczych w sprawach karnych, a także manipulacji w sprawozdaniach finansowych oraz obszarów szczególnego ryzyka w rachunkowości.

KONFERENCJA NAUKOWA KRYMEDANT

W połowie listopada 2025 r. na Wydziale Biologii oraz Wydziale Prawa Uniwersytetu Łódzkiego odbyła się II Ogólnopolska Konferencja Naukowa KRYMEDANT. Uczestniczył w niej przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli – doradca prawny Andrzej Trojanowski z Delegatury NIK w Rzeszowie, który przedstawił wyniki kontroli dotyczące opieki nad cmentarzami wojennymi.

Konferencja KRYMEDANT to interdyscyplinarne wydarzenie, służące wymianie doświadczeń i poglądów z dziedzin, takich jak: prawo, medycyna, kryminalistyka, archeologia, antropologia czy ochrona dziedzictwa.

Tegorocznej edycji przyświecało motto *In vita mors certa est* („W życiu pewna jest tylko śmierć”). W konferencji wzięli udział pracownicy naukowcy, eksperci, przedstawiciele służb mundurowych, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, Instytutu Pamięci Narodowej oraz doktoranci i studenci, także z działającego na Uniwersytecie Łódzkim Koła Naukowego „Antropołowcy”. (red.)

Roczny spis treści 2025

Kontrola i audyt

AUGUSTYNIAK ŁUKASZ

Skarga na bezczynność jako środek ochrony prawnej
– kontrola aktów prawa Unii Europejskiej 6/8

AUGUSTYNIAK ŁUKASZ – wersja w języku angielskim 6/30

BYWANIS-JODLIŃSKA MAŁGORZATA, CZACHUR WALDEMAR

Rola KSAP w przygotowaniu kadr służby publicznej
– kierunki rozwoju Krajowej Szkoły Administracji Publicznej 1/41

BĘDZIESZAK MARCIN, FOLTA MACIEJ, GOLEŃSKI WOJCIECH

Duże zbiory danych, AI i otwarte źródła informacji
– narzędzia wykorzystywane w audycie śledczym 2/8

BĘDZIESZAK MARCIN, GOLEŃSKI WOJCIECH

System analiz strategicznych w Najwyższej Izbie Kontroli
– modelowe rozwiązania najwyższych organów kontroli 4/27

CZACHUR WALDEMAR, BYWANIS-JODLIŃSKA MAŁGORZATA

Rola KSAP w przygotowaniu kadr służby publicznej
– kierunki rozwoju Krajowej Szkoły Administracji Publicznej 1/41

DERDZIUK ZBIGNIEW

Praktyczne aspekty zarządzania instytucją administracji publicznej
– Zakład Ubezpieczeń Społecznych 1/49

FOLTA MACIEJ, BĘDZIESZAK MARCIN, GOLEŃSKI WOJCIECH

Duże zbiory danych, AI i otwarte źródła informacji
– narzędzia wykorzystywane w audycie śledczym 2/8

GOLEŃSKI WOJCIECH, BĘDZIESZAK MARCIN, FOLTA MACIEJ

Duże zbiory danych, AI i otwarte źródła informacji

– narzędzia wykorzystywane w audycie śledczym 2/8

GOLEŃSKI WOJCIECH, BĘDZIESZAK MARCIN

System analiz strategicznych w Najwyższej Izbie Kontroli

– modelowe rozwiązania najwyższych organów kontroli 4/27

JABŁOŃSKI MARIUSZ

Pełnienie funkcji publicznej w ramach służby publicznej – ochrona prywatności 1/92

JABŁOŃSKI MARIUSZ

Odrębny tryb postępowania z projektem ustawy

– uzasadnienie przesłanek z § 99 pkt 3 Regulaminu pracy RM 3/8

MARCINKOWSKI LECH

Kluczowe wyzwania dla służby publicznej w Polsce

– standardy OECD i Unii Europejskiej 1/80

RÓG ŁUKASZ

Wybrane aspekty wewnętrznej procedury antymobbingowej

– ochrona ofiar i świadków, poufność, prawo do obrony 6/33

SKOWROŃSKI JACEK

Gospodarka pozabudżetowa a przejrzystość finansów publicznych

– wybrane fundusze Banku Gospodarstwa Krajowego 4/48

SOBIECH ROBERT

Społeczne zaufanie do administracji publicznej w Polsce

– czy można wyjść poza polityczną polaryzację 1/60

SZEŚCIŁO DAWID

Pięć kroków do reformy służby publicznej w Polsce – zarys propozycji 1/70

ZABOREK TOMASZ

Dostęp NIK do tajemnic ustawowo chronionych

– problemy interpretacyjne 2/34

ZYBAŁA ANDRZEJ

Zarządzanie w opiece długoterminowej

– polski system ochrony zdrowia 5/8

SŁUŻBA CYWILNA – SEMINARYJNE POSIEDZENIE KOLEGIUM NIK

– wystąpienie prezesa Najwyższej Izby Kontroli _____ 1/8

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI NIK W 2024 ROKU

– wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli _____ 4/16

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W 2024 ROKU

– wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli _____ 4/8

USTALENIA KONTROLI NIK _____

BARADZIEJ MARZENA, WALENDZIK GRZEGORZ

Przestrzeganie praw mieszkańców domów pomocy społecznej

– osoby z niepełnosprawnościami i psychicznie chore _____ 3/35

BICZYK TOMASZ

Zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu lotniczym – lotnictwo cywilne _____ 5/42

BIGOS MARCIN, RUCIŃSKI ADAM, SOBECKI TOMASZ

Inwestycje w infrastrukturę medyczną – województwo kujawsko-pomorskie _____ 5/71

CHRZĄSZCZ ROMAN, TROJANOWSKI ANDRZEJ

Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej

– nieskuteczne rozwiązania systemowe _____ 6/76

CZERWIŃSKA-MICHALSKA KATARZYNA, SKWARKA BOGDAN

Funkcjonowanie służby cywilnej – skuteczność realizacji ustawowych zadań _____ 1/13

DZIEDZIC URSZULA

Propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania

– potrzeba stworzenia kompleksowego systemu _____ 6/60

GAGON ANGELIKA, URBAN ARTUR

Funkcjonowanie publicznych uczelni muzycznych

– zapewnienie wymaganej organizacji i kształcenia studentów _____ 3/51

GOLEŃSKI WOJCIECH, MIENICKI PIOTR

Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

– skuteczność funkcjonowania krajowego systemu _____ 5/56

JARZYNA STANISŁAW

Repatriacja Polaków ze Wschodu – realizacja zadań państwa 2/79

KALINOWSKA ANETA

System sprawdzania i oceniania matur

– wpływ błędów egzaminatorów na końcowe wyniki egzaminów 5/28

KARSKA ANETA, PIASECKA-GIRGUŚ JOANNA

Opieka psychologiczna i psychiatryczna nad dziećmi i młodzieżą

– wadliwy system wsparcia 2/54

KRAWCZYK SYLWIA, MĘDRZAK BOGUMIŁA

Wadliwy system przyznawania dodatków covidowych

– rozregulowanie systemu wynagradzania w ochronie zdrowia 2/66

LUDWISIAK JANUSZ, PAWELLA MICHAŁ

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych

– wadliwie zaprojektowany i stwarzający zagrożenie 6/48

ŁABĘCKI ZBIGNIEW

Funkcjonowanie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

– niecelowe i niegospodarne wydatki 4/84

MĘDRZAK BOGUMIŁA, KRAWCZYK SYLWIA

Wadliwy system przyznawania dodatków covidowych

– rozregulowanie systemu wynagradzania w ochronie zdrowia 2/66

MIENICKI PIOTR, GOLEŃSKI WOJCIECH

Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

– skuteczność funkcjonowania krajowego systemu 5/56

OSEMEK IZABELA

Nieudana fuzja Orlenu z Lotosem – bezpieczeństwo paliwowe państwa 4/70

PAWELLA MICHAŁ, LUDWISIAK JANUSZ

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych

– wadliwie zaprojektowany i stwarzający zagrożenie 6/48

PIASECKA-GIRGUŚ JOANNA, KARSKA ANETA

Opieka psychologiczna i psychiatryczna nad dziećmi i młodzieżą

– wadliwy system wsparcia 2/54

PIEŃKOWSKI ŁUKASZ

Inwazyjne gatunki obce roślin i zwierząt – wadliwy system rozpoznania i zwalczania ____ 5/89

RUCIŃSKI ADAM, BIGOS MARCIN, SOBECKI TOMASZ

Inwestycje w infrastrukturę medyczną – województwo kujawsko-pomorskie ____ 5/71

SKWARKA BOGDAN, CZERWIŃSKA-MICHALSKA KATARZYNA

Funkcjonowanie służby cywilnej – skuteczność realizacji ustawowych zadań ____ 1/13

SOBECKI TOMASZ, BIGOS MARCIN, RUCIŃSKI ADAM

Inwestycje w infrastrukturę medyczną – województwo kujawsko-pomorskie ____ 5/71

TROJANOWSKI ANDRZEJ, CHRZĄSZCZ ROMAN

Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej

– nieskuteczne rozwiązania systemowe _____ 6/76

URBAN ARTUR, GAGON ANGELIKA

Funkcjonowanie publicznych uczelni muzycznych

– zapewnienie wymaganej organizacji i kształcenia studentów _____ 3/51

WALENDZIK GRZEGORZ, BARADZIEJ MARZENA

Przestrzeganie praw mieszkańców domów pomocy społecznej

– osoby z niepełnosprawnościami i psychicznie chore _____ 3/35

WASILEWSKI PIOTR

Ambulatoryjna opieka specjalistyczna dla dzieci – potrzebne zmiany systemowe ____ 3/23

WÓJCIK KRZYSZTOF

Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej – urzędy w województwie łódzkim ____ 1/26

ZDYCH ALICJA

Przeciwdziałanie przemocy domowej – luki i nieprawidłowości w systemie wsparcia ____ 4/59

POZOSTAŁE KONTROLE NIK _____

Wyniki przekazane do publikacji w grudniu 2024 r. i styczniu 2025 r. _____ 1/108

Wyniki przekazane do publikacji w lutym i marcu 2025 r. _____ 2/95

Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2025 r. _____ 3/65

Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2025 r. _____ 4/91

Wyniki przekazane do publikacji w sierpniu i wrześniu 2025 r. _____ 5/104

Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2025 r. _____ 6/88

Państwo i społeczeństwo

BANAŚ MARIAN, WONTORCZYK ANTONI

Procesy integracji poziomej i pionowej

– efektywność w gospodarce i instytucjach publicznych 1/110

FIOŁEK AGATA

Niepożądane odczyny poszczepienne – odpowiedzialność za powikłania 3/67

WONTORCZYK ANTONI, BANAŚ MARIAN

Procesy integracji poziomej i pionowej

– efektywność w gospodarce i instytucjach publicznych 1/110

Współpraca międzynarodowa

ZUBRZYCKA-WASIL IWONA

Aplikacja Climate Scanner – ocena przystosowania do zmiany klimatu 3/80

Z życia NIK

VII Krajowy Kongres Forów Skarbników – red. 2/104

XXV Kongres INTOSAI – red. 5/108

70 lat działalności redakcji „KP” – red. 5/119

100-lecie NOK Albanii – red. 3/94

Delegacja NIK z wizytą w ETO – red. 2/100

Goście ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich w NIK – red. 2/102

Jakość żywności w placówkach oświatowych – red. 5/111

Klimat, woda i bioróżnorodność – red. 5/120

Konferencja naukowa KRYMEDANT – red. 6/93

Konferencja pod patronatem prezesa NIK – red. 6/92

Międzynarodowa kontrola równoległa – red. 5/113

NIK zacieśnia współpracę z uczelniami wyższymi – red. 1/127

Nowe kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli – red. 5/107

Nowi wiceprezesi NIK – red. 6/89

Odnaczenia dla pracowników NIK – red. 4/99

Panel dyskusyjny w NIK – red. 3/96

Polsko-indyjskie seminarium – red. 2/99

Prezes NIK w NOK Bułgarii – red. 4/104

Przedłużenie umowy z Interpolem – red. 1/126

Przyszłość domów pomocy społecznej – debata w NIK – red. _____	5/114
Reorganizacja NIK – red. _____	5/108
Rocznica powołania Najwyższej Izby Kontroli – red. _____	1/123
Rozwój instytucjonalny EUROSAL – red. _____	5/110
Seminarium o kontrolach doraźnych – red. _____	2/103
Sieci współpracy w obszarze kontroli polityki fiskalnej – red. _____	5/117
Spotkanie organów kontroli Grupy V4+2 – red. _____	3/94
Strategia NIK na lata 2025–2031 – red. _____	2/97
Uroczystość nadania sztandaru NIK – red. _____	4/94
W NIK o bezpieczeństwie europejskim – red. _____	3/93
W Rydze o kontrolach samorządów – red. _____	5/118
Walka z korupcją i finansowaniem terroryzmu – red. _____	4/105
Warsztaty LEGSAL w NIK – red. _____	6/91
Wizyta ambasador Indii – red. _____	2/99
Wizyta studyjna czeskiego NOK – red. _____	4/101
Wizyta studyjna kontrolerów z Macedonii Północnej – red. _____	6/90
WOT przeszkoli pracowników Izby – red. _____	1/128
Współpraca bliźniacza z Bangladeszem – red. _____	5/113
Współpraca bliźniacza z NOK Bangladeszu – red. _____	3/95
Współpraca z Międzynarodową Radą Audytorów NATO – red. _____	1/125
Wyróżnienie dla dyrektora poznańskiej delegatury NIK – red. _____	2/101
Wyzwania klimatyczne dla rolnictwa – red. _____	3/95
Zakończenie przeglądu partnerskiego NOK Macedonii Północnej – red. _____	4/107
Zebrań łączników NOK Unii Europejskiej i ETO – red. _____	2/97
Zgromadzenie Grupy ds. kontroli środowiskowych – red. _____	4/106

Pożegnania

MAZUR JACEK, REPETOWSKA-NYC MARZENA

Janusz Witkowski (1945–2025) – ciepłe wspomnienie.

Odszedł członek Komitetu Redakcyjnego „KP” _____ 3/98

REPETOWSKA-NYC MARZENA, MAZUR JACEK

Janusz Witkowski (1945–2025) – ciepłe wspomnienie.

Odszedł członek Komitetu Redakcyjnego „KP” _____ 3/98

Informacje dla Prenumeratorów _____ 1/131; 2/109; 3/108; 4/111; 5/124; 6/110

Informacje dla Czytelników i Autorów _____ 1/132; 2/107; 3/106; 4/112; 5/125; 6/111

Annual Contents 2025

Auditing

AUGUSTYNIAK ŁUKASZ

Control over EU Institutions – Action for Failure to Act as a Legal Remedy _____ 6/30

BĘDZIESZAK MARCINK, GOLEŃSKI WOJCIECH, FOLTA MACIEJ

Big Data, AI and Open Data Sources – Tools Used in Forensic Audit _____ 2/8

BĘDZIESZAK MARCIN, GOLEŃSKI WOJCIECH

Strategic Analyses System at the Supreme Audit Office

– Model Solution for Supreme Audit Institutions _____ 4/27

BYWANIS-JODLIŃSKA MAŁGORZATA, CZACHUR WALDEMAR

Role of the National School of Public Administration in Preparing

Professional Public Service Staff – Development Directions

in the National School of Public Administration _____ 1/41

CZERWIŃSKA-MICHALSKA KATARZYNA, SKWARKA BOGDAN

Functioning of Civil Service – Effectiveness of Statutory Tasks Performance _____ 1/13

CZACHUR WALDEMAR, BYWANIS-JODLIŃSKA MAŁGORZATA

Role of the National School of Public Administration in Preparing

Professional Public Service Staff – Development Directions

in the National School of Public Administration _____ 1/41

DERDZIUK ZBIGNIEW

Practical Aspects of Public Administration Institution Management

– Social Insurance Institution _____ 1/49

FOLTA MACIEJ, GOLEŃSKI WOJCIECH, BĘDZIESZA MARCINK

Big Data, AI and Open Data Sources – Tools Used in Forensic Audit _____ 2/8

GOLEŃSKI WOJCIECH, BĘDZIESZA MARCINK, FOLTA MACIEJ

Big Data, AI and Open Data Sources – Tools Used in Forensic Audit _____ 2/8

GOLEŃSKI WOJCIECH, BĘDZIESZAK MARCIN

Strategic Analyses System at the Supreme Audit Office

– Model Solution for Supreme Audit Institutions _____ 4/27

JABŁOŃSKI MARIUSZ

Performing Public Functions Within Public Service – Privacy Protection _____ 1/92

JABŁOŃSKI MARIUSZ

Separate Procedure on a Bill – Justification for the Premises

of Paragraph 99(3) of the Council of Ministers Rules of Procedure _____ 3/8

MARCINKOWSKI LECH

Key Challenges for Public Service in Poland

– OECD and European Union's Standards _____ 1/80

RÓG ŁUKASZ

Selected Aspects of Internal Anti-mobbing Procedure

– Protection of Victims and Witnesses, Confidentiality, Right to Defence _____ 6/33

SKWARKA BOGDAN, CZERWIŃSKA-MICHALSKA KATARZYNA

Functioning of Civil Service

– Effectiveness of Statutory Tasks Performance _____ 1/13

SKOWROŃSKI JACEK

Extra-Budgetary Economy vs Public Finance Transparency

– Selected Funds of the Bank Gospodarstwa Krajowego _____ 4/48

SOBIECH ROBERT

Social Trust in Public Administration in Poland

– Can You Go Beyond Political Polarisation? _____ 1/60

SZEŚCIŁO DAWID

Five Steps Towards Public Service Reform in Poland

– Outline of Proposals _____ 1/70

WÓJCIK KRZYSZTOF

Human Resources Management in Civil Service

– Offices in the Łódzkie Region _____ 1/26

TOMASZ ZABOREK

NIK's Access to Statutory Protected Secrecy

– Problems with Interpretation 2/34

ZYBAŁA ANDRZEJ

The Polish Healthcare System's Regulatory Model for Long-term Care 5/8

CIVIL SERVICE – SEMINAR SESSION OF THE NIK COUNCIL

– Address by the President of the Supreme Audit Office 1/8

NIK ACTIVITY REPORT FOR 2024

– Address by the President of the Supreme Audit Office to the Parliament 3/16

STATE BUDGET EXECUTION IN 2024

– Address by President of the Supreme Audit Office to the Parliament 3/8

FINDINGS OF NIK AUDITS

BARADZIEJ MARZENA, WALENDZIK GRZEGORZ

Compliance with the Rights of Nursing Homes Residents

– Persons with Disabilities and Mentally Ill 3/35

BICZYK TOMASZ

Ensuring Safety in Air Traffic – Civil Aviation 5/42

BIGOS MARCIN, SOBECKI TOMASZ, RUCIŃSKI ADAM

Investments in Medical Infrastructure – Kujawsko-Pomorskie Region 5/71

CHRZĄSZCZ ROMAN, TROJANOWSKI ANDRZEJ

Safety of Prison Service Officers

– Ineffective Systemic Solutions 6/76

DZIEDZIC URSZULA

Promoting and Implementing Healthy Eating

– a Need to Create a Comprehensive System 6/60

GAGON ANGELIKA, URBAN ARTUR

Functioning of Public Musical Schools

– Providing Required Organisation and Education 3/51

GOLEŃSKI WOJCIECH, MIENICKI PIOTR

Counteracting Money Laundering and Terrorism Financing

– Effectiveness of the National System _____ 5/56

JARZYNA STANISŁAW

Repatriation of Poles from the East

– Implementation of the State's Tasks _____ 2/79

KALINOWSKA ANETA

System for Checking and Assessing School-Leaving Exams

– Impact of Examiners' Mistakes on Final Exam Results _____ 5/28

KARSKA ANETA, PIASECKA-GIRGUŚ JOANNA

Psychological and Psychiatric Care for Children and Youngsters

– an Imperfect Support System _____ 2/54

KRAWCZYK SYLWIA, MĘDRZAK BOGUMIŁA

Faulty System for Granting COVID Allowances

– Disturbing the Remuneration System in the Health Protection Sector _____ 2/66

LUDWISIAK JANUSZ, MICHAŁ PAWELLA

Armed Forces Support Fund – Badly designed and Posing a Risk _____ 6/48

ŁĄBĘCKI ZBIGNIEW

Operations of the National Local Self-Government Institute

– Ineffective and Uneconomical Spending _____ 4/84

MĘDRZAK BOGUMIŁA, KRAWCZYK SYLWIA

Faulty System for Granting COVID Allowances

– Disturbing the Remuneration System in the Health Protection Sector _____ 2/66

MIENICKI PIOTR, GOLEŃSKI WOJCIECH

Counteracting Money Laundering and Terrorism Financing

– Effectiveness of the National System _____ 5/56

OSEMEK IZABELA

Failed Merger Between Orlen and Lotos – State's Fuel Safety _____ 4/70

PAWELLA MICHAŁ, LUDWISIAK JANUSZ

Armed Forces Support Fund

– Badly designed and Posing a Risk _____ 6/48

PIASECKA-GIRGUŚ JOANNA, KARSKA ANETA

Psychological and Psychiatric Care for Children and Youngsters

– an Imperfect Support System 2/54

PIENKOWSKI ŁUKASZ

Invasive Alien Species of Plants and Animals

– Faulty System for Detection and Managing 5/89

RUCIŃSKI ADAM, SOBECKI TOMASZ, BIGOS MARCIN

Investments in Medical Infrastructure – Kujawsko-Pomorskie Region 5/71

SOBECKI TOMASZ, RUCIŃSKI ADAM, BIGOS MARCIN

Investments in Medical Infrastructure – Kujawsko-Pomorskie Region 5/71

TROJANOWSKI ANDRZEJ, CHRZĄSZCZ ROMAN

Safety of Prison Service Officers – Ineffective Systemic Solutions 6/76

URBAN ARTUR, GAGON ANGELIKA

Functioning of Public Musical Schools

– Providing Required Organisation and Education 3/51

WALENDZIK GRZEGORZ, BARADZIEJ MARZENA

Compliance with the Rights of Nursing Homes Residents

– Persons with Disabilities and Mentally Ill 3/35

WASILEWSKI PIOTR

Clinic Specialist Healthcare for Children – Need for System Changes 3/23

ZDYCH ALICJA

Preventing Domestic Violence

– Gaps and Irregularities in the Support System 4/59

OTHER AUDITS OF NIK

Audit Findings Published in December 2024 and January 2025 – ed. 1/108

Audit Findings Published in February and March 2025 – ed. 2/95

Audit Findings Published in April and May 2025 – ed. 3/65

Audit Findings Published in June and July 2025 – ed. 4/91

Audit Findings Published in August and September 2025 – ed. 5/104

Audit Findings Published in October and November 2025 – ed. 6/88

State and Society

BANAŚ MARIAN, WONTORCZYK ANTONI

Horizontal and Vertical Integration Processes

– Increasing Effectiveness in Economy and Public Institutions _____ 1/110

FIOŁEK AGATA

Adverse Events Following Immunization

– Responsibility for Immunization Complications _____ 3/67

WONTORCZYK ANTONI, BANAŚ MARIAN

Horizontal and Vertical Integration Processes

– Increasing Effectiveness in Economy and Public Institutions _____ 1/110

International Cooperation

ZUBRZYCKA-WASIL IWONA

Climate Scanner Application – Assessment of Adjustments to Climate Change ____ 3/80

NIK in Brief

7th National Congress of Treasurers' Forums – ed. _____ 2/104

25th INTOSAI Congress – ed. _____ 5/108

70 Years of the “KP” Editorial Office – ed. _____ 5/119

100th Anniversary of Albanian SAI – ed. _____ 3/94

Anniversary of the Establishment of the Supreme Audit Office – ed. _____ 1/123

Climate Challenges for Agriculture – ed. _____ 3/95

Climate, Water and Biodiversity – ed. _____ 5/120

Completion of the Peer Review of the SAI of North Macedonia – ed. _____ 4/107

Conference at NIK on European Security – ed. _____ 3/93

Conference under Patronage of President of NIK – ed. _____ 6/92

Contract Extension with Interpol – ed. _____ 1/126

Cooperation Networks for Fiscal Policy Audits – ed. _____ 5/117

Cooperation with NATO's International Board of Auditors – ed. _____ 1/125

Decorations for NIK Employees – ed. _____ 4/99

Discussion Panel at NIK – ed. _____ 3/96

Distinction for the Director of the Regional Branch of NIK in Poznań – ed. ____ 2/101

EUROSAI Institutional Development – ed. _____ 5/110

Fight Against Corruption and Terrorism Financing – ed. _____ 4/105

Food Quality in Educational Institutions – ed. _____	5/111
Granting of Standard for NIK – ed. _____	4/94
Group for Environmental Audits Assembly – ed. _____	4/106
Guests from the United Arab Emirates at the Supreme Audit Office – ed. _____	2/102
International Parallel Audit – ed. _____	5/113
LEGSAL Workshops – ed. _____	6/91
Local Government Audits in Riga – ed. _____	5/118
Meeting of Liaison Officers of the European Union SAIs and the ECA – ed. _____	2/97
Meeting of the V4+2 Group's Audit Institutions – ed. _____	3/94
New Leadership of the Supreme Audit Office – ed. _____	5/107
New Vice-Presidents of NIK – ed. _____	6/89
NIK at the KRYMEDANT Conference – ed. _____	6/93
NIK Delegation Visited the ECA – ed. _____	2/100
NIK President at the Bulgarian SAI – ed. _____	4/104
NIK Strategy for 2025–2031 – ed. _____	2/97
NIK Strengthens Cooperation with Universities – ed. _____	1/127
Occupational Therapy Workshops – Expert Panel – ed. _____	4/101
Polish-Indian Seminar – ed. _____	2/99
Reorganisation of NIK – ed. _____	5/108
Seminar on Ad Hoc Audits of NIK – ed. _____	2/103
Study Visit of Auditors from North Macedonia – ed. _____	6/90
Study Visit of the Czech SAI – ed. _____	4/101
The Future of Social Welfare Homes – Debate at the NIK – ed. _____	5/114
Twinning Project with Bangladesh SAI – ed. _____	3/95
Twinning Project with Bangladesh – ed. _____	5/113
Visit of the Ambassador of India – ed. _____	2/99
WOT to Train NIK Employees – ed. _____	1/128

Obituary

MAZUR JACEK, REPETOWSKA-NYC MARZENA

Janusz Witkowski (1945–2025) – A Warm Memory. Member
of the Editorial Committee of „Kontrola Państwowa” Has Passed Away _____ 3/98

REPETOWSKA-NYC MARZENA, MAZUR JACEK

Janusz Witkowski (1945–2025) – A Warm Memory. Member
of the Editorial Committee of „Kontrola Państwowa” Has Passed Away _____ 3/98

Information for Readers and Authors 1/132; 2/107; 3/106; 4/112; 5/124; 6/111

Information for Subscribers 1/131; 2/109; 3/ 108; 4/111; 5/125; 6/110

Contents

Auditing	8
ŁUKASZ AUGUSTYNIAK: Control over EU institutions – Action for Failure to Act as a Legal Remedy	30
Article in Polish on page 8	8
ŁUKASZ RÓG: Selected Aspects of Internal Anti-mobbing Procedure – Protection of Victims and Witnesses, Confidentiality, Right to Defence	33
FINDINGS OF NIK AUDITS	48
MICHAŁ PAWELLA, JANUSZ LUDWISIAK: Armed Forces Support Fund – Badly designed and Posing a Risk	48
URSZULA DZIEDZIC: Promoting and Implementing Healthy Eating – a Need to Create a Comprehensive System	60
ROMAN CHRZĄSZCZ, ANDRZEJ TROJANOWSKI: Safety of Prison Service Officers – Ineffective Systemic Solutions	76
OTHER AUDITS OF NIK	88
Audit Findings Published in October and November 2025 – ed.	88

NIK in Brief	89
New Vice-Presidents of NIK – ed. _____	89
Study Visit of Auditors from North Macedonia – ed. _____	90
LEGSAL Workshops – ed. _____	91
Conference under Patronage of President of NIK – ed. _____	92
NIK at the KRYMEDANT Conference – ed. _____	93
Annual Contents 2025	101
Information for Subscribers _____	110
Information for Readers and Authors _____	111

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2026 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 2025 r. poz. 1162.).

„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 2024 r.: 78,75.

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 załączce „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 grudniu 2025 r.
Nakład 115 egz.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.
Czasopismo dostępne na stronie <https://www.nik.gov.pl/kontrola-panstwowa/>

Prenumerata

tel. 22 444 54 01, 22 444 59 12
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.*