

styczeń
luty

2026

1

KONTROLA PAŃSTWOWA

DAWID SZEŚCIŁO

Niezależność NBP i regulatorów a kompetencje NIK
– znaczenie wniosków pokontrolnych

KAMIL SYLWESTER MROCZKA

Cyberbezpieczeństwo w JST
– analiza wyników kontroli NIK

WITOLD WILK

Wprowadzanie do rzek zasolonych wód z kopalń
węgla kamiennego – iluzoryczna ochrona środowiska wodnego

TERESA LISZCZ

W sprawie prekariatu w Polsce
– konieczna zmiana podejścia do zatrudniania pracowników

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA



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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 71: 2026 r. – NUMER 1 (426) – STYCZEŃ – LUTY

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 Sobecki, dr; Akademia Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu; radca prezesa NIK;
p.o. dyrektora Kujawsko-Pomorskiej Delegatury NIK 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. 1864.). Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2024 r.: 78,75. Więcej informacji o czasopiśmie na s. 110.

Spis treści

Kontrola i audyt 8

DAWID SZEŚCIŁO: Niezależność NBP i regulatorów a kompetencje NIK – znaczenie wniosków pokontrolnych 8

Funkcjonalna niezależność banków centralnych i organów regulacyjnych, rozumiana jako możliwość wykonywania swoich kompetencji bez nacisków ze strony politycznych decydentów czy podmiotów rynkowych, jest wartością w systemach administracji publicznej państw demokratycznych. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego. Przedmiotem artykułu jest próba ustalenia, czy wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli wobec banku centralnego lub regulatorów mogą zostać uznane za niedopuszczalne instrukcje. Podkreślono w nim, że mają one charakter niewiążących rekomendacji, a obowiązek udzielenia odpowiedzi nie narusza niezależności kontrolowanych instytucji. W konkluzji stwierdzono, że niezależność organów musi współistnieć z mechanizmami rozliczalności. Kontrola NIK jej nie zagraża, lecz wzmacnia, zapobiegając zjawisku przejęcia podmiotu przez grupy interesu. Niezależne organy kontroli są zatem istotnym elementem równowagi między autonomią i odpowiedzialnością instytucji publicznych.

KAMIL SYLWESTER MROCZKA: Cyberbezpieczeństwo w JST – analiza wyników kontroli NIK 21

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce – mimo rosnącej roli w systemie bezpieczeństwa państwa – pozostają obecnie jego słabszym ogniwem w wymiarze cyberbezpieczeństwa. Wyniki kontroli NIK oraz przykłady udanych cyberataków wskazują na utrzymujące się braki w zarządzaniu bezpieczeństwem informacji, ciągłości działania oraz świadomości zagrożeń cyfrowych. Pomimo obowiązywania regulacji

prawnych i licznych inicjatyw centralnych, praktyka funkcjonowania JST ujawnia liczne nieprawidłowości, wynikające zarówno z niedostatku zasobów, jak i braku odpowiednich mechanizmów nadzoru oraz sankcji. Podane w artykule przykłady nieprawidłowości związanych z realizacją obowiązków w zakresie cyberbezpieczeństwa na poziomie samorządów pozwalają na stwierdzenie, że mamy do czynienia z istotnym problemem w ujęciu systemowym. Zjawiska, które zidentyfikowali kontrolerzy NIK mają wymiar fundamentalny.

USTALENIA KONTROLI NIK

41

WITOLD WILK: Wprowadzanie do rzek zasolonych wód z kopalń węgla kamiennego – iluzoryczna ochrona środowiska wodnego

41

Najwyższa Izba Kontroli już w 1999 r., w ramach badania dotyczącego realizacji opłat i kar za zasolenie wód powierzchniowych i emisję dwutlenku siarki oraz tlenków azotu i ich wykorzystania, informowała o znacznych ilościach odprowadzanych wód kopalnianych, charakteryzujących się bardzo wysokimi stężeniami soli, a także o niskim stopniu ich zagospodarowania. Po ponad dwóch dekadach niewiele się zmieniło. Ostatnia kontrola wykazała, że większość zasolonych wód kopalnianych kierowano do wód powierzchniowych (ok. 82%), w tym tylko częściowo z zastosowaniem metody hydrotechnicznej, a jedynie ok. 18% słonych wód zostało zagospodarowanych. W latach 2020–2023 wszystkie kopalnie węgla kamiennego z województwa śląskiego wprowadziły do wód powierzchniowych łącznie 733,5 mln m³ wód kopalnianych, z tego na obszarze dorzecza Odry 264,5 mln m³ i Wisły – 469,0 mln m³. Ilość ta przekracza objętość jeziora Śniardwy – największego w Polsce – która wynosi 658 mln m³. Uśrednione zasolenie całości zrzucanych wód kopalnianych wyniosło ok. 8,1 g/l i było większe niż przeciętne zasolenie wód Bałtyku, które szacuje się na ok. 7 g/l. Mając to na uwadze oraz skutki katastrofy ekologicznej na obszarze dorzecza Odry latem 2022 r., NIK oceniła realizację obowiązków wynikających z przepisów prawa i pozwoleń wodnoprawnych w zakresie korzystania z wód przez podmioty odprowadzające je z zakładów górniczych, a także prawidłowość wykonywania zadań przez organy odpowiedzialne za wydawanie tych pozwoleń i egzekwowanie wynikających z nich obowiązków. Badaniem objęto cztery podmioty, które odprowadzają największe ilości wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych znajdujących się na terenie województwa śląskiego oraz organy Wód Polskich.

ALEKSANDER GÓRNIAK: Gospodarcze wykorzystanie metanu kopalnianego – potrzebna spójna polityka państwa

61

Potencjalne zasoby metanu z pokładów węgla szacowane są na około 350 mld m³. Według badań Górnośląskie Zagłębie Węglowe posiada około 254 mld m³, a zasoby nadające się do wydobycia mogą wynosić około 150 mld m³. Wykorzystanie tego gazu z pokładów

węgla jest ważne z przyczyn gospodarczych, co znalazło odzwierciedlenie w Prawie geologicznym i górniczym, zaliczającym metan z pokładów węgla do kopalin podstawowych i ekologicznych. Jego emisja do atmosfery przyczynia się do powstawania efektu cieplarnianego (ma on wielokrotnie wyższy potencjał ocieplenia globalnego od dwutlenku węgla). W ostatnim czasie w UE i na świecie podjęto wiele działań ukierunkowanych na analizę oraz ograniczanie nadmiernych emisji metanu. Istotna zmiana nastąpiła wraz z pracami Komisji Europejskiej nad rozporządzeniem metanowym, które weszło w życie 4 sierpnia 2024 r. Regulacja znacząco zaostrza wymagania dotyczące monitorowania, raportowania i ograniczania emisji metanu z działalności związanej z paliwami kopalnymi. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do zwiększania stopnia zagospodarowania tego gazu, o ile pozwalają na to uwarunkowania techniczne i organizacyjne. Celem kontroli NIK było zbadanie, czy możliwości wykorzystania energii z metanu wydzielanego w procesie eksploatacji węgla kamiennego są efektywnie wykorzystywane.

MARCIN BLAJDA, JANUSZ MADEJ, JAKUB MUCHA:

Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych

– niezbędne działania legislacyjne

72

Problematyka funkcjonowania Lasów Państwowych od wielu lat stanowi przedmiot zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli, o czym świadczą badania obejmujące różne zakresy aktywności tego podmiotu, w tym kontrola przeprowadzona w 2014 r. Podstawowym celem była wówczas ocena stanu majątkowo-finansowego oraz efektów działalności gospodarczej Lasów Państwowych. Ich głównym zadaniem pozostaje prowadzenie gospodarki leśnej z jednoczesnym wykonywaniem funkcji produkcyjnej i pozaprodukcyjnej (przyrodniczej i społecznej) lasu. Zachowanie i ochrona lasów mają priorytetowy charakter w stosunku do produkcji drewna oraz surowców i produktów ich ubocznego użytkowania. W ostatnich latach znacząco zwiększyło się pozyskiwanie drewna, co było jednym z czynników wpływających na realizowanie najwyższych w historii przychodów z jego sprzedaży oraz osiągnięte corocznie zyski. Najnowsze badanie NIK koncentrowało się na trzech obszarach dotyczących gospodarowania: majątkiem, środkami finansowymi oraz funduszem leśnym wyodrębnionym w Lasach Państwowych i zasilanym głównie z przychodów ze sprzedaży drewna.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK

86

Wyniki przekazane do publikacji w grudniu 2025 r. i styczniu 2026 r.

86

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: zakupu i wykorzystania aparatury medycznej; rejestru Ewidencji Gruntów i Budynków; Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.

Państwo i społeczeństwo

87

TERESA LISZCZ: W sprawie prekariatu w Polsce**– konieczna zmiana podejścia do zatrudniania pracowników**

87

Pojęcie prekariatu pojawiło się w naukach społecznych w latach 80. XX w. na określenie pracowników tymczasowych i sezonowych – posługiwał się nim m.in. niemiecki filozof i socjolog Jürgen Habermas. Spopularyzował je i problem, który się z nim wiąże, głównie Guy Standing, profesor University of London, ekonomista i socjolog brytyjski, ekspert Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), publikując książkę pt. „The Precariat: The New Dangerous Class”. Mianem prekariatu określił on ludzi cierpiących na brak wszystkich lub większości spośród siedmiu rodzajów bezpieczeństwa związanych z pracą, m.in. bezpieczeństwa na rynku pracy i zatrudnienia. Definicja Standinga stała się punktem wyjścia dla wielu innych autorów. Według bardziej syntetycznej definicji, prekariat jest to „nowa grupa/klasa jednostek podporządkowanych reżimowi elastyczności”. Jako remedium na poprawę losu prekariuszy autorka artykułu postrzega, zalecane przez MOP, wprowadzenie do polskiego prawa pracy wzruszalnego domniemania istnienia stosunku pracy, w sytuacji gdy natura stosunku zatrudnienia jest między stronami sporna, a wykazuje on niektóre cechy stosunku pracy, w szczególności związanie wykonawcy pracy miejscem i czasem jej wykonywania, wskazanymi przez pracodawcę oraz jego poleceniami. Autorka popiera też, przewidziane w rządowym projekcie zmiany ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, wyposażenie jej w kompetencję ustalania istnienia stosunku pracy.

Recenzje

100

STANISŁAW DZIWIŚ: Odpowiedzialność dyscyplinarna urzędników

100

Na rynku wydawniczym ukazał się zbiór artykułów powstałych w związku z konferencją poświęconą odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników szeroko rozumianej administracji publicznej, zorganizowaną przez Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego. Publikacja składa się z 16 pozycji przygotowanych przez przedstawicieli nauki prawa z różnych ośrodków w Polsce oraz praktyków zajmujących się odpowiedzialnością urzędników za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z życia NIK

103

107. rocznica utworzenia Najwyższej Izby Kontroli – red.

103

Równoległe z kształtowaniem się struktur niepodległej Polski, 7 lutego 1919 r., na mocy dekretu Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, utworzono Najwyższą Izbę Kontroli Państwa. W 107. rocznicę tego wydarzenia przedstawiciele NIK złożyli hołd twórcom i pierwszemu prezesowi Izby.

Szwedzkie doświadczenia w kontroli wykonania zadań – red. _____ 105

Zapoznanie się ze szwedzkimi doświadczeniami w prowadzeniu kontroli wykonania zadań było głównym celem wizyty w Narodowym Urzędzie Kontroli (Riksrevisionen) polskiej delegacji pod przewodnictwem prezesa NIK Mariusza Haładyja, zaproszonej do Sztokholmu przez audytor generalną Christinę Gellerbrant Hagberg 11-12 lutego 2026 r.

Wzmocnienie ochrony zwierząt – red. _____ 106

W Ministerstwie Sprawiedliwości 9 lutego 2026 r. odbyło się II Seminarium naukowe poświęcone odpowiedzialności karnej za znęcanie się nad zwierzętami oraz planowanym zmianom w prawie. Uczestniczyli w nim eksperci z zakresu prawa, kryminologii, prokuratorzy, parlamentarzyści, przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony zwierząt. Obecny był także reprezentujący Najwyższą Izbę Kontroli Andrzej Aleksandrowicz, p.o. dyrektora Lubuskiej Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Contents _____ 107**Informacje dla Prenumeratorów _____ 109****Informacje dla Czytelników i Autorów _____ 110**

Kontrola i audyt

Znaczenie wniosków pokontrolnych

Niezależność NBP i regulatorów a kompetencje NIK

W artykule omówiono relację między unijnymi standardami niezależności banków centralnych i organów regulacyjnych a kompetencjami Najwyższej Izby Kontroli. Podkreślono, że prawo unijne zakazuje tym instytucjom przyjmowania instrukcji od innych organów, co ma chronić je przed politycznymi i biznesowymi naciskami. Jednocześnie wskazano, że zasada niezależności ma charakter funkcjonalny, a nie absolutny – służy prawidłowej realizacji ustawowych zadań. Kluczowym elementem analizy jest ustalenie, czy wnioski pokontrolne NIK wobec banku centralnego lub regulatorów mogą zostać uznane za niedopuszczalne instrukcje. Autor zwraca uwagę, że mają one charakter niewiążących rekomendacji, a obowiązek udzielenia odpowiedzi nie narusza niezależności kontrolowanych instytucji. W konkluzji stwierdzono, że niezależność organów musi współistnieć z mechanizmami rozliczalności. Kontrola NIK jej nie zagraża, lecz wzmacnia ją, zapobiegając zjawisku przejęcia agencji przez grupy interesu. Niezależne organy kontroli są zatem istotnym elementem równowagi między autonomią i odpowiedzialnością instytucji publicznych.

DAWID SZEŚCIŁO**Wprowadzenie**

Zakres przedmiotowy i podmiotowy kompetencji kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli został przez polskiego ustrojodawcę uregulowany w sposób szczegółowy i jednocześnie rozległy¹. Regulacja konstytucyjna w pełni odzwierciedla standardy wyrażone m.in. w Deklaracjach z Limy i Meksyku w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli². Zarazem jednak w ostatnich dekadach obserwujemy proces wzmacniania i poszerzania gwarancji niezależności co najmniej dwóch typów organów państwa: banków centralnych oraz organów regulacyjnych (w tym organów ochrony konkurencji).

W obu przypadkach wiodącą rolę w rozwijaniu koncepcji niezależności organów odgrywa prawodawstwo unijne. Posługuje się ono, na podstawie różnych aktów, formułą zakazującą tym organom przyjmowanie od innych organów czy podmiotów (publicznych i prywatnych) instrukcji czy poleceń przy wykonywaniu swoich zadań i kompetencji. Cel tych rozwiązań jest jasny. Mają zabezpieczyć banki centralne i organy regulacyjne przed naciskami politycznymi lub biznesowymi, umożliwiając im działanie wyłącznie w ramach zadań czy celów wyznaczonych przepisami prawa. Wyłączenie decyzji monetarnych czy regulacyjnych spod bezpośredniego

wpływu politycznych decydentów realizuje Schumpeterowską wizję demokracji, wedle której: „Demokracja nie wymaga, żeby każda funkcja państwa była realizowana w trybie decyzji politycznych”³. Promuje bardziej ekspercki model zarządzania określonymi obszarami spraw publicznych.

Nie budzi wątpliwości, że wydawanie przez właściwych ministrów, rząd a nawet parlament zaleceń wzywających banki centralne i organy regulacyjne do podejmowania lub powstrzymywania się od konkretnych rozstrzygnięć regulacyjnych (np. obniżki/podwyżki stóp procentowych, zatwierdzenia bądź odrzucenia określonych propozycji taryfowych, przyznania bądź odebrania koncesji na działalność regulowaną), naruszałoby prezentowany wyżej standard unijny. Artykuł dotyczy jednak kwestii bardziej złożonej, a mianowicie, na ile formułowanie przez najwyższe organy kontroli wniosków pokontrolnych pod adresem banków centralnych i organów regulacyjnych może narażać się na podobny zarzut. Zagadnienie to zostanie omówione z uwzględnieniem standardów wynikających z prawa unijnego, jednak wyłącznie w perspektywie instytucji krajowych, tj. w odniesieniu do relacji między Najwyższą Izbą Kontroli a Narodowym Bankiem Polskim oraz polskimi organami regulacyjnymi funkcjonującymi na podstawie regulacji unijnej⁴.

¹ Art. 203 Konstytucji RP.

² INTOSAI-P 1 – The Lima Declaration, INTOSAI 2019; INTOSAI-P 10 – Mexico Declaration on SAI Independence, INTOSAI 2019. W sprawie aktualnej nomenklatury standardów INTOSAI zob. P. Banaś, K. Żyndul: *Cyfryzacja w pracach standaryzacyjnych INTOSAI*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2024.

³ J. A. Schumpeter: *Capitalism, Socialism, Democracy*, Abingdon 2010, s. 260 (pierwsze wydanie: 1943).

⁴ Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Do kategorii szeroko rozumianych organów regulacyjnych

W pierwszej części artykułu zostały przedstawione w sposób bardziej szczegółowy unijne wymogi dotyczące niezależności banków centralnych i organów regulacyjnych. W kluczowej części analizy unijne pojęcie niedopuszczalnych zaleceń czy instrukcji jest skonfrontowane z rozważaniami na temat natury wniosków formułowanych przez organy kontroli państwowej. W części końcowej zawarto wnioski podsumowujące wpływ unijnej koncepcji niezależności banków centralnych i organów regulacyjnych na kompetencje najwyższych organów kontroli.

Unijny standard niezależności

Jedynie w wypadku banków centralnych unijny standard niezależności został zagwarantowany na poziomie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵. Zgodnie z art. 130 TFUE: „W wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC, ani Europejski Bank Centralny, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych, nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu.

Instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, jak również rządy Państw Członkowskich zobowiązują się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych Europejskiego Banku Centralnego lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań”. Przepis ten traktowany jest jako kluczowa gwarancja instytucjonalnej niezależności banków centralnych⁶. Zarazem jednak odzwierciedla funkcjonalne podejście do idei niezależności, nie traktując jej jako wartości absolutnej, lecz ograniczonej do tego co jest niezbędne do prawidłowej realizacji zadań banku centralnego⁷.

Banki centralne jako jedyne cieszą się gwarancjami niezależności na poziomie prawa pierwotnego UE. W prawie pochodnym znajdziemy natomiast analogiczne gwarancje dotyczące organów regulacyjnych. Jakkolwiek występują pewne różnice językowe w kwestii sformułowania zasad niezależności poszczególnych regulatorów, większość istotnych dyrektyw operuje tym samym pojęciem instrukcji. Nakaz powstrzymania się od przyjmowania instrukcji i występowania o nie do innych organów czy podmiotów został uregulowany w stosunku do następujących organów regulacyjnych:

na potrzeby niniejszego artykułu zaliczono także Prezesa Urzędu Konkurencji i Konsumentów, tj. w unijnej nomenklaturze organ ochrony konkurencji.

⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 13.12.2007 – wersja skonsolidowana (Dz. U. C 202 z 7.6.2016, s. 47-360), dalej: TFUE. W kwestii kompetencji organów kontroli państwowej do kontroli banków państwowych zob. także: J. Mazur: *Uprawnienia najwyższych organów kontroli krajów Europy Zachodniej do kontroli banków stanowiących własność państwa*, „Kontrola Państwowa” nr 4/1997.

⁶ L. Bini Smaghi: *Central Bank Independence in the EU: from Theory to Practice*, „European Law Journal”, nr 4/2008, s. 449.

⁷ L. Flynn: *Article 130 [w:] The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, M. Kellerbauer (red.), Oxford 2019, s. 1309.

- regulatorów rynku kolejowego – art. 55 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE⁸;
- regulatorów rynku łączności elektronicznej – art. 5 ust. 2 dyrektywy 2018/1972⁹;
- regulatorów rynku usług audiowizualnych – art. 30 ust. 2 dyrektywy 2018/1808¹⁰;
- organów ochrony konkurencji – art. 4 ust. 2 dyrektywy 2019/1¹¹.

Jedynie w wypadku regulatorów rynku energetycznego przepisy odpowiedniej dyrektywy operują w polskim tłumaczeniu pojęciem „bezpośrednich poleceń” (art. 57 ust. 4 dyrektywy 2019/944)¹². Wersja angielskojęzyczna używa już natomiast znanego z pozostałych dyrektyw pojęcia (*direct instructions*), należy więc uznać, że jest ono tożsame z instrukcją znajdującą się w pozostałych omawianych aktach.

Naturalną konsekwencją uwolnienia regulatorów od instrukcji ze strony innych organów jest brak instancyjnej kontroli rozstrzygnięć organów regulacyjnych przez organy rządowe czy parlamentarne. W praktyce oznacza to poddanie aktów regulatorów wyłącznie kontroli sądowej.

Podsumowując, brak możliwości władz ingerencji innych organów państwowych (zwłaszcza organów administracji

rządowej) w działania organów regulacyjnych w całym toku postępowań administracyjnych prowadzonych przez te organy (niezależność funkcjonalna) jest fundamentem koncepcji niezależnych organów regulacyjnych.

Należy zaznaczyć, że opisane tu gwarancje funkcjonalnej niezależności banków centralnych i organów regulacyjnych są uzupełniane mechanizmami wspierającymi tę autonomię w innych aspektach. Przykładowo, przepisy dyrektyw porządkujących status organów regulacyjnych poświęcają uwagę autonomii zarządczej regulatorów, zwłaszcza w obszarze finansowym i kadrowym. Dyrektywy promują model finansowania, w którym organy regulacyjne posiadają wyodrębniony budżet i cieszą się autonomią w jego wydatkowaniu, ale nie normują w spójny sposób mechanizmu finansowania organów regulacyjnych i procesu budżetowego. Dyrektywy dotyczące organów ochrony konkurencji, regulatorów rynku komunikacji elektronicznej i kolei sugerują, że organy regulacyjne mogłyby być finansowane ze źródeł alternatywnych wobec budżetu państwa, przede wszystkim z obowiązkowych składek podmiotów regulowanych. W obszarze

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. U. L 343 z 14.12.2012, s. 32).

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1972 z 11.12.2018 ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz. U. L 321 z 17.12.2018, s. 36).

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z 14.11.2018 zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (Dz. U. L 303).

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z 11.12.2018 mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dz. U. L 11 z 14.1.2019, s. 3).

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z 5.6.2019 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. L 158 z 14.6.2019).

kadrowym podkreśla się konieczność zapewnienia odpowiednich zasobów ludzkich, adekwatnych do zakresu zadań. W niektórych wypadkach (np. w wypadku regulatorów kolejowych), formułowany jest bardziej konkretny wymóg umożliwienia mu samodzielnego prowadzenia procesów rekrutacyjnych i związanych z zarządzaniem kadrami.

Wiele uwagi poświęca się również kwestii reguł naboru oraz mandatu osób pełniących funkcje kierownicze w organach regulacyjnych. Prawodawstwo unijne promuje tu zwłaszcza model powołania na kadencję, w transparentnej procedurze zapewniającej weryfikację kwalifikacji kandydatów. Jednocześnie należy zapewnić stabilność mandatu wyłonionych osób przez ograniczenie podstaw skrócenia ich kadencji do udokumentowanych naruszeń prawa czy zaprzestania spełniania formalnych kryteriów powołania na stanowisko.

Niezależność NBP i organów regulacyjnych a kompetencje NIK

Niezależność w świetle regulacji unijnych jest ujęta jednocześnie zarówno jako swoisty przywilej, jak i obowiązek banków centralnych i regulatorów. Odpowiedzialność za ochronę tej niezależności jest bowiem równomiernie rozłożona na wszelkie organy i podmioty zewnętrzne oraz sam bank centralny i organy regulacyjne. Przywołane przepisy TFUE oraz dyrektyw operują pojęciem instrukcji, nie definiując

jednocześnie tego pojęcia. Jest ono zasadniczo obce polskiemu prawu, zwłaszcza przy opisie relacji między organami władzy publicznej. Sięgnięcie po słownikową definicję pojęcia instrukcji nie rozwiązuje problemu, ponieważ ogranicza się ona do zbioru przepisów ustalających sposób postępowania w jakiejś dziedzinie bądź dokładnego pouczenia, wskazówki¹³.

Bardziej użyteczna jest analiza pojęć pokrewnych występujących w przepisach regulujących relacje instytucjonalne w aparacie państwowym, w szczególności np. ustawa o Radzie Ministrów, regulując kompetencje właściwego ministra w stosunku do nadzorowanych lub podległych organów i jednostek organizacyjnych, operuje pojęciem wiążących wytycznych i poleceń¹⁴. Podobnie formuła wytycznych i poleceń znajduje zastosowanie w relacjach między wojewodami a Prezesem Rady Ministrów, który kieruje ich pracą¹⁵. Z kolei ustawa o kontroli w administracji rządowej wyróżnia na tym tle zalecenia oraz wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej, które stanowią fakultatywny element wystąpienia pokontrolnego. Zalecenia te niewątpliwie nie mają charakteru wiążącego, biorąc pod uwagę, że organ kontrolowany jest zobowiązany wyłącznie do złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia¹⁶.

Biorąc za podstawę ustrojowe prawo administracyjne, można więc przyjąć, że

¹³ Słownik języka polskiego PWN, <sjp.pwn.pl> (dostęp: 5.11.2025).

¹⁴ Art. 34a ust. 1 ustawy z 8.8.1996 o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1996 r., nr 106 poz. 492, ze zm.).

¹⁵ Art. 8 ust. 1 ustawy z 23.1.2009 o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. nr 31 poz. 206, ze zm.).

¹⁶ Art. 46 ust. 3 ustawy z 15.7.2011 o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r. nr 185 poz. 1092, ze zm.).

polski ustawodawca wprowadził dość klarowne rozróżnienie między wiążącymi wytycznymi i poleceniami, a niewiązącymi zaleceniami. Do której kategorii należy przyporządkować instrukcje, o których mowa w art. 130 TFUE? Wydaje się, że prawodawca europejski pojęcie to utożsamia jednak z próbami imperatywnego wpływania na działania banków centralnych w obrębie ich podstawowej misji. To wówczas można mówić o realnym zagrożeniu niezależności tych organów. Jakikolwiek zalecenia, wskazówki czy rekomendacje, do których bank centralny nie ma prawnego obowiązku się zastosować, nie wywołują takiego zagrożenia. Można także uznać, że niedopuszczalne byłyby instrukcje, które choć formalnie niewiążące, mogłyby stanowić – w świetle obowiązujących przepisów – przesłankę wystarczającą do odwołania przed upływem kadencji osób piastujących stanowiska w organach zarządczych banku centralnego. W takiej sytuacji instrukcja nabiera charakteru zbliżonego do wiążącej.

Formułowanie przez inne organy państwowe opinii czy oczekiwań dotyczących określonych działań i kierunków postępowania banku centralnego lub regulatora, nie ingeruje natomiast w funkcjonalną niezależność tego organu. Nie ma prawnego obowiązku podporządkowania się takim aktom, a brak realizacji zaleconych działań nie wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla organu bądź osób piastujących funkcje w jego ciałach zarządczych. Takie akty skierowane do banku centralnego lub

organu regulacyjnego mają charakter zbliżony do opinii formułowanych przez obywateli, media oraz reprezentantów grup interesu. Jakkolwiek organy państwowe nie są podmiotem konstytucyjnej wolności wypowiedzi, trudno odmawiać im prawa do wyrażania opinii i ocen adresowanych do innych organów państwa.

Ocena ta nie ulega zmianie, nawet jeśli bank centralny bądź organ regulacyjny jest ustawowo zobligowany do udzielenia odpowiedzi na formułowane zalecenia. Obowiązek ten jest bowiem ograniczony do konieczności ustosunkowania się do postulatów czy opinii, bez jakiegokolwiek zobowiązania do ich realizacji. W formalnym sensie kierowane do banku centralnego akty o takim charakterze będą miały status zbliżony do wniosków, które w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego każdy obywatel może wystosować do organów państwowych, zaś organ jest zobligowany do udzielenia odpowiedzi w ustawowym terminie.

Status formalnie niewiążących rekomendacji, które nie noszą cech instrukcji, o jakich mowa w przepisach TFUE czy dyrektyw, należy niewątpliwie przypisać także wnioskowi pokontrolnym NIK. Warto przypomnieć, że w świetle przepisów ustawy o NIK¹⁷, wniosek pokontrolny stanowi efekt oceny kontrolowanej działalności, wskazując działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, obligując jednostkę kontrolowaną wyłącznie do poinformowania Najwyższej Izby Kontroli o sposobie

¹⁷ Zob. w szczególności art. 28 ust. 1, art. 53 ust. 1 pkt 5 oraz art. 62 ustawy o NIK.

realizacji wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Żaden przepis ustawy nie daje podstawy, by we wniosku pokontrolnym dopatrywać się aktu o charakterze imperatywnym i władczym, skorelowanym z obowiązkiem jednostki kontrolowanej do realizacji jego treści.

Ustrojodawca (w przypadku NBP) i ustawodawca (w odniesieniu do organów regulacyjnych) zapewnił spójność kompetencji organu kontroli państwowej z przedstawionymi założeniami unijnej koncepcji niezależności banków centralnych i organów regulacyjnych. Przepisy nie przewidują ograniczenia ani zawężenia kompetencji kontrolnych NIK w stosunku do organów regulacyjnych, ale jednocześnie gwarantują, że nie będą one prowadziły do formułowania przez NIK wiążących instrukcji pod adresem regulatorów.

Również w przypadku NBP jako organu konstytucyjnego, którego niezależność ma silniejsze umocowanie również w prawie unijnym, nie sposób wskazać w kompetencjach kontrolnych NIK zagrożenia dla niezależności tego organu. Przepisy Konstytucji nie tylko wprost przesadzają o rozciągnięciu kompetencji kontrolnych NIK na NBP, jurysdykcja NIK w stosunku do banku centralnego pozostaje także w pełni spójna z konstytucyjnym statusem NBP. W szczególności nie stanowi zagrożenia dla realizacji jego misji w zakresie ustalania polityki pieniężnej i troski o wartość polskiego pieniądza (art. 227 ust. 1 Konstytucji RP) w sposób niezależny, a zatem bez

podlegania wiążącym instrukcjom innych organów. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Niezależność banku centralnego jest konsekwencją założenia racjonalności ograniczenia ingerencji polityków w działalność tego organu. Postulat ten ma uzasadnienie historyczne, prawnoporównawcze i wynikające z praktycznego doświadczenia wzajemnych relacji władzy politycznej i banku centralnego”¹⁸. Nie sposób uznać, że kompetencje NIK stwarzają ryzyko wypaczenia tych celów niezależności, co zresztą Trybunał podkreślił w przywołanym orzeczeniu.

Przedstawione tu obserwacje wydają się być oczywiste. Nie można jednak lekceważyć przeciwnych opinii i ocen, szczególnie jeśli są one formułowane przez instytucje unijne. W ostatnim raporcie o konwergencji opublikowanym przez Europejski Bank Centralny w 2024 r. i oceniającym postęp w realizacji kryteriów uczestnictwa w strefie euro, pojawia się następująca opinia: „Najwyższa Izba Kontroli (NIK), organ konstytucyjny, posiada szerokie uprawnienia na mocy art. 203 ust. 1 polskiej Konstytucji do kontroli działań wszystkich organów administracji publicznej oraz Narodowego Banku Polskiego pod kątem ich legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Zakres kontroli NIK powinien być jasno określony, nie powinien naruszać działań niezależnych audytorów zewnętrznych Narodowego Banku Polskiego, powinien być zgodny z zakazem wydawania poleceń NBP i jego organom decyzyjnym oraz nie powinien kolidować z zadaniami

¹⁸ Wyrok TK z 22.9.2006, sygn. akt U 4/06, pkt 164.

NCB związanymi z uczestnictwem w Europejskim Systemie Banków Centralnych. W szczególności należy zapewnić, aby podczas kontroli Narodowego Banku Polskiego stosowanie przez NIK 'kryterium celowości' nie obejmowało oceny działań Narodowego Banku Polskiego związanych z jego podstawowym celem, jakim jest stabilność cen¹⁹. W konsekwencji EBC rekomenduje zmiany konstytucyjne rewidujące zakres kompetencji NIK względem Narodowego Banku Polskiego.

Na wstępie należy podkreślić, że raport EBC nie jest aktem o charakterze wiążącym dla państw członkowskich i stanowi jedynie opracowanie analityczne, pozbawione jakichkolwiek walorów normatywnych. Nie może być więc traktowane jako źródło wiążących rekomendacji dla państw członkowskich, a zwłaszcza zaniechania stosowania przez ich organy (w tym organy kontroli państwowej) obowiązujących przepisów prawa krajowego. Nie może wreszcie służyć jako podstawa do wykładni zawężającej klarownie określonych w Konstytucji RP kompetencji NIK względem NBP. Niemniej, z uwagi na autorytet instytucji i jej rolę wśród organów unijnych, zasługuje na krytyczną analizę. Jest ona o tyle utrudniona, że EBC powstrzymuje się od rozwinięcia jakiegokolwiek argumentacji na poparcie hipotezy o konflikcie między konstytucyjnymi kompetencjami NIK a traktatowymi gwarancjami niezależności banku centralnego.

Stanowisko EBC operuje przede wszystkim nieuzasadnionym „skrótowym”, polegającym na utożsamieniu, bez szerszej analizy, wniosków pokontrolnych NIK z instrukcjami. EBC nie pochyła się nad naturą wniosków pokontrolnych, lecz *a priori* odrzuca jakikolwiek element kontroli celowości działań banku centralnego przez najwyższe organy kontroli. Takie podejście jest trudne do zaakceptowania, ale znamionuje jednocześnie szerszy problem, jakim są nieporozumienia wokół celów i zakresu niezależności formalnej banków centralnych i organów regulacyjnych. Absolutyzowanie zasady niezależności przez wyłączenie klasycznych i utrwalonych mechanizmów kontroli i rozliczalności organów państwowych jest przejawem oderwania interpretacji zasady niezależności od jej pierwotnych celów i założeń. W związku z tym, warto te cele i założenia przypomnieć.

Wyłanianie się niezależnych organów regulacyjnych i niezależnych banków centralnych, określanych czasem jako prototyp organów regulacyjnych²⁰, było efektem przemian gospodarczych i ustrojowych, które nasiliły się w zachodnich demokracjach, zwłaszcza w okresie kryzysu powojennego państwa dobrobytu, w latach 70. i 80. poprzedniego stulecia. Kryzys modelu etatystycznego i rosnące przekonanie o wyższości rynku i konkurencji względem interwencji publicznej uruchomił wówczas fale reform prywatyzacyjnych oraz zmianę

¹⁹ European Central Bank, *ECB's Convergence Report 2024*, <<https://www.ecb.europa.eu/press/other-publications/convergence/html/ecb.cr202406~475c2172bc.en.html>> (dostęp: 5.11.2025).

²⁰ M. Quintyn: *Independent Agencies: More than a Cheap Copy of Independent Central Banks?*, „Constitutional Political Economy” nr 3-4/2009, s. 267.

pojęcia państwa do gospodarki – z paradygmatu dominującego właściciela do modelu regulatora rynków zdominowanych przez podmioty prywatne.

To wymusiło także zmiany w architekturze instytucjonalnej administracji publicznej, których najważniejszym przejawem stała się rosnąca rola tzw. instytucji niewiększościowych, czyli takich, które nie podlegają ścisłej kontroli politycznej większości. Jak to podsumowuje G. Majone, jeden z najważniejszych badaczy ewolucji aparatu państwowego wynikającej z tych trendów: „Wzrost instytucji nie-większościowych był jednocześnie symptomem i konsekwencją porażki interwencjonistycznego modelu państwa dobrobytu. W kolejnych krajach, wyborcy zaczęli wyrażać swój sprzeciw wobec niekontrolowanej ekspansji struktur państwowych oraz ich przejmowania przez partie polityczne i grupy interesu. Stało się też coraz bardziej oczywiste, że kryzys powojennego państwa dobrobytu nie dotyczy wyłącznie finansów publicznych, ale ma również wymiar ideologiczny: swoją legitymację utracił model demokracji sprowadzający politykę do gry o sumie zerowej pomiędzy koalicjami interesów, pozostawiający interesy indywidualne i mniej zorganizowane bez właściwej ochrony”²¹. Niezależność organów, istotnych zwłaszcza dla stabilności gospodarki i kondycji ekonomicznej obywateli, miała

zatem zabezpieczyć kluczowe w tych sferach decyzje przed krótkowzrocznymi naciskami politycznymi, nastawionymi wyłącznie na – jak to ujął z kolei J. Tirole – realizację celów wyborczych²².

Niezależność organów regulacyjnych miała jeszcze jedno szczególne uzasadnienie. Stała się kluczowym elementem budowania wiarygodności państwa względem prywatnych inwestorów na świeżo zliberalizowanych i sprywatyzowanych rynkach, takich jak rynek energii, łączności czy poczty. Niezależność regulatorów miała wzmacniać przekonanie o uczciwej konkurencji na tych rynkach, nawet jeśli wciąż pozostawały na nich obecne podmioty kontrolowane przez państwo²³. Miała też chronić aktorów rynkowych przed decyzjami regulacyjnymi (np. w sprawie zmiany taryf), które byłyby oparte na politycznych, a nie merytorycznych przesłankach.

Te cele, który były fundamentem tworzenia organów niezależnych, zachowują swoją wagę. W tym punkcie możemy zmierzyć się z pytaniem, czy rozciągnięcie kompetencji najwyższych organów kontroli na banki centralne i organy regulacyjne stoi z nimi w jakiegokolwiek sprzeczności. Wydaje się, że takie zagrożenie nie występuje. Organy kontroli państwowej nie są bowiem wyrazicielami interesów partyjno-politycznych czy też grup interesu, a przede wszystkim nie dysponują kompetencjami do władczego narzucania

²¹ G. Majone: *Independence Versus Accountability? Non-majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe*, „The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration” nr 1/1994, s. 120.

²² J. Tirole: *Economics for the Common Good*, Princeton 2017, s. 165.

²³ M. Thatcher, A. Stone Sweet: *Theory and Practice of Delegation to Non-majoritarian Institutions*, „West European Politics” nr 1/2002, s. 4.

konkretnych decyzji i kierunków działania. Trudno dostrzec zagrożenie, że będą w stanie skutecznie narzucić wskazanym tu instytucjom niezależnym decyzje zakłócające realizację ich ustawowych zadań w sposób wolny od nieuprawnionych nacisków politycznych.

Co jednak jeszcze istotniejsze, silna pozycja najwyższych organów kontroli względem banków centralnych i organów regulacyjnych może być traktowana jako jeden z kluczowych czynników ograniczających identyfikowane w literaturze zagrożenia związane z niezależnością tych instytucji. W szczególności chodzi tu o zjawisko tzw. przejścia instytucji (ang. *agency capture*). Przejęcie agencji oznacza, że instytucja zamiast służyć interesowi publicznemu, realizuje interesy wybranych uczestników rynku lub grup interesu, często dużych korporacji dysponujących wystarczającymi zasobami i bodźcami do wywierania wpływu na decyzje regulacyjne²⁴. Autonomizacja pewnych instytucji i ich wyjęcie spod politycznego nadzoru miała uchronić je przed przejściem przez grupy interesów związane z politycznymi decydentami. Rozwiązanie tego problemu stworzyło jednak kolejny – uwolnienie się od wpływów politycznych naraziło organy regulacyjne na bezpośrednią presję ze strony graczy rynkowych czy innych grup interesu. Nie są to zagrożenia wyłącznie teoretyczne. A. Sajo przypomina,

że już pierwszy niezależny organ regulacyjny w historii, tj. amerykańska Komisja Handlu (American Interstate Commerce Commission), jest pouczającym przykładem przejścia agencji przez firmy kolejowe i przewozowe, które wykorzystywały swój wpływ na Komisję do ograniczania konkurencji i niedopuszczania nowych podmiotów na rynek²⁵.

Poddanie regulatorów i banków centralnych szerokiej jurysdykcji najwyższych organów kontroli może być jednym z najskuteczniejszych środków zapobiegających takim zjawiskom. Eliminuje potencjalny deficyt rozliczalności i zewnętrznej kontroli nad tym organami, wynikający z ich uwolnienia spod kontroli sprawowanej bezpośrednio przez rząd czy parlament. Zarazem nie rodzi zagrożeń dla ich funkcjonalnej niezależności w relacji z powierzonymi im ustawowo zadaniami regulacyjnymi. W tym sensie rolę niezależnych organów kontroli należy postrzegać nie jako zagrożenie dla niezależności regulatorów i banków centralnych, ale kluczowy mechanizm zabezpieczający przed problemami z nią związanymi, zwłaszcza zjawiskiem przejścia agencji przez rozmaite grupy interesu.

Nie ma przy tym przeszkód, aby ocenie najwyższych organów kontroli podlegała nie tylko legalność, gospodarność czy rzetelność działania tych organów, ale także celowość. Trudno bowiem

²⁴ Zob. szerzej: D. Coen, M. Thatcher: *The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators*, „Governance” nr 3/2005, s. 329; D. Custos: *The Rulemaking Power of Independent Regulatory Authorities*, „American Journal of Comparative Law” nr 54/2006, s. 615.

²⁵ A. Sajo: *Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: a Comparative Perspective*, „Annales U. Sci. Budapestinensis Rolando Eotvos Nominatae” nr 48/2007, s. 43.

dostrzec jakiegokolwiek szczególne zagrożenia dla niezależności banków centralnych i organów regulacyjnych wynikające z poddania zewnętrznej analizie również zgodności realizowanych działań z powierzonymi tym instytucjom celami oraz adekwatności przyjętych środków i metod. Niewiążące rekomendacje formułowane przez organy kontroli w tym zakresie powinny być wręcz traktowane jako istotne wsparcie wewnętrznych procesów samooceny efektywności działań przez wymienione instytucje.

Podsumowanie

Funkcjonalna niezależność banków centralnych i organów regulacyjnych, rozumiana jako możliwość wykonywania swoich kompetencji bez nacisków ze strony politycznych decydentów czy podmiotów rynkowych, jest wartością trwale zakorzenioną w systemach administracji publicznej państw demokratycznych. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego i nie wyłącza względem tych organów kluczowych mechanizmów rozliczalności i kontroli, które również mają status fundamentalnych wartości w systemie administracji publicznej. Szerokie kompetencje kontrolne najwyższych organów kontroli wobec banków centralnych i organów regulacyjnych nie są w konflikcie z celami i założeniami idei niezależności tych instytucji, ale mogą tę niezależność wzmacniać, pozwalając na skuteczniejsze wychwytywanie zjawisk, które jej zagrażają, takich jak przejęcie agencji. Niezależność w systemie administracji państwowej nie może

być traktowana wyłącznie jako przywilej określonych organów i instytucji. Musi być w parze z adekwatnymi mechanizmami rozliczalności i kontroli. Wyłączenie w stosunku do banków centralnych i organów regulacyjnych standardowych narzędzi kontroli ze strony politycznego kierownictwa państwa nie może skutkować pozostawieniem tych instytucji w próżni. Rolą najwyższych organów kontroli jest zapewnienie, że ich działania i zaniechania pozostaną przedmiotem fachowej, politycznie neutralnej i transparentnej kontroli.

Wnioski te prowadzą nie tylko do odrzucenia postulatów (formułowanych przez Narodowy Bank Polski w ślad za raportami EBC) zawężenia kompetencji kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli względem NBP. Dają także podstawę do ogólnej oceny, że wyłaniający się z przepisów konstytucyjnych i ustawowych model relacji instytucjonalnych między NIK a NBP (i organami regulacyjnymi) jest na wskroś zrównoważony i odpowiada na potrzebę właściwego wyważenia między niezależnością a rozliczalnością banków centralnych i regulatorów.

dr hab. **DAWID SZEŚCIŁO**
Zakład Studiów nad Dobrym
Rządzeniem – Good Governance,
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego,
członek Kolegium NIK,
ORCID: 0000-0001-6682-879X

Słowa kluczowe: bank centralny, NBP, regulator rynku bankowego, relacje NBP i NIK, niezależność banku centralnego, kompetencje kontrolne NIK wobec NBP

Bibliografia:

1. Bini Smaghi L.: *Central Bank Independence in the EU: from Theory to Practice*, „European Law Journal” nr 4/2008.
2. Coen D., Thatcher M.: *The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators*, „Governance” nr 3/2005.
3. Custos D.: *The Rulemaking Power of Independent Regulatory Authorities*, „American Journal of Comparative Law” nr 54/2006.
4. European Central Bank, *ECB's Convergence Report 2024*.
5. Kellerbauer M. (red.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford 2019.
6. Majone G.: *Independence Versus Accountability? Non-majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe*, „The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration” nr 1/1994.
7. Quintyn M.: *Independent Agencies: more than a Cheap Copy of Independent Central Banks?*, „Constitutional Political Economy” nr 3-4/2009.
8. Sajó A.: *Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: a Comparative Perspective*, „Annales U. Sci. Budapestinensis Rolando Eotvos Nominatae” nr 48/2007.
9. Schumpeter J. A.: *Capitalism, Socialism, Democracy*, Abingdon 2010. (pierwsze wydanie: 1943).
10. Thatcher M., Stone Sweet A.: *Theory and Practice of Delegation to Non-majoritarian Institutions*, „West European Politics” nr 1/2002.
11. Tirole J.: *Economics for the Common Good*, Princeton 2017.

ABSTRACT

Independence of Central Banks and Regulatory Authorities – Competences of Supreme Audit Office

In his article, the author discusses the relationship between the EU standards on the independence of central banks and regulatory authorities and the mandate of the Supreme Audit Office (NIK). The article points out that the EU law prohibits these institutions from accepting instructions from other bodies, in order to protect them from political and business pressures. At the same time, it emphasises that the principle of independence is functional rather than absolute in nature, as it serves the proper performance of statutory tasks. A key element of the analysis is determining whether post-audit recommendations issued by NIK to a central bank or regulatory authorities may be regarded as impermissible instructions. The author stresses that such recommendations are non-binding in nature and that the obligation to respond

to them does not infringe the independence of the audited institutions. In conclusion, it is emphasised that the independence of authorities must coexist with mechanisms of accountability. NIK audits do not threaten this independence; on the contrary, they strengthen it by preventing the phenomenon of an agency being captured by interest groups. Independent audit bodies are therefore an important element of the balance between autonomy and accountability of public institutions.

Dawid Sześciło, PhD, Unit of Administration Science, Faculty of Law and Administration, University of Warsaw, member of the Council of NIK, ORCID: 0000-0001-6682-879X

Kew words: central bank, National Bank of Poland (NBP), bank market regulators, relationship between NBP and NIK, independence of the central bank, audit mandate of NIK with regard to NBP

Możliwe zmiany w prawie

Cyberbezpieczeństwo w JST – analiza wyników kontroli NIK

Autor podejmuje problematykę poziomu cyberbezpieczeństwa w jednostkach samorządu terytorialnego (JST, samorządy) w Polsce, z wykorzystaniem wyników najnowszych kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz obowiązujących regulacji prawnych. Stawia tezę, że samorządy stanowią obecnie „miękkie podbrzusze” systemu bezpieczeństwa państwa, co wynika z niedostatku zasobów, braku świadomości decydentów, niewystarczających mechanizmów nadzoru oraz sankcji. W artykule nakreśla ramy prawne krajowego systemu cyberbezpieczeństwa, kluczowe obowiązki administracji samorządowej oraz najczęściej występujące nieprawidłowości i luki wskazane przez NIK. Na podstawie analizy empirycznej i przeglądu literatury formułuje rekomendacje *de lege lata* i *de lege ferenda*, wskazując na potrzebę centralizacji wybranych funkcji, wzmocnienia odpowiedzialności indywidualnej oraz rozwoju kompetencji cyfrowych. Podkreśla także znaczenie współpracy z zespołami reagowania na incydenty bezpieczeństwa komputerowego (ang. Computer Security Incident Response Team – CSIRT) i platformą ISAC-JST.

KAMIL SYLWESTER MROCZKA

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że w ostatnich latach istotna część procesów realizowanych przez podmioty administracji publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego została przeniesiona do świata cyfrowego. Z roku na rok rośnie liczba dostępnych e-usług publicznych. Polskie

państwo inwestuje środki finansowe, aby zwiększyć sprawność i efektywność działania administracji publicznej. Działania te bez wątpienia przynoszą wymierne korzyści obywatelom, a w przyszłości pozwolą również na wzrost standaryzacji sposobu świadczenia usług publicznych na rzecz wszystkich interesariuszy. Korzyści wynikające z informatyzacji nie podlegają dyskusji. Należy jednak mieć

na uwagę, że migracja ze świata „papierowego” do świata cyfrowego doprowadziła do powstania nowej kategorii zagrożeń i ryzyka dla państwa i jego instytucji.

W kontekście funkcjonowania podmiotów publicznych technologie informacyjno-komunikacyjne (ang. Information and Communications Technology – ICT) przyczyniają się do zwiększenia efektywności działania urzędów oraz usprawniają przepływ informacji między instytucjami i poprawiają kontakt z obywatelami, a także innymi interesariuszami organów władzy publicznej¹. Należy jednak mieć świadomość, że „wraz ze wzrostem popularności usług cyfrowych i pojawianiem się nowych technologii rozwija się także cyberprzestępczość, co jest wyraźnie widoczne w statystykach zespołów zajmujących się reagowaniem na incydenty bezpieczeństwa komputerowego. Dodatkowo sytuacja międzynarodowa sprawia, że systematycznie rośnie liczba ataków na instytucje publiczne. W takich okolicznościach ważne jest – jak nigdy przedtem – zadbanie o cyberbezpieczeństwo podmiotów świadczących usługi publiczne i przetwarzających dane obywateli”². W doktrynie podkreśla się,

że „współcześnie cyberprzestrzeń (...) i jej ochrona stały się (...) elementem systemu ochrony bezpieczeństwa państwa i obronności”³. W rezultacie ochrona systemów IT jest obecnie kluczowa dla sprawnego działania administracji publicznej, w tym również samorządów.

O prawdziwości tego założenia świadczą dostępne dane empiryczne oraz skala incydentów w cyberprzestrzeni. Minister Cyfryzacji Krzysztof Gawkowski prezentując roczne sprawozdanie o cyberbezpieczeństwie w Polsce, poinformował, że w 2024 r. CSIRT poziomu krajowego zarejestrowały łącznie 111 660 incydentów cyberbezpieczeństwa, co było rekordowym wynikiem⁴. Wstępne dane za 2025 r. pokazują, że skala incydentów w cyberprzestrzeni niepokojąco rośnie i do października 2025 r. osiągnęła poziom ok. 170 000⁵, z czego duża część dotyczyła właśnie administracji samorządowej. Zdaniem Ministra Cyfryzacji „ataki są prowadzone przez cyberprzestępców (chcą zarobić) oraz cyberterrorystów (chcą wyłączyć podstawowe usługi, np. wodę, kanalizację, energetykę)”⁶.

Tezę przyjętą na potrzeby prowadzonych rozważań jest twierdzenie,

¹ Zob. szerzej: M. Szczegielniak: *Dostęp do informacji w administracji publicznej a rozwój partycypacji obywatelskiej w Polsce*, Warszawa 2025, s. 125.

² *Cyberbezpieczny samorząd. Poradnik*, Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2023, s. 16.

³ K. Chałubińska-Jentkiewicz, A. Brzostek: *Wstęp [w:] Modele rozwiązań prawnych w systemie cyberbezpieczeństwa RP. Rekomendacje*, K. Chałubińska-Jentkiewicz (red.), A. Brzostek, Warszawa 2021, s. 5.

⁴ *Wzrost cyberataków o ponad 20 proc. Gawkowski pokazuje liczby i wskazuje na rosyjskich hakerów. Czy jest tu drugie dno?*, wPolityce.pl, 16.4.2025 r., <<https://wpolityce.pl/polityka/726831-wzrost-cyberatakow-gawkowski-pokazuje-liczby-drugie-dno>> (dostęp: 30.11.2025).

⁵ *Gawkowski: miękkie podbrzusze systemu cyberbezpieczeństwa to samorząd*, Serwis Samorządowy PAP, <<https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/gawkowski-miekkie-podbrzusze-systemu-cyberbezpieczenstwa-samorzad>> (dostęp: 30.11.2025).

⁶ *Samorządowa platforma cyberbezpieczeństwa zwiększy odporność JST*, Serwis Samorządowy PAP, <<https://samorząd.pap.pl/kategoria/e-urząd/samorządowa-platforma-cyberbezpieczenstwa-zwiekszy-cyfrowa-odpornosc-jst>> (dostęp: 30.11.2025).

że jednostki samorządu terytorialnego stanowią „miękkie podbrzusze państwa” w wymiarze cyberbezpieczeństwa, dlatego że JST nie posiadają adekwatnych zasobów kadrowych i finansowych, a decydenci samorządowi nie mają odpowiedniej świadomości istotności kwestii związanych z bezpieczeństwem informacji. Czynnikiem, który negatywnie wpływa na ten stan rzeczy jest również brak adekwatnych mechanizmów sankcyjnych i kar indywidualnych nakładanych na osoby odpowiedzialne za zarządzanie cyberbezpieczeństwem samorządów. Co prawda istnieją mechanizmy odpowiedzialności porządkowej i pracowniczej, a także karnej (np. art. 231 kodeksu karnego⁷), lecz – w mojej ocenie – w praktyce nie funkcjonują skutecznie, a sankcje nie odnoszą się wystarczająco do naruszeń obowiązków w zakresie cyberbezpieczeństwa. Warto w tym miejscu wskazać, że prawodawca krajowy – implementując rozporządzenie w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego (rozporządzenie DORA⁸) – zdecydował się

na wprowadzenie takich kar m.in. dla osób odpowiadających za zarządzanie podmiotami finansowymi⁹.

Na potrzeby weryfikacji założonej tezy sformułowano następujące pytania badawcze: jak definiowane jest cyberbezpieczeństwo w ujęciu prawa unijnego i krajowego? Jakie podmioty tworzą krajowy system cyberbezpieczeństwa? Jakie są zadania jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie? Jak przedstawia się ocena działań JST w kontekście wyników kontroli NIK? Jakie są najważniejsze wyzwania związane z cyberbezpieczeństwem administracji samorządowej?

Przyjęte założenia badawcze zdefiniowały warstwę metodologiczną artykułu. Na potrzeby prowadzonych rozważań wykorzystano analizę instytucjonalno-prawną oraz analizę danych empirycznych zawartych w wystąpieniach pokontrolnych i raportach wyspecjalizowanych podmiotów krajowego systemu cyberbezpieczeństwa. Uzupełnieniem są obserwacje autora wynikające z jego doświadczeń zawodowych oraz publikowanych wcześniej ustaleń¹⁰.

⁷ Ustawa z 6.7.1997 – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 383, z późn. zm.).

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554 z 14.12.2022 w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014, (UE) nr 909/2014 oraz (UE) 2016/1011 (Dz. U. UE. L. z 2022 r. nr 333, s. 1, z późn. zm.).

⁹ Ustawa z 25.6.2025 o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego oraz emitowaniem europejskich zielonych obligacji (Dz.U. poz. 1069).

¹⁰ W artykule wykorzystano wcześniejsze ustalenia autora publikowane w ciągu ostatnich kilku lat m.in.: K. Mrocza, K. Maderak, K. Zieliński: *Nadzór nad cyberbezpieczeństwem rynku finansowego w Polsce: perspektywa nadzorcza*, [w:] *Finanse cyfrowe: informatyzacja, cyfryzacja i datafikacja*, L. Gąsiorkiewicz (red.), J. Monkiewicz, Warszawa 2021; K. Mrocza, P. Piekutowski: *Cyber Safe Place – ochrona cyberbezpieczeństwa rynku finansowego jako zyskujące na znaczeniu zadanie Komisji Nadzoru Finansowego* [w:] *Bezpieczeństwo terrorystyczne budynków użyteczności publicznej. Tom 4. Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni oraz praktyczny wymiar zabezpieczeń technicznych*, J. Stelmach (red.), Warszawa 2022; K. Mrocza, B. Biderman: *Uwarunkowania prawne nadzoru nad cyberbezpieczeństwem rynku finansowego w Polsce*, „Bezpieczny Bank” nr 2/2022; K. Mrocza, M. Szczegielniak, J. Brzozowski: *Kluczowe problemy i wyzwania w zakresie budowania odporności cyfrowej i cyberbezpieczeństwa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – analiza empiryczna w świetle wyników kontroli*, „Cybersecurity and Law” 2/2025; K. Mrocza, M. Groniewski: *Krajobraz*

Warto w tym miejscu podkreślić, że w styczniu 2026 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił nowelizację ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa¹¹. Na dzień finalizacji prac nad tekstem proces nie został zakończony. Wobec powyższego artykuł skupia się na regulacjach obowiązujących według stanu na 31 stycznia 2026 r. Należy jednak podkreślić, że nowelizacja wprowadza szereg istotnych zmian, które zostaną zasygnalizowane na marginesie prowadzonych rozważań związanych z analizą ustaleń Najwyższej Izby Kontroli.

Konceptualizacja terminu cyberbezpieczeństwo

Dorobek doktryny związany z konceptualizacją terminu „cyberbezpieczeństwo” znacząco powiększył się w ostatnich latach. Wynika to w dużej mierze z aktywności legislatorów poziomu zarówno unijnego, jak i krajowego oraz z dynamicznego rozwoju sektora usług ICT.

Z uwagi na ograniczenia objętości artykułu oraz zasadniczy cel badawczy przegląd definicji zostanie ograniczony do wybranych definicji prezentowanych w doktrynie oraz definicji legalnych.

Przedstawiciele doktryny prezentują różne perspektywy badawcze, co bez wątpienia wpływa na definiowanie terminu cyberbezpieczeństwo. Robert Siudak, reprezentujący nauki o polityce i administracji uważa, że cyberbezpieczeństwo to proces, który ma za zadanie „doprowadzenie do stanu, w którym możliwe niebezpieczeństwa nie przekraczają akceptowalnego poziomu ryzyka dla poszczególnych podmiotów bezpieczeństwa”¹². Z kolei z perspektywy prawnej podkreśla się trudności interpretacyjne i nieostrość pojęcia cyberbezpieczeństwa (bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni) oraz jego złożoność i wieloaspektowy, niejednoznaczny charakter¹³.

Definicja terminu cyberbezpieczeństwo została zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Przepis ten stanowi, że jest to „odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy”¹⁴. Przywołana definicja zwraca uwagę na naruszenia konkretnych atrybutów, które wymagają szczególnej ochrony: poufność, integralność, dostępność

cyberbezpieczeństwa rynku finansowego w Polsce a poziom edukacji finansowej – perspektywa organu nadzoru nad rynkiem finansowym oraz jego interesariuszy, „Studia Politologiczne” 2025, vol. 77.

¹¹ Ustawa z 23.1.2026 o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <[https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/1955_u/\\$file/1955_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/1955_u/$file/1955_u.pdf)> (dostęp: 5.2.2026). Tekst ustawy Senat przyjął bez poprawek. Warto w tym miejscu podkreślić, że ustawa została podpisana przez Prezydenta RP i jednocześnie skierowana do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następcej. Prezydent podał w wątpliwość: objęcie ustawą aż 18 branż gospodarki pogrupowanych w podmioty kluczowe i ważne, uregulowanie zasad uznawania podmiotów za dostawców wysokiego ryzyka oraz zasady wydawania tzw. poleceń.

¹² R. Siudak: *Cyberbezpieczeństwo w Polsce. Od dyskursów do polityk publicznych*, Kraków 2022, s. 280-281.

¹³ C. Banasiński: *Pojęcie cyberbezpieczeństwa* [w:] *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*, C. Banasiński (red.), Warszawa 2023, s. 31-37.

¹⁴ Ustawa z 5.7.2018 o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1077, z późn. zm., art. 2 pkt 4).

i autentyczność. Filip Radoniewicz precyzuje, że w kontekście ochrony systemów informacyjnych poufnością określa się dostęp do danych tylko przez osoby do tego uprawnione¹⁵. Integralność z kolei oznacza dokładność i kompletność danych i informacji wraz z utrzymaniem ich w takim stanie¹⁶. Dostępność jest tym atrybutem, który wiąże się z możliwością korzystania z informacji przez uprawnione osoby, ilekroć zajdzie taka potrzeba¹⁷. Autentyczność zdefiniowana jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności (KRI) jako „właściwość polegająca na tym, że pochodzenie lub zawartość danych opisujących obiekt są takie, jak deklarowane”¹⁸.

Warto w tym miejscu podkreślić, że krajowy ustawodawca konstruując definicję w ustawie z lipca 2018 r., uwzględnił definicję przyjętą na poziomie dyrektywy NIS¹⁹. Co prawda dyrektywa nie definiuje wprost pojęcia cyberbezpieczeństwo, ale w art. 4 wprowadza pojęcie „bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych”. Określa je jako „odporność sieci i systemów informatycznych, przy danym poziomie zaufania, na wszelkie działania naruszające dostępność, autentyczność, integralność lub poufność przechowywanych

lub przekazywanych, lub przetwarzanych danych, lub związanych z nimi usług oferowanych lub dostępnych poprzez te sieci i systemy informatyczne”²⁰.

Samorząd terytorialny w Polsce

Na temat samorządu terytorialnego w Polsce powstały setki wartościowych prac, raportów i analiz. Ich przytaczanie w tym miejscu wykracza poza przyjęte założenia badawcze. Zamierzeniem autora jest przywołanie najważniejszych informacji dotyczących struktury jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu liczbowym według stanu na 1 stycznia 2025 r.

Zgodnie z brzmieniem art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”²¹. W orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że powołany przepis stanowi „pewną generalną deklarację, która ma wzmocnić jego pozycję ustrojową. Polega ona na założeniu, że społeczności lokalne powinny mieć zapewnioną – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych

¹⁵ F. Radoniewicz: *Objaśnienie pojęć [w:] Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*, W. Kitler (red.), J. Taczkowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019, s. 31.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.5.2024 w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 773, §2, pkt 2).

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z 6.7.2016 w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (Dz.U. UE L. z 2016 r., nr 194).

²⁰ Tamże, art. 4, pkt 2.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, z późn. zm.).

organów władzy”²². Przyjęta przez prawodawcę konstytucyjnego konstrukcja prawna jest określana w doktrynie mianem domniemania kompetencji (domniemania kompetencyjnego), domniemania zadań lub domniemania właściwości²³.

Od 1 stycznia 1999 r., na podstawie ustawy z 24 lipca 1998 r. wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa²⁴. Zgodnie z art. 2 ust. 1 jego jednostkami są: gminy, powiaty i województwa. Ustawa określiła strukturę podziału terytorialnego, w ramach którego funkcjonują JST, natomiast same jednostki zostały powołane odrębnymi ustawami ustrojowymi²⁵. Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na 1 stycznia 2025 r. Polska dzieli się na 16 województw, 314 powiatów i 2479 gmin (302 miejskie w tym 66 miast na prawach powiatu, 718 miejsko-wiejskich oraz 1459 wiejskich)²⁶.

Krajowy system cyberbezpieczeństwa

Zgodnie z intencją prawodawcy wyrażoną w art. 3 ustawy z lipca 2018 r. celem krajowego systemu jest „zapewnienie cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym, w tym niezakłóconego świadczenia usług

kluczowych i usług cyfrowych, przez osiągnięcie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa systemów informacyjnych służących do świadczenia tych usług oraz zapewnienie obsługi incydentów”.

W ujęciu podmiotowym krajowy system cyberbezpieczeństwa (KSC) obejmuje szereg podmiotów: operatorów usług kluczowych; dostawców usług cyfrowych; CSIRT MON; CSIRT NASK; CSIRT GOV; sektorowe zespoły cyberbezpieczeństwa; wybrane jednostki sektora finansów publicznych; instytuty badawcze; Narodowy Bank Polski; Bank Gospodarstwa Krajowego; Urząd Dozoru Technicznego; Polską Agencję Żeglugi Powietrznej; Polskie Centrum Akredytacji; Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej; spółki prawa handlowego wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej; podmioty świadczące usługi z zakresu cyberbezpieczeństwa; organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa; Pojedynczy Punkt Kontaktowy do spraw cyberbezpieczeństwa; Pełnomocnika Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa; oraz Kolegium do spraw Cyberbezpieczeństwa.

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 26.5.2010, II SA/Wr 70/10, LEX nr 674616.

²³ Zob. szerzej: H. Izdebski: *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2/2015, s. 69.

²⁴ Ustawa z 24.7.1998 o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96 poz. 603, z późn. zm.).

²⁵ Ustawa z 8.3.1990 o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), ustawa z 5.6.1998 o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1684), ustawa z 5.6.1998 o samorządzie województwa. (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 581, z późn. zm.).

²⁶ *Baza JST. Samorząd terytorialny w Polsce*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <<https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>> (dostęp: 19.10.2025).

Już pobieżna analiza tego katalogu prowadzi do wniosku, że krajowy system cyberbezpieczeństwa tworzą najważniejsze podmioty świadczące usługi na rzecz obywateli i innych interesariuszy systemu władzy publicznej. Co prawda JST nie stanowią odrębnej kategorii podmiotowej zdefiniowanej w art. 4 ustawy, lecz są objęte tą regulacją jako wybrane jednostki sektora finansów publicznych.

Obowiązki JST w zakresie cyberbezpieczeństwa

Nie ulega wątpliwości, że dynamiczny rozwój technologii ICT oraz rosnące zagrożenia w cyberprzestrzeni wymuszają na podmiotach publicznych, w tym jednostkach samorządu terytorialnego, wdrażanie skutecznych mechanizmów ochrony danych i systemów teleinformatycznych. Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa jest najważniejszym aktem prawnym określającym kompetencje, obowiązki i zadania w tym zakresie. Przywołana regulacja obejmuje szeroki katalog podmiotów realizujących zadania publiczne, w tym gminy, powiaty, województwa, związki JST, związki metropolitalne oraz samorządowe zakłady budżetowe²⁷. Bez wątpienia ustawa z lipca 2018 r. ma charakter kompleksowy – określa zarówno obowiązki związane z zarządzaniem incydentami, jak i inne wymogi dotyczące kształtowania odporności cyfrowej administracji samorządowej.

Obowiązki jednostek samorządu terytorialnego obejmują kilka obszarów. Na podstawie art. 21 ustawy mają obowiązek wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za utrzymanie kontaktu z podmiotami krajowego systemu cyberbezpieczeństwa. Ustawodawca nie precyzuje szczegółowych kompetencji tej osoby, co w praktyce rodzi problemy interpretacyjne. Dodatkowo powołany przepis nie precyzuje, jakie wymagania musi spełniać taka jednostka kontaktowa, jak również nie jest powiedziane, że wyznaczona musi być osobą fizyczną. W praktyce jednak takie jednostki wskazują właśnie osoby fizyczne o właściwych kompetencjach²⁸. Podstawowym obowiązkiem osoby wyznaczonej jest utrzymywanie kontaktu z właściwym zespołem CSIRT oraz założenie „punktu kontaktowego”, w terminie 14 dni od daty jej wyznaczenia. Obejmuje ono przedstawienie konkretnych danych wymienionych w art. 22 ust. 1 pkt 5 ustawy²⁹. Informację o wskazaniu osoby kontaktowej w odniesieniu do JST przekazuje się do CSIRT NASK (wysyłając na adres ksc@cert.pl), który jest właściwy dla jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem przypadku wynikającego z art. 27 ustawy, czyli w zakresie incydentów związanych ze zdarzeniami o charakterze terrorystycznym, przedstawiając niezbędne dane wskazane w ustawie³⁰.

²⁷ F. Radoniewicz: *Objaśnienie pojęć [w:] Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*, W. Kitler (red.), J. Tączkowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019, s. 58-59.

²⁸ W. Dziomdziora: *Cyberbezpieczeństwo w samorządzie terytorialnym. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2021, s. 31.

²⁹ Ustawa z 5.7.2018 o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1077, z późn. zm., art. 22, ust. 1, pkt 5).

³⁰ W. Dziomdziora: *Cyberbezpieczeństwo...*, op.cit., s. 35.

Na JST nałożono również obowiązki i zadania związane z właściwym zarządzaniem incydentami. Obejmują one m.in.: zgłaszanie incydentów, w tym krytycznych, ich obsługę i dokumentowanie, podejmowanie działań naprawczych i zapobiegawczych oraz dzielenie się wiedzą o zagrożeniach z właściwymi CSIRT³¹. Należy podkreślić, że obowiązki te mają charakter nie tylko informacyjny, lecz także operacyjny – wymagają przywrócenia pełnej sprawności systemu informacyjnego oraz wdrożenia procedur minimalizujących ryzyko powtórzenia incydentu. W doktrynie podkreśla się, że JST powinny również „umieć zaimplementować procedury i narzędzia chroniące podmiot publiczny w przyszłości przed zaistnieniem analogicznego incydentu” oraz dokumentować wszystkie, które miały miejsce w przeszłości³².

Przepis art. 24 ustawy daje podstawę jednostkom samorządowym do przekazywania informacji o możliwych zagrożeniach w przyszłości. Procedura nie została sformalizowana, co może prowadzić do niejednolitości praktyki. Informacje powinny być przekazywane w formie elektronicznej i bez zbędnej zwłoki, aby umożliwić CSIRT odpowiednią reakcję. Wymagania te należy jednak doprecyzować, aby obowiązywał wspólny standard zarządzania

informacjami o incydentach. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 25 wobec podmiotu publicznego może zostać również wydana decyzja o uznaniu go za operatora usługi kluczowej, co nakłada na podmiot dodatkowe obowiązki określone w art. 8-16 ustawy³³.

Podmioty wykonujące zadania publiczne są również zobowiązane do korzystania z systemów teleinformatycznych spełniających minimalne wymagania oraz zapewniających interoperacyjność, zgodnie z zasadami określonymi w Krajowych Ramach Interoperacyjności³⁴. Oznacza to, że wykorzystywane przez JST systemy teleinformatyczne oraz prowadzone przez nie publiczne rejestry danych muszą spełnić odpowiednie wymagania techniczne określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności³⁵. Nakłada ono m.in. obowiązek zapewnienia właściwych standardów dotyczących bezpieczeństwa, dostępności oraz integralności danych, a także stosowania uzgodnionych standardów komunikacji, które pozwalają na współpracę z systemami innych instytucji publicznych.

Specyfika działania jednostek samorządu terytorialnego sprawia, że uznaje się je za administratorów danych

³¹ K. Czaplicki: *Obowiązki w zakresie zgłaszania i obsługi incydentu w podmiocie publicznym* [w:] *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*, G. Szpor (red.), A. Gryszczyńska, Warszawa 2019, s. 199.

³² Tamże.

³³ *Cyberbezpieczny samorząd*..., op.cit., s. 19.

³⁴ Ustawa z 17.2.2005 o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1557, 1717, art. 13 ust. 1).

³⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.5.2024 w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 773).

w rozumieniu RODO³⁶. Nakłada to na nie obowiązek przeprowadzenia analizy ryzyka i wdrażania środków technicznych i organizacyjnych, które owo ryzyko minimalizują³⁷. Samorządy muszą więc nieustannie chronić systemy teleinformatyczne przed zagrożeniami, zapewniać integralność, poufność i dostępność danych, a także wdrażać procedury zarządzania incydentami, mechanizmy kontroli dostępu oraz regularne szkolenia dla pracowników w zakresie bezpiecznego przetwarzania informacji zawierających dane osobowe.

Cyberbezpieczeństwo JST w świetle kontroli NIK

W kwietniu 2025 r. NIK opublikowała wyniki kontroli: „Zapewnienie bezpieczeństwa informacji oraz ciągłości działania systemów informatycznych w jednostkach samorządu terytorialnego”³⁸. Izba ujawniła wiele problemów i wyzwań. Kontrolę przeprowadzono w 24 samorządach – w 17 gminach i 7 powiatach. Czynności kontrolne obejmowały okres od 1 stycznia 2023 r. do 24 września 2024 r. Na potrzeby głównego celu kontroli zdefiniowano pytanie: „Czy prawidłowo, rzetelnie i skutecznie realizowano zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa informacji oraz ciągłości działania systemów informatycznych w jednostkach samorządu terytorialnego?”³⁹.

W ujęciu szczegółowym zdefiniowano następujące pytania:

1. Czy podjęto prawidłowe, rzetelne i skuteczne działania dla zapewnienia organizacji bezpieczeństwa informacji oraz dla zapewnienia ciągłości działania systemów informatycznych, tj. czy przeprowadzono odpowiednie analizy oraz czy opracowano i przyjęto do stosowania właściwe procedury, polityki, instrukcje oraz określono i zapewniono niezbędne zasoby osobowe i techniczne?
2. Czy prawidłowo, rzetelnie i skutecznie wdrożono przyjęte rozwiązania organizacyjne i techniczne, tj. czy są one faktycznie stosowane i egzekwowane?
3. Czy są cyklicznie podejmowane prawidłowe działania mające na celu zapobieganie incydentom bezpieczeństwa informacji (szkolenia, analiza incydentów, audyty, analiza ryzyka)?

Kluczowe ustalenia

Ocena ogólna sformułowana przez NIK jednoznacznie wskazuje, że w skontrolowanych jednostkach poziom cyberbezpieczeństwa jest niewystarczający. Co prawda wyników ustaleń nie można automatycznie uogólniać w odniesieniu do wszystkich JST, jednak wskazują one na ryzyko systemowe istotne z perspektywy państwa. Jak stwierdzono w analizowanym wystąpieniu pokontrolnym, „zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji

³⁶ *Cyberbezpieczny samorząd*..., op.cit., s. 17.

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/679 z 27.4.2016 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE z 2016 r. L 119/1, art. 24 i 25).

³⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK, nr ewid. 123/2024/P/24/004/KAP, Warszawa 2025.

³⁹ Tamże, s. 7.

Tabela 1. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości w 24 kontrolowanych podmiotach

Lp.	Rodzaj nieprawidłowości	Liczba jednostek
1	Brak ustanowionej polityki ciągłości działania	17
2	Brak planów zapewnienia ciągłości działania oraz planów odtworzeniowych	12
3	Niepełna identyfikacja aktywów informacyjnych lub brak przypisania poziomu ochrony zbiorom danych	12
4	Niewystarczające zabezpieczenia fizyczne serwerowni	12
5	Nieprawidłowości w zakresie tworzenia, przechowywania lub testowania kopii zapasowych	12
6	Brak zapisów dotyczących bezpieczeństwa informacji w umowach zakupu lub serwisu sprzętu komputerowego/oprogramowania	11
7	Brak szkoleń dla pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji	10
8	Nieprzestrzeganie wymogów dotyczących haseł dostępu do systemów informatycznych	9
9	Brak obowiązkowego audytu bezpieczeństwa informacji w 2023 r. lub jego nierzetelne przeprowadzenie	9
10	Brak opracowanego i wdrożonego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI)	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Zapewnienie bezpieczeństwa informacji oraz ciągłości działania systemów...*, op.cit.

nie były skutecznie, rzetelnie i prawidłowo wykonywane w większości skontrolowanych urzędów jednostek samorządu terytorialnego, a NIK negatywnie oceniła przygotowanie do zapewnienia ciągłości działania systemów informatycznych w 71% tych urzędów. Istotne nieprawidłowości ujawniono w 23 z 24 objętych kontrolą jednostek, w tym w przypadku dwóch urzędów sformułowano negatywną ocenę ogólną⁴⁰.

Co szczególnie niepokojące – zdaniem Izby – działania jednostek samorządu terytorialnego w kontekście organizacji zasad i mechanizmów zapewnienia bezpieczeństwa informacji nie były w pełni

skutecznie, należyście i prawidłowo realizowane. Jak wynika z ustaleń kontroli, w 50% skontrolowanych jednostek nie podjęto odpowiednich analiz i nie zidentyfikowano części posiadanych zbiorów danych i ich wagi pod kątem zapewnienia odpowiedniej ochrony, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne.

Katalog najczęściej występujących nieprawidłowości w kontrolowanych podmiotach prezentuje tabela powyżej.

Z ustaleń kontrolerów wynikają szkodzące wręcz ustalenia w obszarze zarządzania ciągłością działania JST. W ponad 70% badanych urzędów nie opracowano związanej z tym polityki – dokumentu

⁴⁰ Tamże, s. 8.

kluczowego z perspektywy zarządzania ryzykiem w sytuacjach kryzysowych. Brak takich polityk należy rozpatrywać łącznie z kolejną nieprawidłowością, polegającą na niewdrożeniu planów zapewnienia ciągłości działania oraz planów odtworzeniowych, co stwierdzono w połowie kontrolowanych jednostek. Warto w tym miejscu przywołać wyjaśnienia osób, o których mowa w art. 40 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Przykładowo, Starostwo Powiatowe w Sochaczewie wskazało, że plany zapewnienia ciągłości i plany odtworzeniowe nie zostały sporządzone w formie pisemnej. Nie przeprowadzono również testów. Stwierdzono, że „taki stan rzeczy jest wynikiem braku posiadania sprzętu, jaki można do takiej symulacji wykorzystać, braku urządzeń zapasowych o parametrach takich samych jak posiadane lub lepszych”. W dalszej części wyjaśnień podkreślono, że „akceptowalny czas przywrócenia ciągłości działania systemów informatycznych nie został określony w sposób dokładny z powodu braku możliwości przetestowania takiej sytuacji, z uwagi na brak sprzętu zapasowego. W przybliżeniu takie działanie zajęłoby ok. 24 h w momencie posiadania identycznego lub lepszego sprzętu, jaki jest obecnie na wyposażeniu Urzędu”⁴¹.

W połowie badanych jednostek nie dokonano pełnej identyfikacji aktywów informacyjnych wymagających ochrony lub nie przypisano im odpowiedniego poziomu zabezpieczeń. Jak ustalili kontrolerzy NIK, „pomijano na ogół informacje wymagające

ochrony – inne niż dane osobowe, takie jak powierzone przez kontrahentów tajemnice przedsiębiorstwa, zasady bezpieczeństwa fizycznego i informatycznego w jednostce, informacje finansowe z deklaracji podatkowych”. Wicestarosta ostrołęcki wskazał, że przyczyną nieprawidłowości były braki kadrowe i finansowe w obszarze bezpieczeństwa informacji.

Informacja o kontroli NIK ujawnia również, że wdrożone rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa informacji nie były właściwie stosowane ani egzekwowane. W 20 jednostkach (83%) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. zabezpieczenia serwerowni, sporządzania kopii zapasowych oraz braku w umowach na zakup usług IT zapisów gwarantujących bezpieczeństwo informacji, co naruszało przepisy rozporządzenia KRI. W skrajnych przypadkach aż 5% pracowników miało możliwość instalowania dowolnego oprogramowania na komputerach służbowych, a w jednym z urzędów wszyscy użytkownicy systemów informatycznych – niebędący pracownikami działu IT – posiadali uprawnienia administratora, w związku z czym mogli samodzielnie instalować dowolne oprogramowanie⁴². Kontrola objęła również proces blokowania lub odbierania dostępu do systemów informatycznych. Na próbie 240 osób stwierdzono, że 52 byłym pracownikom (22%) konta nie zostały zablokowane. Ponadto jedynie w trzech urzędach wdrożono rozwiązania umożliwiające monitorowanie oprogramowania na urządzeniach mobilnych,

⁴¹ Tamże, s. 22.

⁴² Tamże, s. 23-24.

co stanowi poważne ryzyko dla bezpieczeństwa danych.

Kolejne ustalenie NIK również odnosiło się do kwestii umów na zakup usług informatycznych, zakup lub serwis sprzętu komputerowego/oprogramowania. W wyniku przeprowadzonych czynności ustalono, że w 11 urzędach (46%) w umowach stwierdzono brak zapisów gwarantujących zabezpieczenie poufności informacji uzyskanych przez wykonawców w związku z ich realizacją. Na 101 zbadanych umów w 30 nie zawarto takich zapisów. Działanie to istotnie obniża poziom bezpieczeństwa jednostek samorządowych. Zabezpieczenie interesów JST na poziomie umowy na zakup usług informatycznych lub oprogramowania jest fundamentem budowania cyfrowej odporności zarówno w ujęciu jednostkowym, jak i systemowym.

Nieprawidłowości dotyczyły także tworzenia i przechowywania kopii zapasowych. W połowie kontrolowanych urzędów stwierdzono naruszenia § 19 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI, polegające m.in. na przechowywaniu kopii w serwerowniach – miejscach wytwarzania danych – co zwiększa ryzyko ich utraty w wypadku zdarzeń losowych. W kilku urzędach kopie nie były sporządzane zgodnie z procedurami, a w sześciu nie przeprowadzano testów ich skuteczności⁴³. Istotnym problemem jest również brak szkoleń dla pracowników odpowiedzialnych za przetwarzanie informacji – w 10 urzędach (42%)

nie zapewniono wymaganych szkoleń, co narusza § 19 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI.

Wnioski pokontrolne

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych NIK sformułowała szereg wniosków zaadresowanych do różnych podmiotów odpowiedzialnych za cyberbezpieczeństwo. Wniosek skierowany do Ministra Cyfryzacji dotyczył konieczności wspierania przez administrację rządową jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wdrażania rozwiązań organizacyjnych i technicznych dotyczących bezpieczeństwa informacji oraz zapewnienia ciągłości działania urzędów. W stanowisku Ministra Cyfryzacji do wystąpienia pokontrolnego (*vide* art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli) wskazano, że „konsekwentnie buduje i rozwija krajowy system cyberbezpieczeństwa, aby zapewnić ochronę cyberprzestrzeni RP na właściwym poziomie”, a „zapewnienie cyberbezpieczeństwa jest jednym z głównych priorytetów ministra cyfryzacji”⁴⁴. Zwrócono również uwagę, że w 2024 r. uruchomiono program grantowy „Cyberbezpieczny Samorząd”, który obejmuje wszystkie JST. Jego celem jest „zwiększenie bezpieczeństwa informacji poprzez wzmacnianie odporności jednostek samorządu terytorialnego oraz ich zdolności do skutecznego zapobiegania incyidentom bezpieczeństwa teleinformatycznego, wykrywania ich i reagowania na nie”⁴⁵.

⁴³ Tamże, s. 11.

⁴⁴ Pismo Ministra Cyfryzacji do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, sygn.: BM.WN.0810.8.2025, Warszawa, 12.3.2025.

⁴⁵ Tamże.

Minister Cyfryzacji zakłada, że realizacja projektu przyczyni się do osiągnięcia wymiernych efektów m.in.:

- a) wdrożenia lub aktualizacji w jednostkach samorządu terytorialnego polityk bezpieczeństwa informacji w ramach SZBI;
- b) wprowadzenia w JST środków zarządzania ryzykiem w cyberbezpieczeństwie;
- c) wdrożenia w samorządach mechanizmów i środków zwiększających odporność na ataki z cyberprzestrzeni;
- d) podniesienia poziomu wiedzy i kompetencji personelu w jednostkach samorządu terytorialnego, kluczowego z punktu widzenia SZBI wdrożonego w urzędzie;
- e) przeprowadzenia w JST audytów SZBI potwierdzających uzyskanie wyższego poziomu odporności na cyberzagrożenia.

Minister Cyfryzacji podkreślił również znaczenie podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników szeroko pojętej administracji publicznej. Zwrócił uwagę na działania związane z opracowaniem pakietu edukacyjnego, który zawiera praktyczne wskazówki dotyczące rozpoznawania i unikania najczęstszych zagrożeń, takich jak wiadomości phishingowe, złośliwe oprogramowanie czy dezinformacja. Zebrano w nim również konkretne porady dotyczące codziennych praktyk cyberhigieny, takich jak zarządzanie hasłami, regularne aktualizacje oprogramowania czy bezpieczne korzystanie z Internetu.

Do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów zaadresowano łącznie 12 wniosków. Dotyczyły one:

- a) opracowania i wdrożenia SZBI, zgodnie z § 19 ust. 1 w związku z ust. 3 rozporządzenia KRI;
- b) zapewnienia dokonywania okresowego przeglądu i aktualizacji Systemu

Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji zgodnie z § 19 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia KRI;

- c) ustanowienia polityk ciągłości działania oraz opracowania i wdrożenia planów zapewnienia ciągłości funkcjonowania urzędów, planów odtworzeniowych oraz ich okresowego testowania;
- d) zagwarantowania pracownikom zaangażowanym w proces przetwarzania informacji odpowiednich szkoleń w tym zakresie, zgodnie z § 19 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI;
- e) prowadzenia okresowych analiz ryzyka utraty integralności, poufności lub dostępności informacji zgodnie z § 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia KRI;
- f) wdrożenia rozwiązań zapewniających odpowiednie zabezpieczenie pomieszczeń serwerowni zgodnie z § 19 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia KRI;
- g) regularnego testowania kopii zapasowych oraz przechowywania ich poza miejscem wytworzenia;
- h) zapewnienia prowadzenia przynajmniej raz w roku okresowego audytu wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa informacji zgodnie z § 19 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI;
- i) przyznawania i odbierania pracownikom urzędów uprawnień w systemach informatycznych adekwatnie do realizowanych zadań zgodnie z § 19 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI;
- j) egzekwowania wdrożonych rozwiązań organizacyjnych i technicznych w zakresie bezpieczeństwa informacji;
- k) zawierania w umowach o świadczenie usług informatycznych postanowień gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji zgodnie z § 19 ust. 2 pkt 10 obowiązującego rozporządzenia KRI;

l) objęcia nadzorem oprogramowania instalowanego na urządzeniach mobilnych (telefony komórkowe służbowe/tablety).

Wnioski NIK należy ocenić jako niezbędne do zwiększenia poziomu odporności cyfrowej administracji samorządowej. Pozostaje jednak wątpliwość, czy JST dysponują odpowiednimi zasobami, aby je właściwie zaadresować. W tym kontekście należy przywołać wcześniejsze ustalenia NIK. W latach 2014⁴⁶, 2016⁴⁷ i 2017⁴⁸ Izba przeprowadziła łącznie trzy kontrole dotyczące zarządzania bezpieczeństwem informacji w urzędach administracji publicznej⁴⁹. W wyniku kontroli z 2017 r. negatywnie oceniono wykonywanie przez blisko 70% skontrolowanych urzędów jednostek samorządu terytorialnego zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa przetwarzania informacji w okresie objętym kontrolą. Kontrolerzy stwierdzili wprost, że brakuje systemowego podejścia do zapewnienia bezpieczeństwa informacji w JST. W wyniku kontroli sformułowano szereg wniosków. Część z nich nie została wdrożona. Trudno zakładać, że w przyszłości stan ten ulegnie znaczącej poprawie.

Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z 2024 r., wynikające z kontroli przeprowadzonej w gminach województwa zachodniopomorskiego⁵⁰, ujawniają poważne uchybienia, które jednoznacznie podważają skuteczność i adekwatność mechanizmów zarządzania oraz nadzoru w zakresie cyberbezpieczeństwa⁵¹. W wystąpieniu pokontrolnym wyraźnie wskazano, że „wieloletnie zaniedbania dotyczące cyberbezpieczeństwa, nieświadomość i brak skutecznych procedur reagowania na zagrożenia, a także wykorzystywanie oprogramowania, które miało krytyczne luki – to główne nieprawidłowości wykryte w urzędach gmin w województwie zachodniopomorskim. W konsekwencji samorzady te nie były w stanie zapewnić skutecznej ochrony przed potencjalnymi atakami cyberprzestępców”⁵².

Syntetyzując tę część rozważań warto wskazać, że w wyniku przeprowadzonej kontroli do kierowników jednostek kontrolowanych skierowano 24 wystąpienia pokontrolne. Łącznie NIK zidentyfikowała 222 nieprawidłowości, z których 51 zostało usuniętych już w trakcie kontroli. Izba sformułowała 171 wniosków pokontrolnych.

⁴⁶ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu*, nr ewid. 205/2014/P/14/004/KAP, Warszawa 2015.

⁴⁷ Informacja o wynikach kontroli NIK: *System rejestrów państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność*, nr ewid. 208/2016/P/16/006/KAP, Warszawa 2017.

⁴⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, nr ewid. 187/2018/P/18/006/KAP, Warszawa 2019.

⁴⁹ A. Chodakowska, S. Kańduła, J. Przybylska: *Jak polskie gminy radzą sobie z cyberbezpieczeństwem*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2022, s. 135.

⁵⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zapewnienie bezpieczeństwa teleinformatycznego przez jednostki samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego*, nr ewid. 1/23/001/LSZ, Warszawa 2024.

⁵¹ *Zachodniopomorskie gminy nieprzygotowane na cyberzagrożenia*, Najwyższa Izba Kontroli, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zachodniopomorskie-gminy-cyberzagrozenia.html>> (dostęp: 30.11.2025).

⁵² Tamże.

Stan ich realizacji na 16 stycznia 2025 r. prezentował się następująco: 72 wnioski zostały zrealizowane, 99 było w trakcie realizacji.

Kluczowe wnioski *de lege lata i de lege ferenda*

Należy według mnie zwiększyć odpowiedzialność osób zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego za właściwą realizację zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa przez wprowadzenie przejrzystego katalogu zadań oraz sankcji i kar za naruszenie obowiązków związanych z zapewnieniem cyberbezpieczeństwa. Wzorem dla ustawodawcy mogą być tu rozwiązania przyjęte w odniesieniu do podmiotów rynku finansowego w ramach implementacji rozporządzenia w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego (DORA)⁵³. W prawie krajowym regulacje te doprecyzowano w ustawie z 25 czerwca 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego oraz emitowaniem europejskich zielonych obligacji⁵⁴.

Drugi wniosek ma charakter całościowy i odnosi się do kwestii organizacji systemu cyberbezpieczeństwa w jednostkach samorządu terytorialnego. Niezbędne jest moim zdaniem wprowadzenie rozwiązań centralizujących realizację zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa. Powołanie na poziomie województw centrów reagowania na incydenty cyberbezpieczeństwa oraz

odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z rozwijaniem odporności cyfrowej wydaje się pożądanym kierunkiem. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pozyskiwanie odpowiednich zasobów finansowych i kadrowych z perspektywy małych jednostek samorządowych jest utrudnione. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że działanie takie jest niecelowe i niegospodarne. Odpowiedzialność za budowanie odporności cyfrowej podmiotów publicznych powinna być przypisana do wyspecjalizowanych podmiotów podległych ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji. Organ ten z kolei winien dysponować odpowiednimi siłami i środkami niezbędnymi do planowania, organizowania i wdrażania adekwatnych rozwiązań obejmujących wszystkie JST.

Kolejny wniosek odnosi się do sfery standaryzacji. Zasadne wydaje się opracowanie rekomendowanych, standaryzowanych wzorców polityk, procedur i planów ciągłości działania, które mogłyby być dobrowolnie adaptowane przez JST, z zachowaniem ich konstytucyjnej samodzielności. Takie działanie znacząco ułatwi nadzór i kontrolę, a tym samym może przyczynić się do zwiększenia poziomu odporności cyfrowej administracji rządowej. Ważne w tym kontekście jest również rozwijanie i zacieśnianie współpracy z krajowymi zespołami CSIRT, w szczególności w zakresie podnoszenia kwalifikacji oraz wymiany informacji o zagrożeniach i incydentach.

⁵³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554 z 14.12.2022, op.cit.

⁵⁴ Ustawa z 25.6.2025 o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego oraz emitowaniem europejskich zielonych obligacji (Dz.U. poz. 1069).

Nowelizacja ustawy o KSC

Jak wspomniano we wstępie do artykułu, w styczniu 2026 r. uchwalono nowelizację ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa implementującą do polskiego porządku prawnego dyrektywę NIS 2⁵⁵. Nowelizacja zakłada szereg istotnych zmian wpływających zarówno na stronę podmiotową, jak i przedmiotową systemu. Szczegółowa analiza przyjętych rozwiązań wykracza poza ustalone założenia badawcze, jednak warto zasygnalizować najważniejsze zmiany.

Ustawa przewiduje nowe kompetencje organów odpowiedzialnych za cyberbezpieczeństwo, co ma przyczynić się do zwiększenia ich skuteczności i efektywności realizacji zadań. Organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa poszczególnych sektorów (tj. ministrowie, Komisja Nadzoru Finansowego czy Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej) zyskały możliwość wydawania ostrzeżeń, wyznaczania osoby monitorującej wykonywanie obowiązków przez dany podmiot kluczowy, a także nakazywania przeprowadzenia oceny bezpieczeństwa systemu informacyjnego bądź audytu bezpieczeństwa.

Zgodnie z nowymi przepisami Minister Cyfryzacji będzie mieć prawo do wydawania poleceń zabezpieczających, które mają ograniczać skutki incydentu krytycznego. Kompetencja ta ma zwiększyć sprawność działania i efektywność współpracy w reakcji na pojawiające się zagrożenia.

Trzeba również odnotować, że Minister Cyfryzacji będzie odpowiadać za prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych w zakresie cyberbezpieczeństwa.

Zmiany obejmują również kompetencje Pełnomocnika Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa. Katalog uprawnień tego podmiotu został poszerzony. Pełnomocnik zyska prawo do:

- wydawania rekomendacji mających na celu wzmocnienie poziomu cyberbezpieczeństwa;
- kierowania żądań przekazania informacji od organów administracji rządowej oraz zlecania badań niezbędnych do wykonywania jego zadań;
- zakupu oprogramowania dla uczestników posiedzeń Połączonego Centrum Operacyjnego Cyberbezpieczeństwa.

Ustawa zakłada również poszerzenie katalogu kompetencji zespołów CSIRT poziomu krajowego.

Istotna z perspektywy podmiotowej krajowego systemu cyberbezpieczeństwa jest zmiana katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy. Uchwalony podział podmiotowy – zgodnie z dyrektywą NIS 2 – zakłada funkcjonowanie podmiotów kluczowych i ważnych oraz Połączonego Centrum Operacyjnego Cyberbezpieczeństwa. Podmioty kluczowe oraz podmioty ważne będą zobligowane do implementacji adekwatnych środków technicznych i organizacyjnych w zakresie cyberbezpieczeństwa, ukierunkowanych

⁵⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z 14.12.2022 w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2), Dz. U. UE. L. z 2022 r. nr 333, s. 80, z późn. zm.

na zapewnienie ochrony przetwarzanych danych oraz utrzymywanej infrastruktury przed zidentyfikowanymi zagrożeniami teleinformatycznymi. Dobór tych środków powinien pozostawać w proporcji do skali działalności danego podmiotu oraz specyfiki świadczonych przez niego usług. W ramach procesu dostosowawczego podmioty te będą musiały przeprowadzić kompleksową analizę posiadanych zasobów, dokonać identyfikacji potencjalnych zagrożeń cybernetycznych, zweryfikować obowiązujące procedury wewnętrzne oraz zapewnić odpowiednie szkolenia dla personelu. Nowelizacja poszerza katalog podmiotów objętych regulacją, jednak z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego nie wprowadza istotnych zmian. Nadal będą one objęte regulacjami w zakresie cyberbezpieczeństwa.

Uchwalona ustawa wprowadza również procedurę uznania za dostawcę wysokiego ryzyka. Postępowanie w tej sprawie umożliwi eliminację niebezpiecznego sprzętu i usług z kluczowych systemów państwa. Decyzje w tym zakresie będzie podejmował Minister Cyfryzacji, przy udziale Kolegium do spraw Cyberbezpieczeństwa, w ramach transparentnego i wieloetapowego postępowania administracyjnego. Podmioty istotne dla funkcjonowania państwa nie będą mogły wprowadzać do swoich systemów produktów pochodzących od dostawcy wysokiego ryzyka. Jeżeli już z nich korzystają, zostaną zobowiązane do ich wycofania w terminie 7 lat. Dostawca, który nie zgadza się z decyzją, będzie miał możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

W mojej ocenie nowelizacja może przynieść wymierne korzyści dla bezpieczeństwa państwa, w tym jednostek

samorządu terytorialnego. Po pierwsze, zwiększa odporność infrastruktury krytycznej dzięki objęciu regulacją nowych sektorów, co ogranicza ryzyko efektu domina w łańcuchach dostaw. Po drugie, wzmacnia zdolności instytucjonalne państwa, umożliwiając szybsze wykrywanie i neutralizowanie zagrożeń dzięki rozszerzonym kompetencjom organów właściwych i sektorowych zespołów CSIRT. Po trzecie, podnosi poziom bezpieczeństwa usług cyfrowych świadczonych obywatelom i przedsiębiorstwom, wprowadzając jednolite standardy zarządzania ryzykiem oraz odpowiedzialność kierownictwa za cyberbezpieczeństwo. Procedura identyfikacji dostawców wysokiego ryzyka zwiększa wreszcie strategiczną autonomię państwa i redukuje podatność na zagrożenia wynikające z niepewnych technologii. Nowelizacja może więc wzmocnić stabilność systemów ICT, poprawić jakość usług publicznych i komercyjnych, a w konsekwencji zwiększyć zaufanie społeczne do infrastruktury cyfrowej.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza jednoznacznie potwierdza, że JST w Polsce – mimo rosnącej roli w systemie bezpieczeństwa państwa – pozostają obecnie jego „miękkim podbrzuszem” w wymiarze cyberbezpieczeństwa. Wyniki kontroli NIK oraz przykłady udanych cyberataków wskazują na utrzymujące się systemowe braki w zarządzaniu bezpieczeństwem informacji, ciągłością działania oraz świadomością zagrożeń cyfrowych. Pomimo obowiązywania regulacji prawnych i wielu inicjatyw centralnych, praktyka funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego

ujawnia liczne nieprawidłowości, wynikające zarówno z niedostatku zasobów, jak i braku odpowiednich mechanizmów nadzoru oraz sankcji. Przywołane w artykule ich przykłady, związane z realizacją obowiązków w zakresie cyberbezpieczeństwa na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, pozwalają na stwierdzenie, że mamy do czynienia z istotnym problemem w ujęciu systemowym. Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa obowiązuje od kilku lat, a problemy, które zdefiniowali kontrolerzy NIK mają wymiar fundamentalny.

Współczesne wyzwania, takie jak cyfryzacja usług publicznych, wzrost liczby incydentów oraz coraz bardziej zaawansowane zagrożenia, wymagają od samorządów nie tylko formalnego wdrażania przepisów, lecz przede wszystkim konsekwentnego budowania realnej odporności cyfrowej. Oznacza to konieczność inwestowania w rozwój kompetencji pracowników, wdrażania nowoczesnych narzędzi zarządzania bezpieczeństwem informacji oraz systematycznego testowania i doskonalenia procedur reagowania na incydenty. Kluczowe znaczenie ma również budowanie kultury bezpieczeństwa – zarówno wśród decydentów, jak i wszystkich pracowników administracji samorządowej.

W perspektywie strategicznej niezbędne jest podjęcie działań o charakterze systemowym – zarówno na poziomie legislacyjnym (wprowadzenie jasnych standardów, katalogu obowiązków i sankcji), jak i organizacyjnym (centralizacja wybranych

funkcji, wsparcie kompetencyjne, wdrożenie dobrych praktyk oraz efektywna współpraca z administracją rządową i sektorem prywatnym). Warto również czerpać z doświadczeń innych krajów oraz sektorów, w których wdrożono skuteczne mechanizmy nadzoru i odpowiedzialności.

Poziom cyberbezpieczeństwa w jednostkach samorządu terytorialnego bezpośrednio wpływa na bezpieczeństwo obywateli, zaufanie do instytucji publicznych oraz efektywność funkcjonowania całego systemu władzy publicznej. Przekształcenie administracji samorządowej z „miękkiego podbrzusza” w rzeczywisty filar odporności cyfrowej państwa wymaga konsekwentnego wdrażania rekomendacji pokontrolnych, rozwoju kompetencji cyfrowych oraz adaptacji rozwiązań sprawdzonych w innych sektorach i krajach. Tylko wówczas samorząd terytorialny będzie mógł pełnić rolę wzorcowego modelu działania w zakresie cyberbezpieczeństwa, odpowiadając na wyzwania współczesności i przyszłości.

W tym kontekście należy odnotować kolejne inicjatywy podejmowane przez decydentów na poziomie centralnym, ukierunkowane na wzmacnianie cyberbezpieczeństwa w samorządach. W ostatnich miesiącach podjęto ważną decyzję o uruchomieniu samorządowej platformy współpracy w obszarze cyberbezpieczeństwa ISAC-JST⁵⁶. Jest to forum wymiany wiedzy i doświadczeń na temat incydentów cyberbezpieczeństwa oraz dobrych praktyk pomiędzy należącymi do platformy samorządami, a także dzielenia się informacjami

⁵⁶ ISAC to skrót od angielskiej nazwy *Information Sharing and Analysis Centre* – centrum wymiany danych i analiz.

o cyberincydentach i sposobach ograniczania ryzyka⁵⁷. W mojej ocenie powołanie tego forum to krok w dobrym kierunku, bowiem szybka i efektywna wymiana informacji w krajowym systemie cyberbezpieczeństwa jest fundamentalnie ważna. Kluczowe znaczenie ma w tym wymiarze przełożenie ustaleń Najwyższej Izby Kontroli na konkretne działania, prowadzące do eliminacji lub ograniczania zidentyfikowanych problemów, luk i wyzwań.

Tylko kompleksowe podejście, łączące działania prawne, organizacyjne i edukacyjne, pozwoli przekształcić JST z „miękiego podbrzusza” w rzeczywisty filar odporności cyfrowej państwa. Wdrażanie rekomendacji pokontrolnych, adaptacja sprawdzonych rozwiązań z innych sektorów i krajów oraz budowanie kultury bezpieczeństwa to warunki konieczne

do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i sprawności administracji publicznej w dobie transformacji cyfrowej. Pozostaje mieć nadzieję, że działania podejmowane w następstwie kontroli oraz wyzwań dla krajowego systemu cyberbezpieczeństwa będą przedmiotem zainteresowania kluczowych interesariuszy.

dr hab. KAMIL SYLWESTER MROCZKA
adiunkt w Katedrze Nauk o Państwie
i Administracji Publicznej
Wydziału Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytetu Warszawskiego,
Chief Compliance Officer
w Santander Bank Polska SA,
ORCID: 0000-0003-3809-3479

⁵⁷ Samorządowa platforma cyberbezpieczeństwa zwiększy cyfrową odporność JST, Serwis Samorządowy PAP, <<https://samorząd.pap.pl/kategoria/e-urząd/samorządowa-platforma-cyberbezpieczeństwa-zwiększy-cyfrowa-odporność-jst>> (dostęp 30.11.2025).

Słowa kluczowe: cyberbezpieczeństwo, cyberbezpieczeństwo w JST, krajowy system cyberbezpieczeństwa, bezpieczeństwo informacji, system zarządzania bezpieczeństwem informacji, samorządy

Bibliografia:

1. Banasiński C.: *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*, Warszawa 2023.
2. *Baza JST. Samorząd terytorialny w Polsce*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
3. Chałubińska-Jentkiewicz K., Brzostek A.: (red.) *Modele rozwiązań prawnych w systemie cyberbezpieczeństwa RP. Rekomendacje*, Warszawa 2021.
4. Chodakowska A., Kańduła S., Przybylska J.: *Jak polskie gminy radzą sobie z cyberbezpieczeństwem*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2022.
5. *Cyberbezpieczny samorząd. Poradnik*, Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy (NASK), Warszawa 2023.

6. Dziomdziora W.: *Cyberbezpieczeństwo w samorządzie terytorialnym. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2021.
7. Gawkowski: *miękkie podbrzusze systemu cyberbezpieczeństwa to samorząd*, Serwis Samorządowy PAP.
8. Izdebski H.: *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015/1–2.
9. Kitler W., Taczkowska-Olszewska J., Radoniewicz F.: (red.) *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*, Warszawa 2019.
10. *Samorządowa platforma cyberbezpieczeństwa zwiększy cyfrową odporność JST*, Serwis Samorządowy PAP.
11. Siudak R.: *Cyberbezpieczeństwo w Polsce. Od dyskursów do polityk publicznych*, Kraków 2022.
12. Szczegieliński M.: *Dostęp do informacji w administracji publicznej a rozwój partycypacji obywatelskiej w Polsce*, Warszawa 2025.
13. Szpor G., Gryszczyńska A.: (red.) *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*, Warszawa 2019.

ABSTRACT

Cybersecurity in Local Government Units – Significance of NIK’s Audit Findings

The article addresses the level of cybersecurity in local government units in Poland (Polish: *jednostki samorządu terytorialnego*, JST, also: self-governments) by analysing the results of the most recent audits conducted by the Supreme Audit Office (NIK) and the applicable legal regulations. The author presents the thesis that local self-governments currently constitute the “soft underbelly” of the state security system, due to the lack of resources, insufficient awareness among decision-makers, and inadequate oversight and sanctioning mechanisms. The article outlines the legal framework of the national cybersecurity system, the key obligations of local self-government administration, and the most frequent irregularities and gaps identified by NIK. On the basis of an empirical analysis and a literature review, the author formulates *de lege lata* and *de lege ferenda* recommendations, pointing to the need for centralisation of selected functions, strengthening of individual accountability, and development of digital competences. The importance of cooperation with the Computer Security Incident Response Teams (CSIRTs) and the ISAC-JST platform is also emphasised.

Kamil Sylwester Mrocza, PhD, assistant professor, Department of State and Public Administration Sciences, Faculty of Political Sciences and International Studies, University of Warsaw, Chief Compliance Officer at Santander Bank Polska SA, ORCID: 0000-0003-3809-3479

Key words: cybersecurity, cybersecurity at local self-government units, national cybersecurity system, security of information, information security management system, local self-government units



Iluzoryczna ochrona środowiska wodnego

Wprowadzanie do rzek zasolonych wód z kopalń węgla kamiennego

WITOLD WILK

Wprowadzanie do wód powierzchniowych zasolonych wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych przez kopalnie węgla kamiennego w województwie śląskim odbywało się zasadniczo zgodnie z obowiązującymi regulacjami, jednak w sposób, który nie zapewniał ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko¹. Uśrednione zasolenie całości zrzuconych w latach 2020–2023 wód kopalnianych kształtowało się na poziomie ok. 8 g/l i było większe niż przeciętne zasolenie wód Bałtyku, wynoszące ok. 7 g/l. W kontrolowanych spółkach górniczych tylko ok. 18% ich wód zostało zagospodarowanych, tzn. nie trafiło do wód powierzchniowych. W wodach kopalnianych, w latach 2020–2023, odprowadzono łącznie 5,9 mln ton soli, z tego do dorzecza Odry 2,2 mln ton i Wisły 3,7 mln ton. Przyczyniało się do tego określenie mało rygorystycznych wymogów w pozwoleniach wodnoprawnych wydawanych spółkom górniczym.

Wprowadzenie

Oddziaływanie górnictwa węgla kamiennego na jakość wód powierzchniowych postrzegane jest głównie przez pryzmat wprowadzania do środowiska zasolonych wód pochodzących z odwodnienia zakładów

górnich. Wpływa to negatywnie na ekosystem rzek oraz ogranicza możliwości wykorzystania wód powierzchniowych do celów gospodarczych i komunalnych² – i to nie tylko na obszarze województwa śląskiego. Lokalne ciekły powierzchniowe,

¹ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Wprowadzanie do rzek zasolonych wód z kopalń węgla kamiennego województwa śląskiego*, nr ewid. 4/2025/P/24/058/LKA. Dalej: Informacja o wynikach kontroli.

² Jak podaje A. Smoliński, wśród negatywnych wpływów wód słonych na środowisko wymienić należy przede wszystkim niszczenie mikroorganizmów powodujących samooczyszczanie się wód, a co za tym idzie, wzrost zanieczyszczenia wód masą organiczną, zmiany we florze i faunie ekosystemów wodnych, łącznie z wyginieciem gatunków, a w skrajnych przypadkach całkowity zanik życia biologicznego w środowiskach wodnych. A. Smoliński: *Gospodarka zasolonymi wodami kopalnianymi*, „Prace Naukowe GIG – Górnictwo i Środowisko” nr 1/2006, s. 8.

do których trafiają wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych, są dopływami Odry i Wisły, co skutkuje podwyższonymi stężeniami chlorków i siarczanów na całej długości tych rzek.

Latem 2022 r. w wodach dorzecza Odry zaobserwowano masowe śnięcie ryb – na odcinku kilkuset kilometrów oprócz nich wymierały, na niespotykaną dotychczas skalę, również inne organizmy, w tym bezkręgowce. Według raportu Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego, od końca lipca do 12 września 2022 r. wydobyto ponad 249 ton śniętych ryb różnych gatunków, w tym podlegających ochronie oraz mięczaków. Wskazano jednocześnie, że z racji wielkości skali oraz zasięgu przestrzennego zjawiska i braku możliwości odłowu wszystkich śniętych organizmów można zakładać, że rzeczywista skala katastrofy ekologicznej jest większa³. Zdaniem ekspertów jej przyczyną była toksyna wytwarzana przez glony *Prymnesium parvum*

(tzw. złote algi), których naturalnym środowiskiem są zasolone wody⁴. Niewątpliwie duży wpływ na zasolenie wód dorzecza Odry, zwłaszcza w jej górnym odcinku, mają wody pochodzące z odwodnienia kopalń węgla kamiennego województwa śląskiego. Warto podkreślić, że nie tylko do wód dorzecza Odry, ale również Wisły zrzucane są znaczne ich ilości, a stężenia chlorków i siarczanów w tych wodach są na porównywalnym poziomie.

W maju 2025 r. do Marszałka Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry⁵ przewidujący przyznanie jej m.in. prawa do ochrony przed nieuprawnioną ingerencją, w szczególności do wolności od zanieczyszczeń i prawa do odszkodowania za wyrządzone szkody⁶. Zakłada, że zasoby Odry stanowią jej własność, a gospodarcze i rekreacyjne wykorzystanie rzeki może odbywać się zgodnie z porozumieniami zawartymi w trybie i na zasadach określonych w projekcie. W ochronie interesów Odry

³ Wstępny raport Zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze pod red. A. Kolady, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, s. 253, <<https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/10/Wstepny-raport-zespolu-ds.-sytuacji-na-rzece-Odrze.pdf>>, (dostęp 8.1.2026).

⁴ Jak podano w raporcie, szeroko zakrojone badania przeprowadzone po zaobserwowaniu dramatycznego śnięcia ryb na obszarze dorzecza Odry wskazały, że przyczyną katastrofy ekologicznej były glony *Prymnesium parvum*, bytujące w środowiskach słonych i słonawych (o dużej przewodności elektrolitycznej właściwej). Na podstawie wyników badań stwierdzono, że warunki środowiskowe panujące w wodach dorzecza Odry w lipcu i sierpniu 2022 r., tj. wysoka przewodność elektrolityczna właściwa oraz wysokie stężenie jonów chlorkowych, siarczanowych i sodowych, wysoka temperatura, niski stan wód i wolny ich przepływ, a także duże nasłonecznienie, były optymalne dla rozwoju *Prymnesium parvum* i umożliwiły rozwój i zakwit tych glonów. Ibidem, s. 5.

⁵ Druk nr 2082, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2082>> (dostęp 8.1.2026). Zaznaczyć należy, że przedmiotem niniejszego artykułu nie jest analiza projektu ustawy, a jedynie wskazanie nowych, istotnych rozwiązań prawnych mających służyć ochronie przyrody. Wnikliwą analizę prawną projektu ustawy przedstawił M. Kućka: *Czy rzekom należy przyznać osobowość prawną?*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 2025, z. 2, s. 309-334.

⁶ W preambule wskazano, że uznanie osobowości prawnej rzek lub innych ekosystemów jest skuteczną odpowiedzią na obecne wyzwania dotyczące ochrony przyrody i ważną strategią odbudowania relacji pomiędzy człowiekiem a naturą.



i w dochodzeniu jej praw przed sądami i organami administracji oraz przy zawieraniu wskazanych porozumień, w imieniu rzeki występuje Komitet Reprezentantów Odry, składający się z 15 członków powoływanych przez ministra właściwego ds. środowiska. W wypadku naruszenia jej praw, Komitet Reprezentantów może wytoczyć powództwo przeciwko sprawcy szkody i żądać przywrócenia stanu pierwotnego lub stanu do niego zbliżonego, a jeśli to nie będzie możliwe – naprawienia szkody przez zapłatę odszkodowania. Organem doradczym Komitetu Reprezentantów jest Komitet Naukowy Odry, składający się z 10 członków (dwóch powoływanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie⁷ i ośmiu wybieranych przez Komitet Reprezentantów Odry)⁸.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że celem ustawy jest zagwarantowanie skutecznej ochrony prawnej dla całego ekosystemu Odry oraz stworzenie mechanizmów współpracy międzyinstytucjonalnej do zapewnienia szeroko rozumianego zdrowia i dobrostanu rzeki. Zdaniem projektodawców dotychczasowe metody ochrony zasobów wodnych

okazały się nieskuteczne, a wśród przyczyn katastrofy ekologicznej z 2022 r. należy wskazać bardzo duży poziom zanieczyszczenia i brak swobodnego przepływu rzeki. Nadto zapewnienie wysokiej jakości wód jest utrudnione przez wielość podmiotów oraz rozmytą odpowiedzialność za osiągnięcie konkretnych celów w tym zakresie⁹. Warto zaznaczyć, że działania na rzecz nadania osobowości prawnej ekosystemom w celu ich ochrony, regeneracji i zachowania naturalnej ewolucji, znalazły przełożenie w porządkach prawnych niektórych państw na świecie¹⁰. W ocenie J. Bieluka, zasadniczym motywem prób wprowadzania tego rodzaju konstrukcji jest niewydolność dotychczasowego systemu ochrony środowiska i szukanie instrumentów bardziej skutecznych, na podstawie innego niż panujący powszechnie światopogląd. Zmiana zapatrywania na naturę w kontekście podmiotowości pozwoli dostrzec więcej problemów i lepiej ją chronić. Potrzeba ochrony natury jest obecnie bez wątpienia uznawana przez wszystkie społeczeństwa, niezależnie od orientacji kulturowej¹¹. W ramach dalszych prac nad projektem, w grudniu 2025 r. został

⁷ Dalej: Wody Polskie.

⁸ Ibid., s. 1-7.

⁹ Tamże, s. 12, 14.

¹⁰ Uznanie za podmiot prawa ekosystemów: Te Urewera – obszar lasów w surowym terenie górzystym na Wyspie Północnej w Nowej Zelandii w 2014 r. <<https://www.environmentguide.org.nz/regional/te-urewera-act/>> (dostęp 9.1.2026); Whanganui – rzeka na Wyspie Północnej w Nowej Zelandii w 2017 r. <<https://www.environmentguide.org.nz/regional/te-awa-tupua-whanganui-river-claims-settlement/>> (dostęp 9.1.2026); Mar Menor – przybrzeżna laguna morska w południowo-wschodniej Hiszpanii w regionie Murcji w 2022 r. <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-16019>> (dostęp: 9.1.2026).

¹¹ J. Bieluk: *River as a Legal Person*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 2/2020, s. 20. Natomiast M. Kućka uważa, że z perspektywy prawa cywilnego nie jest zasadne nadawanie osobowości prawnej rzece. Jego zdaniem, prawo prywatne nie jest właściwe do regulowania zarządu zasobami rzeki rozumianego jako kształtowanie praw i obowiązków zbiorowości ludzi, zaś co do możliwości dochodzenia ochrony przed sądem istnieje ona niezależnie od nadania rzece osobowości prawnej. Zwraca uwagę na wiele wątpliwości dotyczących przyjęcia

on przekazany do I czytania w komisjach (tj. Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), a następnie został z nich wycofany.

Ilość i jakość wód podziemnych dopływających do wyrobisk górniczych zależy głównie od lokalnych warunków hydrogeologicznych oraz głębokości zalegania kopalin. Jakość jest ściśle związana z charakterem utworów nadkładowych¹² oraz głębokością wyrobisk. Dopływy do wyrobisk z reguły maleją wraz z ich głębokością¹³. Jednak coraz głębsza eksploatacja złóż i konieczność ochrony czynnych kopalń przed zagrożeniem wodnym przyczyniają się do wzrostu koncentracji chlorków i siarczanów w wodach kopalnianych wprowadzanych do wód powierzchniowych¹⁴, pomimo malejącej liczby czynnych zakładów i spadku wielkości wydobycia¹⁵. Choć

wydobycie węgla kamiennego w ostatnich dwudziestu latach zmalało o połowę, to zrzut wód kopalnianych, w tym wysoko zasolonych, utrzymuje się wciąż na stałym poziomie, co świadczy o tym, że ten problem będzie istniał także w przyszłości¹⁶. Dlatego tak istotne jest wdrożenie metod mających na celu ograniczenie skali zrztu wód kopalnianych lub kontrolowanego ich dozowania do wód powierzchniowych w sposób ograniczający negatywne oddziaływanie na środowisko wodne.

Wśród metod górniczo-geologicznych stosowanych w tym celu wyróżnia się:

- magazynowanie słonych wód w zrobach poeksploatacyjnych;
- zatłaczanie słonych wód do nieczynnych wyrobisk górniczych;
- ograniczanie dopływu wód do wyrobisk kopalnianych;

takiego rozwiązania w polskim systemie prawa. Wskazał, że w literaturze podkreśla się, iż nadanie rzekom (elementom natury) osobowości prawnej może być konieczne, bowiem obowiązujące przepisy prawa są niewystarczające, jednak jego zdaniem osobowość prawna jest zbędna lub nieadekwatna do celu, do którego chce się ją wykorzystać, na przykład do ochrony środowiska. Trzeba więc w pierwszej kolejności popierać egzekwowanie obecnych rozwiązań i zmieniać te, które nie działają. Zwrócił uwagę, że „przy dyskusji dotyczącej ochrony środowiska i wykorzystania w tym celu osobowości prawnej bardzo często popełnia się błąd komparatystyczny, który polega przede wszystkim na tym, że nie próbuje się zrekonstruować stanu prawnego dotyczącego ochrony środowiska w całości w referowanym i w rodzimym porządku prawnym, a robi się to wybiórczo, hasłowo. Następnie z porównywanego systemu prawnego, w którym przyznano osobowość prawną rzece, przenosi się to rozwiązanie na rodzimy grunt, twierdząc głośno, że taki transplant okaże się efektywniejszy niż dotychczasowe regulacje prawne. Tymczasem taki przeszczep – pisząc obrazowo – nie przyjmie się (a jeśli nawet, to nie wywoła zamierzonego skutku: diametralnej poprawy stanu przyrody), jeśli nie będzie pasował do systemu, do którego jest wprowadzany”. M. Kućka, op.cit., s. 331-333.

¹² Skład chemiczny wody podziemnej jest bezpośrednio kształtowany przez skały i gleby, przez które przepływa.

¹³ R. Lach, P. Łabaj, J. Bondaruk, A. Magdziarz: *Monitoring wód kopalnianych odprowadzanych do rzek*, „Prace Naukowe GIG – Górnictwo i Środowisko” nr 1/2006, s. 98.

¹⁴ G. Strozik: *Bilans i kierunki utylizacji słonych wód kopalnianych z czynnych i zlikwidowanych kopalń węgla kamiennego z uwzględnieniem ich zagospodarowania w podziemnych technologiach górniczych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk”, nr 98/2017, s. 199.

¹⁵ W Polsce od wielu lat obserwuje się spadek wydobycia węgla kamiennego. W 2004 r. wydobyto 100,1 mln ton węgla kamiennego, w 2010 r. – 76,2 mln ton, w 2015 r. – 72,2 mln ton, w 2020 r. – 54,4 mln ton, a w 2024 r. – 44,0 mln ton. W ostatnich dwudziestu latach jego wydobycie zmniejszyło się o ponad połowę (w 2024 r. wydobycie węgla kamiennego stanowiło 44,0% wydobycia z 2004 r.). <<https://polskirynekwegla.pl/raport-dynamiczny/wydobycie-i-sprzedaz-wegla-kamiennego-ogolem>> (dostęp 15.9.2025).

¹⁶ G. Strozik, op.cit., s. 200-201.



- zatłaczanie słonych wód do górotworu otworami zlokalizowanymi w wyrobiskach górniczych;
- wybór do eksploatacji pokładów charakteryzujących się dopływem wód kopalnianych o możliwie najmniejszym ładunku soli¹⁷.

Z kolei stosowane metody zagospodarowania słonych wód kopalnianych polegają na:

- odsalaniu wód i produkcji soli¹⁸;
- wykorzystaniu słonych wód w podziemnych technologiach górniczych, w tym wypełnianiu pustek podziemnych mieszaninami popiołowo-wodnymi;
- zraszaniu ładunków kruszyw i węgla;
- wykorzystaniu słonych wód w procesach przerobczych;
- zastosowaniu jako ciecze chłodzące w procesie schładzania¹⁹.

W ocenie G. Strozika, obecnie jedyną formą zagospodarowania większych ilości słonych wód kopalnianych jest ich zastosowanie jako składnika mieszanin popiołów, względnie innych odpadów przemysłowych, środków wiążących i wody do wypełniania pustek podziemnych. Ta metoda

poprawia warunki prowadzenia robót górniczych, nie wymaga ponoszenia dużych nakładów inwestycyjnych i redukuje koszty z tytułu opłat za usługi wodne²⁰. Jednak skala zagospodarowania wód kopalnianych w powyższy sposób jest niewielka w porównaniu z ilością wód wprowadzanych do cieków powierzchniowych.

Wyróżnia się także metody ograniczania zrzutu zasolonych wód kopalnianych, po ich wypompowaniu na powierzchnię, które polegają na:

- recyrkulacji wód zasolonych²¹,
- zatłaczaniu płytkim lub głębokim²²,
- retencji i kontrolowanym zrzucie wód kopalnianych do wód powierzchniowych z uwzględnieniem różnic w chłonności rzeki, uzależnionym od wartości przepływów średnioniskich i średniorocznych (tzw. metoda hydrotechniczna)²³.

Zdaniem R. Lacha, P. Łabaja, J. Bondaruka i A. Magdziorza zasadniczą rolę w ograniczeniu zasalania Wisły i Odry oraz ich dopływów będą spełniały systemy hydrotechniczne (systemy retencyjno-dozujące). Te rozwiązania wymagają opracowania systemów ciągłego monitorowania

¹⁷ M. Chaber, K. Krogulski: *Problematyka wód słonych w górnictwie węgla kamiennego*, „Wiadomości Górnicze” nr 7-8/1998 r., s. 326-328; A. Smoliński, op.cit., s. 11-12.

¹⁸ Jednak wytwarzanie soli warzonej z solanek odpadowych jest znacznie trudniejsze niż solanki nasyconej, otrzymywanej przez ługowanie pokładów soli. Solanki odpadowe są znacznie bardziej zanieczyszczone innymi związkami chemicznymi. M. Turek, E. Laskowska, K. Mitko, A. Jakóbk-Kolon: *Mało energochłonna utylizacja zasolonych wód kopalnianych w zintegrowanym systemie membranowo-wyparnym*, „Maszyny Górnicze” nr 1/2018, s. 41.

¹⁹ M. Chaber, K. Krogulski, op. cit., s. 328-330; A. Smoliński, op. cit., s. 12-13; G. Strozik, op. cit., s. 203-204.

²⁰ G. Strozik, op.cit., s. 204, 208.

²¹ Wykonanie otworów tłocznych do drenowanych przez kopalnie wodonośnych utworów karbonu, a następnie wprowadzanie do nich pod ciśnieniem słonej wody.

²² Zatłaczanie wód słonych odpowiednio do utworów karbonu oraz do utworów dolnego karbonu i dewonu (różnice między nimi polegają nie tylko na głębokościach odwiertów, ale przede wszystkim na uwarunkowaniach geologicznych).

²³ M. Chaber, K. Krogulski, op.cit., s. 326-328; A. Smoliński, op.cit., s. 12.

Tabela 1. Ilość wód kopalnianych i ładunków soli zrzucanych przez wszystkie kopalnie węgla kamiennego woj. śląskiego w latach 2020–2023

Dorzecze Odry i Wisły		2020 r.	2021 r.	2022 r.	2023 r.	Razem
Ilość wód kopalnianych	[mln m ³]	179,61	183,63	187,36	182,91	733,51
w tym dorzecze Odry		64,86	65,34	67,41	66,91	264,52
w tym dorzecze Wisły		114,75	118,29	119,95	116,00	468,99
Ładunek soli	[mln ton]	1,50	1,43	1,45	1,53	5,91
w tym dorzecze Odry		0,55	0,51	0,60	0,55	2,21
w tym dorzecze Wisły		0,95	0,92	0,85	0,98	3,70
Średnie zasolenie	[g/l]	8,30	7,80	7,70	8,40	8,10
w tym dorzecze Odry		8,50	7,80	8,90	8,30	8,30
w tym dorzecze Wisły		8,20	7,80	7,10	8,40	7,90

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

zarówno ilości, jak i jakości zrzucanych wód, a także monitoringu przed i za zrzutem w rzekach²⁴.

Wskazane powyżej metody mają za zadanie ograniczenie skali zrzutu wód kopalnianych do wód powierzchniowych lub dozowanie ich w sposób zapewniający zminimalizowanie negatywnych oddziaływań na środowisko. Mając na uwadze, że odwadnianie zakładów górniczych jest niezbędne w procesie wydobywania węgla kamiennego w celu ochrony przed zagrożeniem wodnym, konieczne jest wdrożenie metod, których efekty ograniczą stężenia soli w rzekach.

NIK już w 1999 r. w ramach kontroli dotyczącej realizacji opłat i kar za zasolenie wód powierzchniowych i emisję dwutlenku siarki oraz tlenków azotu i ich wykorzystania²⁵, informowała o znacznych ilościach odprowadzanych wód kopalnianych

i bardzo wysokich stężeniach soli, a także o niskim stopniu ich zagospodarowania. Po ponad dwóch dekadach niewiele się zmieniło. Ostatnia kontrola wykazała, że większość zasolonych wód kopalnianych kierowano do wód powierzchniowych (ok. 82%), w tym tylko częściowo z zastosowaniem metody hydrotechnicznej, a jedynie ok. 18% słonych wód była zagospodarowana. W latach 2020–2023 wszystkie kopalnie węgla kamiennego z województwa śląskiego wprowadziły do wód powierzchniowych łącznie 733,5 mln m³ wód kopalnianych, z tego na obszarze dorzecza Odry 264,5 mln m³ i Wisły 469,0 mln m³. Ilość ta przekracza objętość jeziora Śniardwy – największego w Polsce²⁶ – która wynosi 658 mln m³. W wodach kopalnianych odprowadzono łącznie 5,9 mln ton soli, z tego do dorzecza Odry 2,2 mln ton i Wisły

²⁴ R. Lach, P. Łabaj, J. Bondaruk, A. Magdziorz, op.cit., s. 114.

²⁵ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 209/1999/P/1998/088/DOC.

²⁶ <http://encyklopedia.warmia.mazury.pl/index.php/Jezioro_%C5%9Aniardwy> (dostęp 8.10.2025).



3,7 mln ton. Średniorocznie było to ok. 1,5 mln ton soli. Uśrednione zasolenie całości zrzuconych, w latach 2020–2023, wód kopalnianych wyniosło ok. 8,1 g/l i było większe niż przeciętne zasolenie wód Bałtyku, które wynosi ok. 7 g/l²⁷.

Mając na uwadze ilość i jakość wód kopalnianych odprowadzanych do wód powierzchniowych oraz skutki katastrofy ekologicznej na obszarze dorzecza Odry latem 2022 r., zasadne było dokonanie oceny realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa i pozwoleń wodnoprawnych w zakresie korzystania z wód przez podmioty odprowadzające je z zakładów górniczych, a także prawidłowości wykonywania zadań przez organy odpowiedzialne za wydawanie tych pozwoleń i egzekwowanie wynikających z nich obowiązków. Badaniem objęto cztery podmioty, które odprowadzają największe ilości wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych znajdujących się na terenie

województwa śląskiego²⁸ oraz organy Wód Polskich (tj. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach²⁹, Zarządy Zlewni w Gliwicach i Katowicach), a także Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach.

Mało rygorystyczne wymogi pozwoleń

Zgodnie z art. 389 pkt 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³⁰ na usługi wodne wymagane jest pozwolenie wodnoprawne³¹. W myśl art. 35 ust. 3 pkt 5 obejmują one wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, w tym także do urządzeń wodnych. Z kolei ściekami w rozumieniu tej ustawy są m.in. wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych³². Pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód wydaje się w drodze decyzji administracyjnej na okres nie dłuższy niż 10 lat³³, a organami do tego uprawnionymi są Wody Polskie³⁴ oraz minister właściwy do spraw gospodarki wodnej³⁵.

²⁷ <<https://frug.ug.edu.pl/wp-content/uploads/2023/05/modul-III.1-czesc-merytoryczna.pdf>> (dostęp 10.10.2025).

²⁸ Były to: Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. w Jastrzębiu Zdroju, Polska Grupa Górnicza S.A. w Katowicach, Przedsiębiorstwo Gospodarki Wodnej i Rekultywacji S.A. w Jastrzębiu Zdroju oraz Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A. w Bytomiu. Podmioty te odprowadzają łącznie ok. 80% wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych na terenie województwa śląskiego.

²⁹ Dalej: RZGW.

³⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 960, ze zm., dalej: Prawo wodne.

³¹ Zgodnie z art. 182 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.), pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi nie jest wymagane w wypadku obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego. Wtedy pozwolenie zintegrowane musi spełniać wymagania określone dla pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi (art. 211 ust. 1 ww. ustawy). W pozwoleniu zintegrowanym ustala się warunki emisji na zasadach określonych dla pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, bez zalecania jakiegokolwiek techniki czy technologii. Organem właściwym w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego jest starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) albo marszałek województwa.

³² Z wyjątkiem wód wtłaczanych do górotworu, jeżeli rodzaje i ilość substancji zawartych w wodzie wtłaczanej do górotworu są tożsame z rodzajami i ilościami substancji zawartych w pobranej wodzie, z wyłączeniem niezanieczyszczonych wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych (art. 16 pkt 61 lit. e Prawa wodnego).

³³ Art. 400 ust. 1 i 2 Prawa wodnego.

³⁴ Dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich albo dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich.

³⁵ Jeżeli wnioskodawcą są Wody Polskie.

Ustawowy obowiązek posiadania pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych został spełniony przez kontrolowane spółki. W toku kontroli nie stwierdzono nielegalnego odprowadzania wód kopalnianych. Na ogół podmioty prawidłowo spełniały warunki określone w pozwoleniach wodnoprawnych, w tym dotyczące przestrzegania limitów ilości i jakości zrzucanych wód kopalnianych, wymaganej częstotliwości prowadzenia pomiarów jakości ścieków, utrzymania we właściwym stanie urządzeń wodnych i cieków naturalnych w obrębie wylotów. Niemniej wymagania określone w pozwoleniach nie były rygorystyczne i uwzględniały warunki korzystania z wód przedstawione przez samych zainteresowanych we wnioskach o ich wydanie, a nawet korzystniejsze od wnioskowanych³⁶.

Zgodnie z § 12 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie

należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych³⁷ najwyższe dopuszczalne wartości chlorków w wodach kopalnianych nie powinny przekroczyć 1000 mg/l, a siarczanów 500 mg/l. Dodatkowo wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych, niezależnie od sumy stężeń chlorków i siarczanów, mogą być wprowadzane do śródlądowych wód powierzchniowych płynących, jeżeli sumaryczna zawartość stężeń chlorków i siarczanów, wyliczona przy założeniu pełnego wymieszania³⁸, nie przekroczy w nich 1000 mg/l. Jeżeli jednak nie można spełnić tych warunków, a zastosowanie dostępnych technik i technologii oczyszczania ścieków oraz zmiana w procesie produkcji są niemożliwe lub ekonomicznie nieuzasadnione, można dopuścić wzrost sumarycznego stężenia chlorków i siarczanów do wartości większej niż 1000 mg/l (w rozporządzeniu nie określono jednak górnego limitu stężeń), o ile nie spowoduje to szkód

³⁶ W toku kontroli stwierdzono jeden przypadek, w którym podmiot górniczy wnioskował o określenie w pozwoleniu wodnoprawnym dopuszczalnego stężenia chlorków w wodach kopalnianych na poziomie 45 000 mg/l i siarczanów 2500 mg/l, przy jednoczesnym spełnieniu dodatkowego warunku nieprzekraczania 1000 mg/l sumarycznej zawartości stężeń chlorków i siarczanów w wodach płynących po pełnym wymieszanu z wodami kopalnianymi. Jednak w wydanym pozwoleniu nie określono dodatkowego warunku, w związku z tym podmiot nie był zobowiązany do jego przestrzegania. Informacja o wynikach kontroli, s. 31-32.

³⁷ Dz.U. poz. 1311, dalej: rozporządzenie w sprawie substancji szkodliwych dla środowiska wodnego.

³⁸ W rozporządzeniu nie określono sposobu obliczania pełnego wymieszania wód kopalnianych z wodami płynącymi (tj. miejsca, w którym ścieki rozprzestrzeniają się na całą powierzchnię przekroju strumienia cieku powierzchniowego, w efekcie następuje wyrównanie się stężeń wszystkich składników ścieków w całej objętości wody). W literaturze przedmiotu wskazuje się kilka sposobów obliczania tego miejsca, korzystając ze wzorów: Fishera, Rutherforda, Jirka i Rupa. Odległość, na jakiej następuje całkowite wymieszanie, uwarunkowana jest takimi czynnikami, jak: kształt rzeki (meandry, wyspy), występowanie roślinności na trasach zalewowych i w korycie rzeki, ukształtowanie i budowa dna, wymiary koryta rzeki (głębokość, szerokość), prędkość przemieszczana się wód odbiornika, rodzaj oraz miejsce usytuowania wylotu ścieków. Wyznaczenie odległości, na której nastąpi pełne wymieszanie należy rozpatrywać w danym przekroju rzeczny w dwóch wymiarach – poprzecznym i pionowym. A. Skowysz: *O wykorzystaniu wzorów empirycznych do obliczania długości drogi pełnego wymieszania ścieków zrzucanych do rzek i kanałów*, „Przegląd Naukowy – Inżynieria i Kształtowanie Środowiska” nr 53/2011 r., s. 238-242.



w środowisku wodnym i nie utrudni korzystania z wód przez innych użytkowników.

Określane przez organy Wód Polskich w pozwoleniach wodnoprawnych dopuszczalne wartości ilości oraz stężeń chlorków i siarczanów w odprowadzanych wodach kopalnianych, w większości wypadków (97%) odpowiadały wartościom deklarowanym przez podmioty we wnioskach o wydanie pozwolenia. Spośród 66 pozwoleń wodnoprawnych³⁹ zaledwie w ośmiu (12%) określono wartości chlorków w odprowadzanych wodach kopalnianych nieprzekraczające 1000 mg/l i jednocześnie siarczanów nieprzekraczające 500 mg/l. Tylko w trzech przypadkach (5%) dopuszczono sumaryczną wartość stężeń chlorków i siarczanów nieprzekraczającą 1000 mg/l w wodach płynących po wymieszaniu z wodami kopalnianymi. Natomiast w pozostałych 55 pozwoleniach (aż 83%) dopuszczono sumaryczne stężenia chlorków i siarczanów w wodach płynących większe niż 1000 mg/l. W ostatnim przypadku zrzut wód kopalnianych o dowolnych stężeniach chlorków i siarczanów wymagał – zgodnie z § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia – spełnienia warunków niepowodowania szkód w środowisku wodnym i nieutrudniania korzystania z wód przez innych użytkowników. Przepis ten, stanowiąc wyjątek od zakazu odprowadzania ścieków o ponadnormatywnych wartościach zanieczyszczeń, był traktowany przez organy wydające pozwolenia wodnoprawne niemalże

jako reguła, bez weryfikowania okoliczności uzasadniających jego zastosowanie⁴⁰. W praktyce skutkowało to odprowadzaniem wód kopalnianych o dowolnie wysokich stężeniach chlorków i siarczanów, odpowiadających ich naturalnemu składowi, a także oczekiwaniom samych podmiotów górniczych. Niektóre z tych pozwoleń dopuszczały odprowadzanie wód o zasoleniu porównywalnym do wód Morza Śródziemnego, jednego z najbardziej zasolonych mórz w Europie (36-39 g/l).

W większości pozwoleń wodnoprawnych wydanych przez organy Wód Polskich, przedsięwzięcia i działania ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko wodne określano na bardzo ogólnym poziomie lub w ogóle ich nie formułowano⁴¹. Przykładowo: sedymentacja w osadnikach wód kopalnianych, czyszczenie osadników, doszczelnianie zrobów, ograniczenia dopływu zasolonych wód do wyrobisk, otamowanie wyrobisk czy bieżące prowadzenie zabiegów hydrotechnicznych. Ustalane w pozwoleniach działania służące ograniczeniu negatywnych oddziaływań na środowisko były tożsame z tymi przedstawionymi przez samych zainteresowanych we wnioskach o wydanie pozwolenia. Wskazać należy, że określanie na tak ogólnym poziomie niezbędnych działań prośrodowiskowych ograniczało możliwość późniejszej ich weryfikacji i oceny, w jakim stopniu zostały zrealizowane.

³⁹ W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2020–2023, obowiązywało 66 pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie do wód powierzchniowych wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych znajdujących się na terenie woj. śląskiego.

⁴⁰ Informacja o wynikach kontroli, s. 13-15.

⁴¹ Obowiązek ustalania w pozwoleniach wodnoprawnych przedsięwzięć i działań ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko wodne wynika z art. 403 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 16 Prawa wodnego.

Tabela 2. Stężenia siarczanów w wodach kopalnianych wg pozwoleń wodnoprawnych

Lp.	Przedział wartości stężeń siarczanów [mg/l]	Liczba pozwoleń
1.	do 500	9
2.	od 501 do 1 000	20
3.	od 1 001 do 2 000	32
4.	od 2 001 do 3 100	5
Razem		66

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Tabela 3. Stężenia chlorków w wodach kopalnianych wg pozwoleń wodnoprawnych

Lp.	Przedział wartości stężeń chlorków [mg/l]	Liczba pozwoleń
1.	do 1000	15
2.	od 1 001 do 5 000	12
3.	od 5 001 do 10 000	18
4.	od 10 001 do 20 000	7
5.	od 20 001 do 30 000	9
6.	od 30 001 do 63 200	5
Razem		66

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Co więcej, te działania nie korelowały z ilością i jakością odprowadzanych wód kopalnianych, bowiem niemal takie same działania ustalane były w decyzjach dopuszczających relatywnie niskie stężenia zanieczyszczeń, jak i zdecydowanie wyższe. Wszystko to w praktyce pozwala podmiotom wykazywać wywiązywanie się z realizacji zadań nawet w sytuacji wykonania ich w stopniu minimalnym albo sporadycznie, co tylko pozornie zabezpieczało ochronę zasobów wodnych.

Nierzetelna analiza informacji

Organy Wód Polskich nierzetelnie weryfikowały informacje przedsiębiorców uzasadniające odprowadzanie wód

kopalnianych o zwiększonym stężeniu chlorków i siarczanów. W toku postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego nie przeprowadzano oceny możliwości zastosowania dostępnych technik i technologii oczyszczania ścieków lub ich nieopłacalności. Ponadto nie wymagano od wnioskodawców oceny możliwości retencjonowania wód kopalnianych wprowadzanych do wód powierzchniowych czy wpływu zrzucających wód na innych użytkowników. Przyjmowano bez pogłębionej analizy podane w operatach wodnoprawnych informacje o braku możliwości zastosowania dostępnych technik i technologii służących



ochronie środowiska wodnego. Nie żądano przy tym okazania dowodów potwierdzających powyższe okoliczności lub uwiarygadniających ich wystąpienie.

Wody Polskie nie przeprowadzały również oceny skumulowanego efektu zrzucanych zanieczyszczeń, czyli oceny wpływu ścieków odprowadzanych przez wszystkich użytkowników realizujących pozwolenia wodnoprawne w danym akwencie (w danej jednolitej części wód powierzchniowych⁴², a także w sąsiadujących JCWP). W toku prowadzonych postępowań administracyjnych organy nie korzystały z danych i informacji dotyczących pozostałych użytkowników wód posiadających pozwolenia na odprowadzenie ścieków, których realizowanie oddziałuje na daną JCWP. Brak takiej oceny powoduje, że wydane pozwolenia umożliwiają odprowadzanie wód, których łączny ładunek zanieczyszczeń stanowi, co najmniej okresowo, zagrożenie dla środowiska wodnego. Wspomnieć należy, że rzetelne prowadzenie analiz w powyższym zakresie jest niezbędne do gospodarowania wodami z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, a także zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości (tj. zasad określonych w art. 1 i art. 9 ust. 1 Prawa wodnego).

Do takiej sytuacji przyczynia się po-
niekąd brak obowiązku określonego

w przepisach prawa, dotyczącego prze-
prowadzania oceny skumulowanego efektu
odprowadzanych zanieczyszczeń oraz do-
konywania oceny zasadności dopuszczenia
podwyższonych wartości stężeń chlorków
i siarczanów, a także nieokreślenie zasad
weryfikacji deklarowanego przez podmiot
niepowodowania szkód w środowisku i nie-
utrudniania korzystania z wód przez innych
użytkowników, tj. obligatoryjnych warun-
ków uzyskania pozwolenia na odprowadza-
nie wód o podwyższonej wartości stężeń
chlorków i siarczanów. NIK informowała
w 2023 r. o konieczności przeprowadzania
przez podmioty wydające pozwolenia wod-
noprawne i pozwolenia zintegrowane oceny
skumulowanego wpływu zanieczyszczeń
na stan wód przed udzielaniem zgód wod-
noprawnych. W wyniku przeprowadzonej
kontroli dotyczącej działań podmiotów
publicznych w związku z kryzysem eko-
logicznym na rzece Odrze, do Ministra In-
frastruktury sformułowano m.in. wniosek
o podjęcie działań legislacyjnych w celu
zapewnienia wykonywania obowiązkowej
oceny skumulowanego efektu zanieczysz-
czeń przez organy Wód Polskich i mar-
szałków województw⁴³. Po ponad dwóch
latach niewiele zrobiono w tym zakresie⁴⁴.

Dodatkowym utrudnieniem w rzetelnej
analizie wniosków o wydanie pozwolenia
dotyczącego ustalenia dopuszczalnych war-
tości stężeń chlorków i siarczanów jest nie-
określenie w planach gospodarowania

⁴² Dalej: JCWP.

⁴³ I. Zyman, J. Madej: *Kryzys ekologiczny na Odrze – spóźnione działania podmiotów publicznych*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2024, s. 46-49, 52.

⁴⁴ Wystąpiono do Wód Polskich, marszałków województw i Ministra Klimatu i Środowiska o przedstawienie stanowiska wobec sformułowanego wniosku NIK oraz przeprowadzono analizę stanu prawnego i faktycznego w zakresie objętym wnioskiem pokontrolnym.

wodami na obszarze dorzeczy Odry i Wisły referencyjnej wartości przewodności elektrolitycznej właściwej w temperaturze 20°C⁴⁵ dla JCWP, do których trafiają wody kopalniane⁴⁶. W drugiej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy Odry i Wisły, obowiązującej od 2023 r., dla wymienionych JCWP zrezygnowano z ustalenia referencyjnej wartości przewodności elektrolitycznej, a zastąpiono jedynie określeniem „zgodnie z zasadą braku dalszego pogarszania”. Zabrakło więc punktu odniesienia do dokonania oceny, czy stan wód nie ulega pogorszeniu.

Organy Wód Polskich nierzetelnie analizowały zgodność danych w składanych przez podmioty informacjach rocznych, dotyczących ilości i jakości odprowadzonych wód kopalnianych, z warunkami określonymi w pozwoleniach wodnoprawnych. Stwierdzono osiem przypadków niezłożenia informacji rocznych o odprowadzonych ściekach, mimo prawnego obowiązku, za którego zaniechanie grozi sankcja karna⁴⁷, a także cztery przypadki przekroczenia rocznych limitów odprowadzonych wód kopalnianych określonych w pozwoleniach. Jednak Wody Polskie nie podjęły

żadnych działań wobec tych podmiotów. Ponadto nie wyjaśniano różnic w razie rozbieżności danych odnośnie do ilości i jakości odprowadzonych ścieków, wynikających z wyżej wskazanych informacji rocznych i kwartalnych oświadczeń, na podstawie których naliczane są opłaty za usługi wodne. Zaniechanie jakichkolwiek działań wobec podmiotów przekraczających roczne limity odprowadzonych ścieków oraz nieprzeprowadzanie analizy danych zawartych w informacjach rocznych nie dyscyplinuje do przestrzegania i tak mało rygorystycznych warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych.

Niewystracający monitoring zrzutu wód kopalnianych

Istotne znaczenie w ocenie stanu środowiska wodnego ma stały monitoring zasolonych wód kopalnianych. W większości pozwoleń wodnoprawnych wydanych spółkom górniczym, określony obowiązek prowadzenia pomiarów jakości wód kopalnianych tylko raz na dwa miesiące, wprowadzie zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie substancji szkodliwych dla środowiska wodnego⁴⁸, jest dalece

⁴⁵ Wskaźnik charakteryzujący zasolenie wód.

⁴⁶ Zgodnie z art. 29 Prawa wodnego, korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, w szczególności nie może naruszać ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.

⁴⁷ Zgodnie z art. 304 ust. 1 Prawa wodnego, podmioty korzystające z usług wodnych są obowiązane do przekazywania wyników prowadzonych pomiarów ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód, w zakresie określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, m.in. do organu właściwego w sprawach pozwoleń wodnoprawnych w terminie do dnia 1 marca każdego roku za rok poprzedni. Z kolei stosownie do art. 477 pkt 12 Prawa wodnego, kto nie przekazuje wyników prowadzonych pomiarów ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód, podlega karze grzywny wynoszącej od 1000 zł do 7500 zł.

⁴⁸ Zgodnie z § 5 ust. 7 tego rozporządzenia, podmioty odprowadzające wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych zostały zobowiązane do pobierania próbek wód kopalnianych w celu oznaczenia wartości substancji zanieczyszczających w regularnych odstępach czasu, z częstotliwością co najmniej raz na dwa miesiące, stale w tym samym miejscu, w którym ścieki wprowadzane są do wód powierzchniowych.



niewystarczający. Organy Wód Polskich, mimo prawnych możliwości określenia częstszego dokonywania pomiarów jakości ścieków, ustalały ich częstotliwość na minimalnym poziomie, odpowiadającym poziomowi deklarowanemu przez samych zainteresowanych we wnioskach o wydanie pozwolenia. Podkreślić należy, że nieprzestrzeganie ograniczeń w zrzucie słonych wód, zwłaszcza w okresach niskiego stanu wód w rzekach, może doprowadzić do kolejnych katastrof ekologicznych.

O potrzebie wdrożenia systemów ciągłego monitorowania zarówno ilości, jak i jakości zrzucanych wód kopalnianych, a także monitoringu rzek przed i za zrzutem słonych wód wskazywano w literaturze przedmiotu już w 2006 r.⁴⁹ Jednak prace legislacyjne mające na celu wprowadzenie takiego obowiązku rozpoczęły się znacznie później i nie doszły do skutku. W lipcu 2023 r., w związku z wystąpieniem latem 2022 r. katastrofy ekologicznej w dorzeczu Odry, w wykazie prac legislacyjnych Ministra Infrastruktury⁵⁰ obowiązującym do 18 grudnia 2023 r., pod poz. 327 zamieszczono projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie substancji szkodliwych dla środowiska wodnego. Jedną z projektowanych zmian dotyczyła obowiązku prowadzenia przez podmioty (którym

dopuszczono wzrost sumarycznego stężenia chlorków i siarczanów do wartości większej niż 1000 mg/l) pomiarów jakości wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych w sposób ciągły do celów oznaczenia wartości substancji zanieczyszczających w zakresie: przewodności elektrolitycznej właściwej w temperaturze 20°C, temperatury, pH i tlenu rozpuszczonego (% nasycenia tlenem). W uzasadnieniu projektu rozporządzenia zmieniającego podkreślono, że mając na uwadze potrzebę podjęcia odpowiednich działań związanych z dochowaniem odpowiednich norm jakości wód powierzchniowych, przewiduje się wprowadzenie rozwiązań prawnych służących stałemu monitorowaniu tych parametrów fizykochemicznych wód powierzchniowych poniżej i powyżej miejsca zrzutu ścieków, jak również jakości ścieków w miejscu ich zrzutu. Rozporządzenie zmieniające miało obowiązywać od 1 stycznia 2024 r.⁵¹, jednak 19 grudnia 2023 r. zamieszczono nowy wykaz prac legislacyjnych niezawierający dotychczas procedowanych projektów aktów prawnych⁵². Kolejny projekt wprowadzający ten obowiązek wpisano do wykazu prac legislacyjnych Ministra Infrastruktury 9 października 2024 r. (poz. 89). Rozpoczęcie jego obowiązywania zaplanowano

⁴⁹ R. Lach, P. Łabaj, J. Bondaruk, A. Magdziej, op.cit., s. 114.

⁵⁰ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18.12.2023 w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. poz. 2725), Minister Infrastruktury kieruje działem administracji rządowej „gospodarka wodna”. Poprzednio obowiązujące w tym zakresie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zostały opublikowane 28.11.2023 (Dz.U. poz. 2588) i 19.11.2019 (Dz.U. poz. 2257, ze zm.).

⁵¹ Od lipca do grudnia 2023 r. projekt rozporządzenia zmieniającego procedowany był na etapie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. Ostatnią czynnością w ramach rządowego procesu legislacyjnego było sporządzenie raportu z konsultacji publicznych i opiniowania.

⁵² Minister Infrastruktury wskazał, że zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych, prace legislacyjne nad projektem rozporządzenia zmieniającego zostały przerwane w związku z zakończeniem IX kadencji Sejmu RP.

od 1 lipca 2025 r., jednak do tej pory nie został skierowany do uzgodnień i konsultacji publicznych. Brak narzędzi prawnych zobowiązujących podmioty do prowadzenia ciągłego monitoringu jakości wód kopalnianych nie sprzyja podejmowaniu działań służących ochronie środowiska.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w dającej się przewidzieć przyszłości nie powstanie uzasadniony ekonomicznie i realny technicznie system odsalania wód kopalnianych oraz utylizacji produktów tego procesu⁵³. Alternatywą jest skoordynowany zrzut wód zasolonych do cieków powierzchniowych sterowany zintegrowanym systemem monitorowania i dozowania. Występują jednak liczne ograniczenia, które muszą być wzięte pod uwagę przy jego planowaniu i wdrożeniu, jak: dopuszczalne stężenia soli obowiązujące w przepisach prawa, stan wód w dorzeczach, przewidywane prognozy meteorologiczne, aktualne i przewidywane zasolenie cieków będących odbiornikami zrzutów słonych wód, aktualny stan wypełnienia zbiorników retencyjnych czy aktualne stężenie soli w tych zbiornikach. Wszystkie te ograniczenia muszą być rozpatrywane na tle operacyjnych reguł sterowania

zrzutem, w dostosowaniu do aktualnych warunków hydrologicznych i sanitarnych oraz potrzeb kopalń⁵⁴. Niewątpliwie w celu wczesnej identyfikacji zagrożeń dla środowiska wodnego oraz zapewnienia skoordynowanego systemu zrzutu wód kopalnianych ograniczającego negatywne oddziaływanie na środowisko konieczne jest monitorowanie w sposób ciągły ilości i jakości wód kopalnianych oraz stanu rzek poniżej i powyżej miejsca ich zrzutu.

Krótkookresowa retencja i dozowanie wód

Pojemność systemów retencyjno-dozujących powinna umożliwiać ograniczony i skoordynowany zrzut zasolonych wód kopalnianych w okresach suszy hydrologicznej. Im jest większa, tym lepsza możliwość stabilizacji poziomu zasolenia w rzekach, zwłaszcza w okresie niskiego stanu wód. Obecnie funkcjonują tylko dwa systemy retencyjno-dozujące, których pojemność pozwala na skuteczne ograniczenie negatywnych skutków oddziaływań na środowisko wodne. System OLZA o pojemności ok. 1 mln m³, odpowiadający wstrzymaniu wprowadzania zasolonych wód przez ok. 30 dni⁵⁵

⁵³ S. Gruszczyński, J. Motyka, J. Mikołajczak, A. Kasprzak: *Potrzeba wdrożenia zintegrowanego systemu monitorowania i dozowania wód kopalnianych do rzeki Wisły*, „Przegląd Górniczy” nr 8/2014, s. 143 i 148. Podobnie uważają R. Lach, P. Łabaj, J. Bondaruk i A. Magdziej, wskazując, że zasadniczą rolę w ograniczaniu zasolenia Odry i Wisły oraz ich dopływów będą spełniały systemy hydrotechniczne, tj. kontrolowany zrzut zasolonych wód w zależności od sytuacji hydrologicznej tych rzek. Rozwiązania te wymagają opracowania systemów ciągłego monitorowania zarówno ilości, jak i jakości zrzucanych wód, a także monitoringu przed i za zrzutem w rzekach – R. Lach, P. Łabaj, J. Bondaruk, A. Magdziej, op.cit., s. 114. Z kolei G. Strozik podaje, że szersze zastosowanie odsalania wód dołowych ograniczają wysokie koszty tego procesu oraz bariera popytu na sól zaspokajanego przez kopalnie soli – G. Strozik, op.cit., s. 204.

⁵⁴ S. Gruszczyński, J. Motyka, J. Mikołajczak, A. Kasprzak, op.cit., s. 143 i 148.

⁵⁵ Zadaniem systemu retencyjno-dozującego OLZA, do którego wprowadzane są wody dołowe z pięciu kopalń węgla kamiennego jest ochrona lokalnych cieków powierzchniowych przed zasalaniem słonymi wodami w południowym rejonie Rybnickiego Okręgu Węglowego. W wypadku braku tego systemu, wody



oraz system oparty na podziemnym zbiorniku WOLA, utworzonym w wyrobiskach byłej kopalni „Czczott” o pojemności ok. 2 mln m³, odpowiadający wstrzymaniu zrzutów wód przez ok. 80 dni. Procesom kontrolowanego dozowania wód kopalnianych z wykorzystaniem tych dwóch systemów poddaje się łącznie jedynie ok. 8% ogółu wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych znajdujących się na terenie woj. śląskiego. Natomiast pozostałe zdolności retencyjne kopalń pozwalają wstrzymać odprowadzanie wód kopalnianych tylko od jednego do kilku, kilkunastu dni, co nie rozwiązuje problemu skoordynowanego dozowania wód kopalnianych w dłuższych, coraz częściej występujących okresach suszy hydrologicznej. Ponadto część z tych zbiorników wymaga przeprowadzenia remontów, oczyszczenia i utylizacji zgromadzonych osadów⁵⁶.

Ograniczone kontrole i przeglądy pozwoleń

Na organach Wód Polskich spoczywa obowiązek sprawdzania, czy warunki korzystania z wód określone w pozwoleniach wodnoprawnych są przestrzegane. Jednak czynności kontrolne oraz przeglądy

pozwoleń nie były systematycznie prowadzone wobec podmiotów górniczych. W latach 2020–2021 nie przeprowadzono kontroli ani przeglądu w spółkach górniczych (uczyniono to dopiero po katastrofie ekologicznej w dorzeczu Odry). Spośród 36 wykonanych przeglądów pozwoleń, sześć miała miejsce z opóźnieniem wynoszącym od 17 do 55 miesięcy. Ponadto w Zarządzie Zlewni w Katowicach nie wykonano obowiązkowych przeglądów pozwoleń wydanych przez starostów przed 2018 r., mimo że przepis prawa zobowiązuje do przeprowadzania przeglądów raz na cztery lata⁵⁷.

Przeglądy pozwoleń wodnoprawnych prowadzono w ograniczonym zakresie. Nie sprawdzano, czy podmiot realizuje przedsięwzięcia i działania ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko wodne, ustalone w pozwoleniach wodnoprawnych. Nie przeprowadzono oględzin urządzeń wodnych, tj. wylotów wód kopalnianych do wód powierzchniowych w zakresie ich właściwego utrzymania. W ramach niektórych przeglądów pozwoleń nie uwzględniano wyników pomiarów ilości i jakości ścieków za okres od ostatniego przeglądu. Czynności dokumentowano

pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych musiałyby być zrzucane do najbliższych, z reguły małych, cieków naturalnych powodując ich degradację. System OLZA to sieć kanalizacyjna składająca się z rurociągów o łącznej długości ok. 83 km, osadników powierzchniowych pełniących w razie potrzeby funkcje retencyjne, pompowni przetłaczających wody z osadników do kolektora oraz zbiorników retencyjnych zlikwidowanej kopalni „Moszczenica”. Przed wylotem brzegowym znajdowała się komora „Odra”, w której zamontowane były urządzenia do określania przepływu oraz do pomiaru przewodności elektrolitycznej właściwej w 20°C. Dane te były przekazywane do całodobowego punktu dyspozytorskiego znajdującego się w siedzibie Spółki, a sterowanie odbywało się przy użyciu programu komputerowego, pozwalającego na nadzorowanie ilości i jakości odprowadzanych zasolonych wód kopalnianych z wykorzystaniem danych z punktów pomiarowych na Odrze.

⁵⁶ Informacja o wynikach kontroli, s. 39–41.

⁵⁷ Ibid., s. 57–58.

nierzetelnie (nie były podpisane przez podmiot objęty przeglądem⁵⁸, a ponadto sporządzone protokoły nie zawierały również informacji pozwalających ustalić, jaki okres objęty był przeglądem, jakie pomiary ilości i jakości ścieków poddano weryfikacji i czy spełniały one warunki określone w pozwoleniach⁵⁹).

Oprócz przeglądów pozwoleń, również kontrole gospodarowania wodami przeprowadzone przez RZGW dokonywano w ograniczonym zakresie. Nie sprawdzano, czy podmiot wykonuje działania ograniczające negatywny wpływ na środowisko ustalone w pozwoleniu. We wszystkich kontrolach nierzetelnie dokumentowano czynności kontrolne (protokoły nie zawierały wszystkich wymaganych informacji, a ich treść nie odzwierciedlała przeprowadzenia analizy całości zebranego materiału).

Przeprowadzanie przeglądów pozwoleń i kontroli gospodarowania wodami w ograniczonym zakresie, a przede wszystkim zaniechanie weryfikacji, czy podejmowane są działania i przedsięwzięcia ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko, uniemożliwiało dokonanie rzetelnej oceny spełnienia wszystkich warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym. Tym samym nie można było dokonać prawidłowej oceny zaistnienia przesłanek

do cofnięcia lub ograniczenia bez odszkodowania pozwolenia wodnoprawnego, określonych w art. 415 pkt 1-3 Prawa wodnego⁶⁰, w wypadku niewłaściwej realizacji obowiązku. Brak weryfikacji wszystkich warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym nie dyscyplinował użytkowników wód do przestrzegania przepisów prawa i postanowień określonych w pozwoleniu oraz do podejmowania działań ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko wodne.

Niskie stawki opłat za usługi wodne

Stawki opłaty stałej i opłaty zmiennej za usługi wodne są zbyt niskie. Jednostkowa stawka opłaty stałej pozostaje na tym samym poziomie od 2018 r. i wynosi 250,00 zł na dobę za jeden m³/s ścieków. Z kolei stawka opłaty zmiennej nie wzrosła od 2016 r. i wynosi 0,05 zł za jeden kg substancji zanieczyszczeń wprowadzonych ze ściekami do wód. Przepisy Prawa wodnego i rozporządzenia Rady Ministrów z 26 października 2023 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne⁶¹ wprowadzają dopiero od 1 stycznia 2030 r. stawkę opłaty zmiennej w wysokości 0,10 zł dla podmiotów odprowadzających ścieki o zwiększonym zasoleniu, przy czym zastosowanie

⁵⁸ Dotyczy Zarządów Zlewni w Gliwicach i Katowicach.

⁵⁹ Dotyczy Zarządu Zlewni w Katowicach.

⁶⁰ Zgodnie z art. 415 pkt 1-3 Prawa wodnego, pozwolenie wodnoprawne można cofnąć lub ograniczyć bez odszkodowania, jeżeli: [1] zakład zmienia cel i zakres korzystania z wód lub warunki wykonywania uprawnień ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym; [2] urządzenia wodne wykonane zostały niezgodnie z warunkami ustalonymi w pozwoleniu wodnoprawnym lub nie są należycie utrzymywane; [3] zakład nie realizuje obowiązków wobec innych zakładów posiadających pozwolenie wodnoprawne, uprawnionych do rybactwa, oraz osób narażonych na szkody albo nie realizuje przedsięwzięć ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko, ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym.

⁶¹ Dz.U. poz. 2471.



tw. współczynników różnicujących pozwoli obniżyć należną opłatę przy spełnieniu mało wymagających warunków. Przykładowo, korzystanie z systemu retencyjno-dozującego umożliwiającego wstrzymanie odprowadzania wód kopalnianych przez co najmniej 5 dni spowoduje obniżenie stawki opłaty zmiennej o 20%, a przez co najmniej 10 dni – o 50%. Przyjęte rozwiązania mogą prowadzić do ponoszenia opłat w dotychczasowej wysokości, a nawet niższych⁶².

Konsekwencją niskich stawek opłaty stałej i opłaty zmiennej były niewielkie kwoty za odprowadzanie wód kopalnianych. W latach 2020–2023 opłaty uiszczone przez wszystkie kopalnie węgla kamiennego województwa śląskiego wyniosły jedynie od 62,4 mln zł do 70,4 mln zł rocznie⁶³. Wysokość opłat za zrzuty wód kopalnianych w porównaniu z kosztami ogółem górnictwa węgla kamiennego była niewielka – w 2023 r. udział ten wyniósł zaledwie ok. 1,5 promila. Tymczasem to odpowiednia wysokość opłat za usługi wodne powinna mobilizować przedsiębiorców odprowadzających ścieki o zwiększonym zasoleniu do ograniczania skali zrzutów wód kopalnianych (przez zagospodarowanie) lub do dozowania ich w sposób ograniczający negatywne oddziaływanie na środowisko (niezbędna budowa systemów retencyjno-dozujących). Brak zainteresowania przedsiębiorców realizacją kosztownych inwestycji prośrodowiskowych

należy wiązać z niskimi stawkami opłat za usługi wodne, które nie motywują do podjęcia takich przedsięwzięć.

Podsumowanie

Przeprowadzona przez NIK kontrola wykazała, że wprowadzanie do rzek wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych znajdujących się na terenie woj. śląskiego wykonywano zasadniczo zgodnie z regulacjami, jednak w sposób, który nie zapewniał ograniczenia negatywnych skutków oddziaływań na środowisko wodne. Wskazane powyżej nierzetelne działania Wód Polskich, jak też niewystarczające rozwiązania prawne w obszarze gospodarowania wodami, dotyczące m.in. prowadzenia monitoringu ciągłego jakości ścieków, dokonywania oceny skumulowanego efektu odprowadzanych zanieczyszczeń, określenia zasad weryfikacji niepowodowania szkód w środowisku i nieutrudniania korzystania z wód przez innych użytkowników (tj. obligatoryjnych warunków udzielenia pozwolenia na zwiększone wartości stężeń chlorków i siarczanów), nie sprzyjały ograniczaniu negatywnych skutków oddziaływania na środowisko wodne. Z kolei niskie stawki opłat za usługi wodne nie motywowały przedsiębiorców do podejmowania kosztownych inwestycji budowy systemów retencyjno-dozujących czy zagospodarowania wód kopalnianych. Jednak negatywny wpływ wód kopalnianych na ekosystem rzek wymaga wdrożenia ograniczeń

⁶² Przepisy prawa dotyczące możliwości zastosowania współczynników różnicujących obowiązują od 1.1.2024, zatem po okresie objętym kontrolą NIK.

⁶³ Informacja o wynikach kontroli, s. 20.

w ładunkach soli w wodach pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych, ich restrykcyjnego przestrzegania, monitorowania w sposób ciągły ilości i jakości wód kopalnianych oraz ich odbiorników, a także kontrolowanego dozowania do cieków powierzchniowych, z uwzględnieniem różnic w chłonności rzeki uzależnionych od wartości przepływów.

W wyniku kontroli NIK sformułowała wnioski systemowe, w tym *de lege ferenda*. Pierwszy wniosek skierowany do Ministra Infrastruktury dotyczy podjęcia działań legislacyjnych w celu wprowadzenia do ustawy – Prawo wodne zmian motywujących do wdrażania rozwiązań chroniących zasoby wodne przez wydłużenie czasu retencji wód kopalnianych uprawniającego do obniżenia opłaty zmiennej. W obecnie obowiązującym Prawie wodnym przedsiębiorcy posiadający system retencyjno-dozujący umożliwiający wstrzymanie wprowadzania wód kopalnianych do wód powierzchniowych przez co najmniej 5 dni są uprawnieni do obniżenia opłaty zmiennej o 20%, a w razie wstrzymania wód przez co najmniej 10 dni – o 50%. Okres suszy hydrologicznej i związany z nią niski poziom wód w rzekach trwa dłużej niż 5 czy 10 dni, zatem retencionowanie wody w tak krótkim okresie nie rozwiązuje problemu zrzutu wód kopalnianych podczas suszy. Premiuje

natomiast przedsiębiorców obniżaniem i tak niskich stawek opłat za posiadane już obecnie zdolności retencyjne.

Kolejny wniosek do Ministra Infrastruktury dotyczy określenia w aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry i Wisły⁶⁴ referencyjnej wartości przewodności elektrolitycznej właściwej w temperaturze 20° C, bowiem w odniesieniu do JCWP, do których odprowadzane są wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych, zrezygnowano z ustalenia tej wartości, a zastąpiono jedynie określeniem „zgodnie z zasadą braku dalszego pogarszania”. Obecnie brak punktu odniesienia (referencyjnej wartości wskaźnika) uniemożliwia dokonanie oceny, czy nie zachodzi dalsze pogorszenie stanu wód.

Do Prezesa Rady Ministrów wystosowano wniosek dotyczący uwzględnienia w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej, obowiązku sporządzania i przekazywania Ministrowi Aktywów Państwowych za pośrednictwem Agencji Rozwoju Przemysłu SA sprawozdania G-09.10 o skutkach środowiskowych działalności górnictwa węgla kamiennego przez wszystkie podmioty odprowadzające wody kopalniane, niezależnie od świadczonej działalności sklasyfikowanej według PKD⁶⁵.

⁶⁴ Wprowadzanych w drodze rozporządzeń Ministra Infrastruktury.

⁶⁵ W obecnie obowiązującym rozporządzeniu obowiązek przekazywania sprawozdań G-09.10 dotyczy przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność tylko w dwóch grupach sklasyfikowanych wg Polskiej Klasyfikacji Działalności – PKD, tj. 05.1 – wydobywanie węgla kamiennego lub 09.9 – działalność usługowa wspomagająca pozostałe górnictwo i wydobywanie. Tymczasem Przedsiębiorstwo Gospodarki Wodnej i Rekultywacji S.A. w Jastrzębiu Zdroju, które odprowadza znaczne ilości wód kopalnianych systemem retencyjno-dozującym OLZA nie sporządzało takiego sprawozdania, bowiem prowadziło działalność zaklasyfikowaną do innej grupy PKD, tj. 37.00.z – odprowadzanie i oczyszczanie ścieków.



Najwyższa Izba Kontroli sformułowała także wnioski systemowe do organów Wód Polskich. Chodzi m.in. o podejmowanie działań służących gospodarowaniu wodami z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, w szczególności dotyczące:

- wymagania od wnioskujących o wydanie pozwolenia wodnoprawnego przedstawienia i udokumentowania realizacji przedsięwzięć i działań ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko;

- dokonywania oceny wpływu działalności objętej pozwoleniami na środowisko wodne;
- dokumentowania zaistnienia okoliczności i spełnienia przesłanek dopuszczających zrzut do rzek wód kopalnianych o zwiększonym zasoleniu.

WITOLD WILK

gł. specjalista k. p.,
Śląska Delegatura NIK w Katowicach

Słowa kluczowe: odprowadzanie zasolonych wód kopalnianych do rzek, zanieczyszczanie rzek, monitoring wód kopalnianych, opłaty za usługi wodne, pozwolenia wodnoprawne

Bibliografia:

1. Bieluk J.: *River as a Legal Person*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 2/2020.
2. Chaber M., Krogulski K.: *Problematyka wód słonych w górnictwie węgla kamiennego*, „Wiadomości Górnicze” nr 7-8/1998.
3. Gruszczyński S., Motyka J., Mikołajczyk J., Kasprzak A.: *Potrzeba wdrożenia zintegrowanego systemu monitorowania i dozowania wód kopalnianych do rzeki Wisły*, „Przegląd Górniczy” nr 8/2014.
4. Kućka M.: *Czy rzekom należy przyznać osobowość prawną?*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 2025, z. 2.
5. Lach R., Łabaj P., Bondaruk J., Magdziorz A.: *Monitoring wód kopalnianych odprowadzanych do rzek*, „Prace Naukowe GIG – Górnictwo i Środowisko” nr 1/2006.
6. Skowysz A.: *O wykorzystaniu wzorów empirycznych do obliczania długości drogi pełnego wymieszania ścieków zrzucanych do rzek i kanałów*, „Przegląd Naukowy – Inżynieria i Kształtowanie Środowiska” nr 53/2011.
7. Smoliński A.: *Gospodarka zasolonymi wodami kopalnianymi*, „Prace Naukowe GIG – Górnictwo i Środowisko” nr 1/2006.
8. Stozik G.: *Bilans i kierunki utylizacji słonych wód kopalnianych z czynnych i zlikwidowanych kopalń węgla kamiennego z uwzględnieniem ich zagospodarowania w podziemnych technologiach górniczych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” nr 98/2017.

9. Turek M., Laskowska E., Mitko K., Jakóbiak-Kolon A.: *Mało energochłonna utylizacja zasolonych wód kopalnianych w zintegrowanym systemie membranowo-wyparnym*, „Maszyny Górnicze” nr 1/2018.
10. Zyman I., Madej J.: *Kryzys ekologiczny na Odrze – spóźnione działania podmiotów publicznych*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2024.

ABSTRACT

Discharge of Saline Waters from Hard Coal Mines into Rivers – Illusory Protection of Aquatic Environment

As early as in 1999, in the course of an audit of the collection and use of fees and penalties for the salinisation of surface waters and for emissions of sulphur dioxide and nitrogen oxides, the Supreme Audit Office (NIK) reported significant volumes of discharged mine waters, very high salt concentrations, and a low level of their utilisation. More than two decades later, little has changed. In the years 2020–2023 5.9 million tonnes of salt were discharged with mine waters, including 2.2 million tonnes into the Odra River basin and 3.7 million tonnes into the Wisła River basin. The average salinity of all mine waters discharged was approximately 8.1 g/l, which was higher than the average salinity of the Baltic Sea, estimated at around 7 g/l. Considering both the quantity and quality of mine waters discharged into surface waters, as well as the consequences of the ecological disaster in the Odra River basin in summer 2022, it was justified to assess the implementation of obligations arising from legal provisions and water permits with regard to water use by entities discharging mine waters from mining facilities. The examination also covered the correctness of tasks performed by the authorities responsible for issuing such permits and enforcing the obligations stemming from them. The audit comprised four entities discharging the largest volumes of waters originating from the dewatering of mining facilities located in the Śląskie Region, as well as the organs of the Polish Waters (Polish: *Wody Polskie*), i.e. the Regional Water Management Authority in Gliwice and the Catchment Management Boards in Gliwice and in Katowice, as well as the Regional Inspectorate for Environment Protection in Katowice.

Witold Wilk, senior public audit expert, Regional Branch of NIK in Katowice

Key words: discharging saline waters from mines to rivers, river pollution, monitoring of mining waters, fees for water services, water permits



Potrzebna spójna polityka państwa

Gospodarcze wykorzystanie metanu kopalnianego

ALEKSANDER GÓRNIAK

Metan pokładów węgla występuje w postaci cząsteczek gazu zaabsorbowanych na ziarnach węgla. W wyniku eksploatacji górniczej ciśnienie w górotworze obniża się, następuje desorpcja metanu i uwalnia się on do wyrobisk, powodując ogromne zagrożenie. Głównie z tego powodu jest ujmowany przez zakłady odmetanowania kopalń w trakcie robót wyprzedzających. Część tego gazu, niepowodująca nadmiernych zagrożeń przy eksploatacji węgla kamiennego, jest emitowana wraz z powietrzem wentylacyjnym¹. W artykule przedstawiono wyniki badania Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego gospodarczego wykorzystania metanu w kontekście unijnej polityki klimatycznej i wejścia w życie rozporządzenia metanowego². Na podstawie danych z lat 2019–2023 omówiono skalę i strukturę emisji metanu z polskich kopalń, ze szczególnym uwzględnieniem gazu pochodzącego z powietrza wentylacyjnego. Zaprezentowano działania administracji rządowej oraz bariery finansowe i regulacyjne ograniczające rozwój technologii metanowych. Wskazano potrzebę spójnej i skoordynowanej polityki państwa w zakresie ograniczania jego emisji i gospodarczego wykorzystania.

Wprowadzenie

Potencjalne zasoby metanu z pokładów węgla szacowane są na około 350 mld m³. Według badań Górnośląskie Zagłębie Węglowe ma zasoby oceniane na około 254 mld m³, w tym bilansowe zasoby

nadające się do wydobycia³ mogą wynosić około 150 mld m³.

Wykorzystanie metanu z pokładów węgla jest bardzo ważne z przyczyn gospodarczych, co znalazło odzwierciedlenie w Prawie geologicznym i górniczym⁴,

¹ <https://www.pgi.gov.pl/surowce/energetyczne/metan-pokladow-wegla.html?utm_source=chatgpt.com>, (dostęp: 25.10.2025).

² Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: Gospodarcze wykorzystanie metanu kopalnianego, nr ewid. 16/2025/P/24/057/LKA.

³ S. Nawrat, J. Stopa: Pozyskanie i wykorzystanie energetyczne metanu z kopalń węgla kamiennego szansą ekonomiczną i ekologiczną dla Śląska i Polski. Prezentacja Jastrzębie Zdrój, 17.10.2022.

⁴ Ustawa z 9.6.2011 – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1290).

zaliczającym metan z pokładów węgla do kopalin podstawowych oraz ekologicznych. Jego emisja do atmosfery przyczynia się do powstawania efektu cieplarnianego (ma on wielokrotnie wyższy potencjał ocieplenia globalnego od dwutlenku węgla), co znalazło odzwierciedlenie w Protokole z Kioto⁵, tj. m.in. przez wdrażanie środków służących ograniczeniu emisji metanu w sektorach górnictwa węgla (odmetanowanie, wychwyt i zagospodarowanie). W ostatnim czasie w Unii Europejskiej i na świecie podjęto wiele działań ukierunkowanych na analizę oraz ograniczanie nadmiernych emisji metanu. Warta odnotowania jest zainaugurowana przez Stany Zjednoczone i Unię Europejską przy okazji szczytu klimatycznego COP26⁶ inicjatywa Global Methane Pledge, zakładająca jego redukcję w latach 2020–2030 przynajmniej o 30%, dzięki czemu ograniczono by wzrost globalnej temperatury o 0,2°C do 2050 r. Pod projektem podpisało się 105 państw. Zabrakło podpisów m.in. Chin, Rosji, Indii, a także Polski, Czech i Węgier⁷.

Na poziomie unijnym istotna zmiana nastąpiła wraz z pracami Komisji Europejskiej nad rozporządzeniem metanowym⁸, które weszło w życie 4 sierpnia 2024 r. Regulacja znacząco zaostrza wymagania dotyczące monitorowania, raportowania

i ograniczania emisji metanu z działalności związanej z paliwami kopalnymi. W jej uzasadnieniu podkreślono, że gospodarczemu wykorzystaniu ujętego metanu należy nadawać pierwszeństwo przed jego spalaniem w pochodniach czy niekontrolowanym uwalnianiem do atmosfery. W konsekwencji państwa członkowskie zostały zobowiązane do zwiększania stopnia zagospodarowania tego gazu, o ile pozwalają na to uwarunkowania techniczne i organizacyjne.

Z perspektywy Polski, gdzie obecność metanu związanego z pokładami węgla kamiennego wynika zarówno z uwarunkowań geologicznych, jak i z intensywności eksploatacji, jego właściwe uwzględnienie w polityce środowiskowej stało się kwestią wymagającą realnych działań, a nie tylko deklaracji zawartych w dokumentach strategicznych, takich jak: Polityka energetyczna Polski do 2040 r.⁹ (PEP2040), Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu¹⁰ (KPEiK) czy Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce¹¹.

W tym kontekście istotnego znaczenia nabrało przeprowadzenie kontroli przez NIK. Jej celem było zbadanie, czy możliwości wykorzystania energii z metanu wydzielanego w procesie eksploatacji węgla kamiennego są efektywnie wykorzystywane.

⁵ Zob. S. Nawrat, K. Gatnar: *Ocena stanu i możliwości utylizacji metanu z powietrza wentylacyjnego podziemnych kopalń węgla kamiennego*, „Polityka Energetyczna”, Tom 11, zeszyt 2/2008.

⁶ Szczyt klimatyczny COP26 odbył się w Glasgow w Wielkiej Brytanii w dniach 31.10-13.11.2021.

⁷ W. Modzelewski, J. Nęcki: *Emisje metanu: wyzwanie dla klimatu, energetyki i prawa*, ClientEarth 2022.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1787 z 13.6.2024 w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/942 (Dz. Urz. UE. L 1787 z 15.7.2024 r., s. 1); dalej: rozporządzenie metanowe.

⁹ <<https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski>>, (dostęp: 12.1.2026).

¹⁰ <<https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu>>, (dostęp: 12.1.2026).

¹¹ <<https://www.gov.pl/web/energia/programu-dla-sektora-gornictwa-wegla-kamiennego-w-polsce>>, (dostęp: 12.1.2026).



Kontrolę przeprowadzono w 2024 r. w: Ministerstwie Klimatu i Środowiska, Ministerstwie Przemysłu, spółkach górniczych: Polskiej Grupie Górniczej SA (PGG), Południowym Koncernie Węglowym SA (PKW), Jastrzębskiej Spółce Węglowej SA (JSW), Spółce Restrukturyzacji Kopalń SA (SRK).

Główne ustalenia kontroli

Emisje metanu

i poziom zagospodarowania

Analiza danych dotyczących metanu w górnictwie węgla kamiennego wskazuje, że w latach 2019–2023 jego łączna ilość wydzielona podczas prowadzenia eksploatacji przekroczyła 4 mld m³. W analizowanym okresie odnotowano spadek całkowitej emisji metanu, przy jednoczesnym utrzymaniu zbliżonej struktury źródeł emisji. Gaz ten wydzielany wraz z powietrzem wentylacyjnym odpowiadał za ok. 61,6% emisji do atmosfery¹². Emisje ze stacji odmetanowania były niższe niż emisje metanu wentylacyjnego, jednak stanowiły istotny udział w łącznej emisji sektora. Łącznie emisje metanu stanowiły blisko 74% metanu wydzielonego podczas eksploatacji w analizowanym okresie.

W latach 2019–2023 wzrósł udział metanu zagospodarowanego gospodarczo – z ok. 24% w latach 2019–2020 do ponad 28% w 2023 r.¹³ Jednocześnie zmniejszyło się jego wydzielanie do atmosfery. Wykorzystanie dotyczyło przede wszystkim gazu ujmowanego w stacjach odmetanowania,

który był kierowany do instalacji energetycznych, w tym układów kogeneracyjnych oraz do infrastruktury przesyłowej. Metan zawarty w powietrzu wentylacyjnym nie został w analizowanym okresie zagospodarowany.

W ujęciu całłościowym sektor górnictwa węgla kamiennego emitował znaczące ilości metanu, w szczególności przez systemy wentylacyjne kopalń – było to główne źródło emisji. W analizowanym okresie nie funkcjonowały w Polsce rozwiązania technologiczne umożliwiające przemysłowe zagospodarowanie tego gazu w niskich stężeniach obecnych w powietrzu wentylacyjnym.

Szczegółowe dane dotyczące emisji metanu z polskich kopalń gromadzi Oddział Agencji Rozwoju Przemysłu SA (ARP) w Katowicach, który prowadzi monitoring funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego oraz wykonuje zadania na zlecenie ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi¹⁴. Opracowania ARP obejmują informacje dotyczące: metanowości eksploatowanych ścian, wyników odmetanowania, ilości metanu ujmowanego i zagospodarowanego oraz wielkości emisji do atmosfery.

Działania administracji rządowej

Kontrola NIK wykazała, że ministrowie właściwi do spraw klimatu, energii, środowiska oraz gospodarki złożami kopalnin (obecnie gospodarki surowcami energetycznymi) podejmowali działania związane

¹² Informacja o wynikach kontroli..., op.cit. s. 12.

¹³ Tamże, s. 12.

¹⁴ <<https://polskirynekwegla.pl/statystyka-publiczna>>, (dostęp: 28.11.2025).

z negocjacjami treści rozporządzenia metanowego oraz aktywnością na forum UE. Przygotowywano analizy skutków regulacji, prowadzono konsultacje ze spółkami górnictwami oraz przedstawiano uwagi do kolejnych projektów aktu prawnego. Przedstawiciele polskiej strony zgłaszały postulaty dotyczące m.in. dostępności technologii umożliwiających przemysłowe zagospodarowanie metanu wentylacyjnego oraz specyfiki krajowych kopalń, charakteryzujących się wysoką zawartością metanu i prowadzeniem eksploatacji na dużych głębokościach. W toku prac wskazywano również na potencjalne skutki wprowadzenia niskich limitów emisji dla funkcjonowania zakładów górniczych.

Jednocześnie kontrola wykazała, że zadania związane z zagospodarowaniem metanu były realizowane przez różne resorty w ramach ich właściwości, bez wyznaczenia jednego koordynującego podmiotu. Kompetencje były rozdzielone pomiędzy poszczególne działy administracji rządowej.

Ustalenia kontroli wskazują, że w dokumentach strategicznych państwa, takich jak PEP2040 r. oraz KPEiK, zagadnienia dotyczące metanu ujęto w sposób ogólny. Aktualizacje KPEiK były przesuwane w czasie; w związku z brakiem ich terminowego przedłożenia Komisja Europejska wszczęła wobec Polski tzw. procedurę naruszeniową. Działania wynikające z Programu

dla sektora górnictwa węgla kamiennego oraz umowy społecznej¹⁵ koncentrowały się na zagadnieniach transformacji sektora oraz mechanizmach osłonowych.

Kontrola wykazała również, że w analizowanym okresie nie wprowadzono krajowych mechanizmów wsparcia ukierunkowanych na technologie ograniczania emisji metanu, w tym dotyczące metanu z powietrza wentylacyjnego. Nie wdrożono także rozwiązań instytucjonalnych służących koordynacji współpracy pomiędzy resortami, sektorem górnictwem oraz instytucjami finansowymi.

Ponadto ustalono, że wsparcie dla prac koncepcyjnych nad nowymi technologiami oraz wykorzystanie wyników badań naukowych w procesie przygotowania kopalń do nowych wymogów regulacyjnych było ograniczone. Działania administracji publicznej w obszarze metanu polegały przede wszystkim na udziale w pracach nad projektami aktów prawnych na poziomie Unii Europejskiej.

Wymogi rozporządzenia a emisyjność kopalń

Rozporządzenie metanowe, które weszło w życie w sierpniu 2024 r., wprowadziło znacząco zaostrzone normy dotyczące emisji metanu z kopalń. Dla kopalń węgla energetycznego przewidziano obowiązek redukcji emisji do poziomu 5 t metanu/kt

¹⁵ 28.5.2021 zawarto umowę społeczną pomiędzy rządem RP a stroną społeczną, dotyczącą transformacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce. Umowa określa zasady i tempo stopniowej likwidacji górnictwa węgla energetycznego oraz mechanizmy wsparcia transformacji Śląska. Uzgodniono wdrożenie (z zastrzeżeniem akceptacji KE) Nowego Systemu Wsparcia sektora węgla kamiennego bazującego na: (a) dopłatach na redukcję zdolności produkcyjnych – do czasu zaprzestania produkcji i rozpoczęcia likwidacji kopalń, zgodnie z góry przyjętym harmonogramem zamykania kopalń; (b) dopłatach na pokrywanie tzw. kosztów nadzwyczajnych, tj. związanych z likwidacją kopalń – po zamknięciu i rozpoczęciu likwidacji danej jednostki produkcyjnej.



węgla od 1 stycznia 2027 r. oraz do 3 t/kt od 1 stycznia 2031 r. Choć ograniczenia nie zostały jeszcze rozszerzone na kopalnie węgla koksowego (dla których KE ma przygotować akt delegowany do 2027 r.), są one już szczególnie wymagające dla polskiego górnictwa – ze względu na wysoką zawartość metanu w krajowych pokładach.

Wyniki kontroli NIK pokazują, że już obecnie większość polskich kopalń przekracza limity mające obowiązywać od 2027 r. W 2023 r. wskaźniki emisji wynosiły dla PGG – 5,55 t/kt, PKW – 5,2 t/kt oraz JSW – 15,7 t/kt (kopalnie węgla koksowego).

Nasylenie polskich pokładów metanem rośnie wraz z głębokością eksploatacji – na obecnie eksploatowanych poziomach 700-1100 m jest wysokie, a planowane pogłębianie wydobywania do 1200-1250 m oznacza jeszcze większą zawartość tego gazu, przekraczającą 8-10 m³/t¹⁶. Oznacza to, że polski sektor górniczy będzie musiał mierzyć się z rosnącą ilością metanu do ujęcia i zagospodarowania, podczas gdy limity emisji będą coraz bardziej restrykcyjne.

Bariery finansowe w rozwoju technologii

W polskich kopalniach węgla kamiennego od wielu lat następuje stopniowy rozwój odmetanowania podziemnego i gospodarczego wykorzystania ujętego metanu w instalacjach energetyczno-ciepłowniczych.

Natomiast dużym problemem, nie tylko polskim, ale i światowym, jest utylizacja i gospodarcze wykorzystanie metanu z powietrza wentylacyjnego kopalń¹⁷. Jego spalanie pozwala w przeciętnej kopalni uzyskiwać do wykorzystania moce cieplne rzędu kilkudziesięciu megawatów. Istotnym problemem jest racjonalne wykorzystanie tego ciepła, gdyż zwykle zapotrzebowanie lokalne na jego nośniki jest niewielkie, zaś produkcja wyłącznie energii elektrycznej oddawanej do systemu w układach bez kogeneracji mało opłacalna¹⁸.

Niski poziom wykorzystania metanu ujmowanego podczas odmetanowania wynika przede wszystkim z braku wystarczającego wsparcia finansowego dla tych działań, w szczególności ze strony instytucji odpowiedzialnych za ochronę środowiska¹⁹.

Dostępne instrumenty finansowe, którymi dysponowało państwo w analizowanym okresie nie stworzyły przedsiębiorcom górniczym realnych ani wystarczająco atrakcyjnych bodźców do inwestowania w technologie ograniczające emisję metanu oraz zwiększające jego gospodarcze wykorzystanie. Pomimo deklaratywnego znaczenia zagospodarowania tego gazu w dokumentach strategicznych, wsparcie finansowe oferowane przez instytucje publiczne było ograniczone, fragmentaryczne i niedostosowane do specyfiki problemu.

¹⁶ <https://www.pgi.gov.pl/psg-1/psg-2/informacja-i-szkolenia/wiadomosci-surowcowe/10857-metanowosc-polskich-kopaln.html?utm_source=chatgpt.com>, (dostęp: 28.11.2025).

¹⁷ S. Nawrat, K. Gantar: *Ocena stanu i możliwości...*, op.cit.

¹⁸ K. Gosiewski: *Ocena możliwości utylizacji energii spalania metanu z powietrza wentylacyjnego kopalń węgla kamiennego do odsalania ścieków*. Prace Naukowe IIC PAN, 20, 91-115 (2016).

¹⁹ S. Nawrat, Z. Kuczera, R. Łuczak, P. Życzkowski, S. Napieraj, K. Gantar: *Utylizacja metanu z pokładów węgla w polskich kopalniach podziemnych*. AGH. Uczelniane Wydawnictwa Naukowo – Dydaktyczne. Kraków 2009.

Najbardziej rozbudowanym z istniejących narzędzi był program Zmniejszenie uciążliwości wynikających z wydobywania kopalin, wykonywany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Umożliwiał dofinansowanie działań związanych z redukcją emisji metanu i obejmował zarówno dotacje (do 30% kosztów kwalifikowanych), jak i pożyczki. Jak jednak wskazała NIK, nie cieszył się zainteresowaniem przedsiębiorców – w badanym okresie złożono jedynie kilka wniosków, pochodzących od jednego podmiotu, i to w formie mniej atrakcyjnych pożyczek. Taki stan rzeczy potwierdza, że przedstawione warunki finansowania nie uwzględniały realiów ekonomicznych kopalń ani skali kosztów inwestycyjnych związanych z technologiami metanowymi.

Ograniczona atrakcyjność programu wynikała również z tego, że obejmował on przede wszystkim metan ujmowany w stacjach odmetanowania, podczas gdy największym problem jest metan wentylacyjny, którego zagospodarowanie wymaga technologii kosztownych i wciąż rozwijanych. Program nie przewidywał wsparcia projektów pilotażowych dotyczących wychwytu lub utleniania metanu z szybów wentylacyjnych, a więc nie obejmował działań najbardziej potrzebnych z perspektywy wymogów unijnych.

Drugim z analizowanych mechanizmów była zmiana wysokości opłaty eksploatacyjnej. Minister właściwy do spraw klimatu ustanowił stawkę opłaty eksploatacyjnej za metan na poziomie zerowym, co miało stanowić pewien rodzaj preferencji fiskalnej dla przedsiębiorców. W ocenie NIK to rozwiązanie nie było znaczącą zachętą inwestycyjną – skala oszczędności wynikających z obniżonej opłaty okazała się zbyt mała, aby istotnie wpłynąć na opłacalność budowy instalacji do wykorzystania metanu. Co więcej, ulga ta nie była w żaden sposób powiązana ze stopniem redukcji emisji ani z wynikami odmetanowania, co dodatkowo nie zachęcało do działań.

Istotną barierą dla rozwoju technologii metanowych pozostawał także system handlu uprawnieniami do emisji EU ETS²⁰, który obejmuje instalacje energetyczne o mocy powyżej 20 MW. W praktyce oznacza to, że duże instalacje do spalania metanu – mimo że przyczyniają się do redukcji emisji tego gazu do atmosfery – muszą nabywać uprawnienia do emisji CO₂, podczas gdy instalacje spalające biomasę są z tego obowiązku zwolnione. Przedsiębiorcy górniczy wielokrotnie sygnalizowali, że obniża to konkurencyjność bloków metanowych oraz stanowi istotną przeszkodę dla planowania przyszłych inwestycji. Postulaty dotyczące

²⁰ Europejski System Handlu Emisjami – (ang. Emissions Trading System) to kluczowy mechanizm Unii Europejskiej służący do ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Jest to system „cap-and-trade”, w którym ustala się limit (cap) na łączną ilość emisji CO₂, jaką mogą wyprodukować objęte nim przedsiębiorstwa. Firmy otrzymują lub kupują uprawnienia do emisji (jedno uprawnienie odpowiada emisji jednej tony CO₂), które mogą sprzedawać lub kupować od innych przedsiębiorstw. Główne cechy EU ETS: (1) Limit emisji: UE ustala roczny pułap emisji, który jest stopniowo zmniejszany, aby prowadzić do coraz niższych emisji; (2) Handel uprawnieniami: Firmy mogą handlować uprawnieniami, co daje im elastyczność w dostosowywaniu się do limitów emisji; (3) Sankcje za przekroczenie limitów: Firmy, które emitują więcej niż posiadają uprawnień, muszą płacić wysokie kary.



wprowadzenia wyłączenia metanu kopalnianego z EU ETS nie zostały jednak zrealizowane.

W analizowanym okresie trwały prace nad systemem zachęt do redukcji emisji metanu, przygotowywanym przez ministra właściwego do spraw klimatu. Zakładano w nim m.in. możliwość wsparcia finansowego inwestycji zarówno w technologie komercyjnie dostępne (np. energetyczne wykorzystanie metanu z odmetanowania), jak i w technologie rozwijane. W szczególności dotyczyły metanu wentylacyjnego i mogłyby być istotnym krokiem naprzód, jednak do czasu zakończenia kontroli nie zostały wdrożone ani notyfikowane Komisji Europejskiej, więc nie funkcjonowały jako realny instrument wsparcia.

NIK podkreśliła, że brak kompleksowego systemu zachęt i odpowiednio zaprojektowanych mechanizmów finansowych powoduje, iż decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw górniczych opierały się niemal wyłącznie na wymogach bezpieczeństwa pracy oraz warunkach eksploatacyjnych.

Podsumowując, państwo nie stworzyło instrumentów finansowych odpowiadających skali problemu ani wymaganiom wynikającym z przyszłych regulacji unijnych. Dostępne narzędzia były rozproszone, o małej sile oddziaływania i nie zostały ukierunkowane na kluczowe źródło emisji – metan wentylacyjny. Brak zdecydowanych działań w tym obszarze stanowi jedną z głównych barier w przygotowaniu sektora górniczego do wymogów rozporządzenia metanowego i ogranicza możliwość realnego wzrostu gospodarczego wykorzystania metanu w Polsce.

Brak uregulowań prawnych

Kontrola NIK wykazała istnienie poważnej luki regulacyjnej dotyczącej możliwości zagospodarowania metanu w zakładach górniczych przekazanych do likwidacji. Po zamknięciu kopalni i przeniesieniu jej do Spółki Restrukturyzacji Kopalń wygasają koncesje na wydobywanie metanu jako kopalinę towarzyszącą. Oznacza to, że SRK nie posiada podstaw prawnych do prowadzenia jakichkolwiek działań związanych z odmetanowaniem, nawet jeśli instalacje techniczne są nadal sprawne i mogłyby pracować z korzyścią dla bezpieczeństwa i środowiska. Prowadzi to do całkowitego zatrzymania ujmowania metanu w zlikwidowanych kopalniach i tym samym do jego niekontrolowanego uwalniania.

Izba ustaliła, że w wyniku braku regulacji w tym obszarze SRK była zmuszona wyłączać instalacje odmetanowania, które wcześniej pozwalały na ujmowanie znaczących ilości gazu. Po ich unieruchomieniu metan zaczyna przemieszczać się w górotworze, a następnie ulatnia się do atmosfery. Skutkuje to nie tylko wzrostem emisji, lecz także możliwością powstawania zagrożeń dla sąsiednich, czynnych kopalń. W skrajnych przypadkach może prowadzić do kumulacji metanu w rejonach granicznych, powodując wzrost zagrożenia podczas prowadzenia eksploatacji w rejonach przyległych.

O tym problemie wielokrotnie alarmowała SRK, postulując dostosowanie prawa, aby możliwe było prowadzenie odmetanowania po zakończeniu eksploatacji górniczej. Propozycje zmian wymagały wprowadzenia do ustawy – Prawo geologiczne i górnicze nowej kategorii działalności, umożliwiającej ujmowanie metanu

z górotworu bez koncesji na wydobywanie kopalin. Pomimo zgłaszanych wniosków – zarówno formalnych, jak i kierowanych w trybie międzyresortowym – postulaty nie znalazły odzwierciedlenia w projektach nowelizacji ustawy – Prawo geologiczne i górnicze przygotowywanych w badanym okresie.

W ocenie NIK, zaniechanie działań legislacyjnych w tym obszarze ma znaczące skutki środowiskowe i gospodarcze. Po pierwsze, prowadzi do trwałej utraty możliwości gospodarczego wykorzystania metanu, który mógłby być wykorzystywany jako surowiec energetyczny. Po drugie, pozostawione bez nadzoru emisje metanu mogą powodować wzrost gazów cieplarnianych, co stoi w sprzeczności z celami polityki klimatycznej państwa i zobowiązań unijnych. Po trzecie, brak ujęcia metanu w pokładach lub zrobach poeksploatacyjnych zwiększa ryzyko migracji gazu do sąsiednich rejonów, a to może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa prac górniczych w czynnych zakładach.

Dodatkowo brak możliwości kontynuowania odmetanowania po likwidacji kopalń utrudnia prowadzenie badań i projektów pilotażowych dotyczących nowoczesnych technologii wychwytu i wykorzystania gazu z górotworu. Tym samym luka regulacyjna ogranicza zarówno bezpieczeństwo, jak i rozwój innowacji w sektorze.

NIK jednoznacznie stwierdziła, że brak dostosowanych rozwiązań prawnych nie tylko uniemożliwia ograniczenie emisji tego gazu, lecz także wyklucza racjonalne zagospodarowanie surowca, którego potencjał – zarówno energetyczny, jak i środowiskowy – pozostaje niewykorzystany.

Działania spółek górniczych

Przeprowadzona przez NIK kontrola wykazała, że spółki górnicze podejmowały działania mające na celu ujmowanie i wykorzystywanie metanu, jednak ich aktywność koncentrowała się głównie na obszarach, które były konieczne z punktu widzenia bezpieczeństwa prowadzenia robót podziemnych. Gospodarcze wykorzystanie metanu było drugorzędne, uwarunkowane możliwościami technologicznymi, a nie odrębną, strategicznie planowaną działalnością inwestycyjną.

W badanym okresie spółki eksploatujące węgiel kamienny prowadziły odmetanowanie przede wszystkim w rejonach ścian o podwyższonej metanowości. Ujmowany gaz był następnie kierowany do wykorzystania energetycznego – w instalacjach kogeneracyjnych, kotłach gazowych lub układach spalania metanu na pochodniach. W niektórych zakładach stosowano również rozwiązania umożliwiające sprzedaż tego gazu do lokalnych sieci ciepłowniczych lub elektroenergetycznych.

Wyniki kontroli pokazały również, że spółki nie prowadziły szerszych działań zmierzających do wdrożenia technologii redukcji lub zagospodarowania metanu wentylacyjnego, ponieważ nie miały dostępu do rozwiązań technicznych na skalę przemysłową bądź wiązało się to z wysokimi kosztami inwestycyjnymi. W ocenie przedsiębiorców stosowanie istniejących technologii do utleniania metanu w niskich stężeniach nie jest ekonomicznie uzasadnione. Co istotne, spółki wskazywały, że bez wsparcia państwa, w tym instrumentów finansowych i zmian w systemie UE ETS, działalność w tym zakresie jest niemożliwa do podjęcia.



Podsumowując, przedsiębiorstwa górnicze były aktywne w ramach istniejących uwarunkowań technicznych, finansowych i prawnych, jednak ich działania nie mogły doprowadzić do znaczącej redukcji emisji metanu ani zwiększenia skali jego gospodarczego wykorzystania. Kluczowym, ograniczającym czynnikiem pozostaje brak stabilnego systemu wsparcia oraz odpowiednich instrumentów regulacyjnych, które umożliwiłyby efektywne planowanie i realizację inwestycji w tym obszarze.

Ocena ogólna

Wyniki kontroli wskazują, że – mimo częściowych postępów – państwo nie stworzyło spójnych i skutecznych warunków sprzyjających ograniczaniu emisji metanu kopalnianego oraz zwiększaniu jego gospodarczego wykorzystania. Działania podejmowane przez administrację rządową oraz przedsiębiorców górniczych miały charakter cząstkowy, były rozproszone i koncentrowały się głównie na utrzymaniu bieżących procesów odmetanowania wynikających z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa pracy. Tymczasem wyzwania, jakie wynikają z rozporządzenia metanowego oraz z polityki klimatycznej UE wymagają podejścia systemowego, obejmującego zarówno sferę regulacyjną, finansową, jak i technologiczną.

Wnioski

1. Dominujące źródło emisji (VAM) nie jest objęte dotychczasową ścieżką „naturalnego” zwiększania zagospodarowania metanu, która dotyczy głównie metanu ujmowanego w stacjach odmetanowania.
2. Wzrost zagospodarowania metanu w latach 2019–2023 był możliwy, ale miał

charakter ograniczony i zależny od infrastruktury oraz lokalnego odbioru energii/ciepła.

3. Systemowe przygotowanie państwa do wdrożenia wymogów rozporządzenia metanowego wymaga koordynacji, ponieważ bariery dotyczą jednocześnie prawa, finansowania i technologii.

4. Mechanizmy wsparcia funkcjonujące w badanym okresie miały zbyt małą siłę oddziaływania w relacji do skali wyzwania i ryzyka inwestycyjnego, szczególnie w zakresie VAM.

5. Luka prawna w likwidowanych kopalniach powoduje, że część działań redukcyjnych może zostać przerwana niezależnie od dostępności instalacji.

Rekomendacje

Do zwiększenia gospodarczego wykorzystania metanu i ograniczenia emisji w sposób wykonalny dla sektora, potrzebne są działania w pięciu obszarach:

1. Koordynacja polityki metanowej (ośrodek wiodący): ustanowienie mechanizmu wiodącego (jednego „gospodarza” tematu) z obowiązkiem uzgadniania instrumentów regulacyjnych i finansowych oraz monitorowania wykonania celów dotyczących zagospodarowania metanu;
2. Kompleksowy system zachęt inwestycyjnych: instrumenty poświęcone metanowi kopalnianemu (odmetanowanie oraz gospodarcze wykorzystanie), powiązane ze wzrostem stopnia zagospodarowania i/lub redukcją emisji; osobna ścieżka dla projektów demonstracyjnych VAM;
3. Wsparcie rynku odbioru energii/ciepła z metanu: rozwiązania ułatwiające sprzedaż energii i ciepła, w tym stabilność warunków przyłączenia/rozliczeń

– bez odbioru ciepła projekty tracą sens ekonomiczny;

4. Zamknięcie luki prawnej dla kopalń likwidowanych: stworzenie podstaw prawnych do ujmowania i zagospodarowania metanu po zakończeniu eksploatacji (w tym w SRK), z jednoznacznym wskazaniem reżimu prawnego (bezpieczeństwo/środowisko/koncesje);

5. Działania na forum UE w sprawach ekonomiki projektów metanowych: w szczególności

argumentacja dotycząca wpływu EU ETS na opłacalność instalacji metanowych oraz potrzeby dostosowania instrumentów do specyfiki metanu kopalnianego (przy zachowaniu celów klimatycznych).

ALEKSANDER GÓRNIAK

doradca techniczny,
Śląska Delegatura NIK w Katowicach

Słowa kluczowe: metan kopalniany, odmetanowanie, powietrze wentylacyjne, polityka energetyczna, rozporządzenie metanowe, kontrola wykorzystania metanu

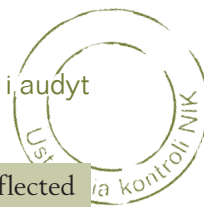
Bibliografia:

1. Gosiewski K.: *Ocena możliwości utylizacji energii spalania metanu z powietrza wentylacyjnego kopalń węgla kamiennego do odsalania ścieków*, Prace Naukowe IIC PAN 2016.
2. Modzelewski W., Nęcki J.: *Emisje metanu: Wyzwanie dla klimatu, energetyki i prawa*, ClientEarth 2022.
3. Nawrat S., Gatnar K.: *Ocena stanu i możliwości utylizacji metanu z powietrza wentylacyjnego podziemnych kopalń węgla kamiennego*, „Polityka Energetyczna”, Tom 11, Zeszyt 2/2008.
4. Nawrat S., Stopa J.: *Pozyskanie i wykorzystanie energetyczne metanu z kopalń węgla kamiennego szansą ekonomiczną i ekologiczną dla Śląska i Polski*, Prezentacja Jastrzębie Zdrój, 17.10.2022.
5. Nawrat S., Kuczera Z., Łuczak R., Życzkowski P., Napieraj S., Gantar K.: *Utylizacja metanu z pokładów węgla w polskich kopalniach podziemnych*, AGH, Uczelniane Wydawnictwa Naukowe – Dydaktyczne, Kraków 2009.
6. Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Oddział w Katowicach, opracowania/raporty monitorinowe dotyczące metanowości, odmetanowania i emisji w górnictwie węgla kamiennego (2019–2023).

ABSTRACT

Economic Utilization of Coal Mine Methane – Need for a Coherent State Policy

The potential resources of methane from coal seams are estimated at approximately 350 billion m³. According to studies, the Górnosławskie Coal Basin has resources estimated at around 254 billion m³, out of which recoverable (balance) resources suitable for extraction may amount to approximately 150 billion m³. The utilisation of coal



seam methane is important for both environmental and economic reasons, reflected in the Geological and Mining Law, which classifies coal seam methane as a basic mineral. Its release into the atmosphere contributes to the greenhouse effect, as methane has a global warming potential many times higher than that of carbon dioxide. Over the last years, numerous initiatives have been undertaken in the European Union and worldwide aimed at analysing and reducing excessive methane emissions. A significant change occurred with the work of the European Commission on the Methane Regulation, which entered into force on the 4th of August 2024. This regulation substantially tightens requirements for monitoring, reporting and reduction of methane emissions from activities related to fossil fuels. The justification for the regulation emphasises that the economic use of captured methane should be given priority over flaring or uncontrolled release into the atmosphere. The Member States have been obliged to increase the level of utilisation of this gas, provided that their technical and organisational conditions allow for this. From the perspective of Poland, where the presence of methane associated with hard coal seams results from both geological conditions and the intensity of mining operations, it has become a matter requiring real action rather than mere declarations to properly address this issue within the environmental policy. In this context, an audit conducted by NIK gained particular importance. Its objective was to examine whether the possibilities for using energy from methane released during hard coal mining were effectively exploited. The audit was carried out in 2024 at the Ministry of Climate and Environment, the Ministry of Industry, and the following mining companies: Polska Grupa Górnicza S.A. (PGG), Południowy Koncern Węglowy S.A. (PKW), Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. (JSW) and Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A. (SRK).

Aleksander Górniak, technical advisor, Regional Branch of NIK in Katowice

Key words: coal mine methane, methane drainage, ventilation air, power policy, Methane Regulation, audit of methane utilisation

Niezbędne działania legislacyjne

Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych

MARCIN BLAJDA, JANUSZ MADEJ, JAKUB MUCHA

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP, Lasy Państwowe) jest jedną z największych instytucji w Polsce pod względem zatrudnienia i obszaru działalności. Zarządza lasami należącymi do Skarbu Państwa (SP), których powierzchnia stanowi blisko 23% terytorium kraju¹. Jego podstawowym zadaniem jest prowadzenie gospodarki leśnej z jednoczesnym wykonywaniem funkcji produkcyjnej i pozaprodukcyjnej (przyrodniczej i społecznej) lasu. Zachowanie i ochrona lasów mają priorytetowy charakter w stosunku do produkcji drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu². W ostatnich latach znacząco zwiększyło się pozyskiwanie drewna, co było jednym z czynników wpływających na realizowanie najwyższych w historii przychodów z jego sprzedaży oraz osiąganego corocznie zysku. Działalność Lasów Państwowych jest prowadzona na zasadzie samodzielności finansowej, przy znacznej swobodzie funkcjonowania i dysponowania mieniem publicznym. Swoboda ta, jak również nieuprawniona dowolność postępowania, w wielu wypadkach przejawiała się ponoszeniem wydatków na działalność niezwiązaną z gospodarką leśną.

Wprowadzenie

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o lasach³ z 28 września 1991 r., lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy

Państwowe, będące państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. PGL LP nie jest ich właścicielem, lecz reprezentuje SP w zakresie zarządzanego mienia, a czynności cywilnoprawne

¹ Rocznik statystyczny leśnictwa 2024 r., <<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rocznikistatystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2024,13,7.html#>>. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego powierzchnia lasów należących do Skarbu Państwa i zarządzanych przez Lasy Państwowe wynosiła ponad 7,1 mln ha.

² B. Sadowska: Wynik finansowy Lasów Państwowych i podział zysku – w opiniach interesariuszy, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” nr 3/2023, s. 142.

³ Dz.U. z 2025 r. poz. 567, dalej: ustawa o lasach.



dokonane przez ten podmiot mają skutek bezpośrednio dla Skarbu Państwa⁴. W skład Lasów Państwowych wchodzi 17 regionalnych dyrekcji LP oraz 429 nadleśnictw.

Do zadań Lasów Państwowych należy prowadzenie gospodarki leśnej, gospodarowanie gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzenie ewidencji majątku Skarbu Państwa oraz ustalanie jego wartości (art. 4 ust. 3 ustawy o lasach). Powinny być one wykonywane z dochowaniem wymogów sformułowanych w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵, zgodnie z którymi służy ono wykonywaniu zadań publicznych, a zarządza się nim zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności⁶.

Lasy Państwowe prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają jej koszty z własnych przychodów (art. 50 ustawy o lasach), a nie z budżetu państwa. Ich głównym źródłem jest sprzedaż drewna pozyskanego z lasów zarządzanych przez ten podmiot i należących do Skarbu Państwa. W latach 2020–2023 nadleśnictwa wchodzące w skład LP osiągnęły blisko dwukrotny wzrost przychodów ze sprzedaży drewna w ujęciu rocznym. Środki te wykorzystywano głównie

na finansowanie wynagrodzeń zewnętrznych wykonawców usług leśnych oraz pracowników PGL LP.

Nadzór nad Lasami Państwowymi został powierzony w art. 4 ust. 4 ustawy o lasach ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Zachodzące między ministrem i Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych (dalej także: Dyrektor Generalny LP) relacje związane z zarządzaniem lasami dotyczą mienia Skarbu Państwa. Podejmowane czynności nadzorcze nie mają charakteru zewnętrznego, lecz wewnętrzny i związane są z zarządzaniem tym mieniem⁷. W literaturze wskazuje się, że: „(...) termin nadzór używany jest (...) najczęściej do określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy też jednostek nadzorowanych⁸”. Obowiązuje przepisy nie określają jednak jednoznacznych jego zasad, co stwarza istotne ryzyko dowolności postępowania i nieprawidłowej realizacji funkcji publicznych. Ponadto zarządzenia i decyzje Dyrektora Generalnego LP oraz dyrektorów regionalnych dyrekcji LP, pomimo że w istotnym zakresie dotyczą dysponowania środkami finansowym pochodzącymi z pozyskania drewna z lasów publicznych, nie są poddawane kontroli sądowo-administracyjnej. Pojawiają się też zarzuty, że społeczeństwo, w tym organizacje społeczne,

⁴ D. Danecka, W. Radecki: *Ustawa o lasach Komentarz*, Warszawa 2021, s. 347.

⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

⁶ K. Leśkiewicz: *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie 2019 r., s. 132.

⁷ Ibidem, s. 237–238.

⁸ A. Gołębiowska, A. Kociółek-Pęksa: *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, „Zeszyty Naukowe SGSP 2018” nr 3/2018, s. 44.

nie ma zagwarantowanej ścieżki prawnej pozwalającej na zakwestionowanie budżetowych wątpliwości działań LP⁹.

Lasy Państwowe nie zostały wymienione w art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, tj. w katalogu podmiotów tworzących sektor finansów publicznych. W rezultacie jej przepisy nie mają zastosowania do PGL LP. Dotyczy to w szczególności zagadnień związanych z planowaniem finansowym (oraz wprowadzaniem zmian w planach), jak również jawnością oraz przejrzystością finansów. Także tworzony w LP (na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy o lasach) fundusz leśny – stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie o lasach – nie może być uznany za państwowy fundusz celowy w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹¹. Zgodnie z art. 29 ust. 5 tej ustawy przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych. Natomiast stosownie do art. 57 ust. 1 ustawy o lasach źródłem zasilania funduszu leśnego jest m.in. odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna obciążający koszty działalności nadleśnictw. Należy też mieć na uwadze, że fundusz leśny nie jest wymieniany w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej, stanowiącym wykaz planów

finansowych państwowych funduszy celowych. Prowadzi to do znacznej swobody w dysponowaniu przez Dyrektora Generalnego LP środkami tego funduszu, a także w planowaniu i dokonywaniu – w ciągu roku – zmian w jego planie finansowym.

Znaczna swoboda funkcjonowania Lasów Państwowych, przy jednocześnie ograniczonych mechanizmach nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska, może prowadzić do nieuzasadnionej dowolności postępowania i braku prawidłowej realizacji funkcji publicznych. Model gospodarki finansowej LP, określony również w rozporządzeniu Rady Ministrów z 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczególnych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe¹², pozostaje niezmieniony od ponad 30 lat.

Założenia kontroli

Problematyka funkcjonowania Lasów Państwowych od wielu lat stanowi przedmiot zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli, o czym świadczą badania obejmujące różne zakresy aktywności tego podmiotu¹³, w tym przeprowadzona w 2014 r. kontrola „Gospodarka finansowa Lasów Państwowych”. Jej podstawowym celem była ocena stanu majątkowo-finansowego oraz

⁹ A. Mikos, S. Szczutkowska, R. Ślusarczyk: *Lasy na sprzedaż: jak Lasy Państwowe uwłaszczyły się na wspólnych lasach*, Bystra 2023, s. 14.

¹⁰ Podmioty tworzące sektor finansów publicznych zostały wymienione w art. 9 ustawy z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.).

¹¹ T. Brzezicki, W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski: *Janusowe oblicze Lasów Państwowych. Wybrane aspekty gospodarki finansowej w Lasach Państwowych*, „Prawo i Więź” nr 3/2021, s. 252.

¹² Dz.U. nr 134 poz. 692; dalej: rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej.

¹³ *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej*, nr. ewid. P/18/048; *Adaptacja gospodarki leśnej Lasów Państwowych do zmian klimatycznych*, nr. ewid. P/24/094; *Budowa elektrowni wiatrowych w ramach projektu pn. Las energii*, nr. ewid. I/24/003; *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego*, nr. ewid. P/21/051.



efektywności działalności gospodarczej prowadzonej przez Lasy Państwowe. Choć zdaniem NIK sytuacja finansowo-majątkowa tego podmiotu w latach 2011–2013 była dobra i stabilna, jednak Izba zwróciła uwagę, że prowadzona gospodarka finansowa – której efektem był wzrost kosztów oraz zwiększenie nakładów inwestycyjnych w wielu obszarach funkcjonowania przy równoczesnym spadku przychodów – w znaczący sposób zwiększała ryzyko nieosiągnięcia podstawowych celów działania PGL LP. Są nimi przede wszystkim zachowanie i ochrona lasów oraz ekosystemów leśnych, a także utrzymanie i powiększanie zasobów oraz upraw leśnych. W opinii NIK tak prowadzona gospodarka finansowa w dłuższej perspektywie mogła naruszać równowagę między produkcyjną funkcją lasu a funkcjami społecznymi, ekologicznymi i kulturowymi, a w konsekwencji utrudnić utrzymanie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Mając na uwadze upływ czasu, zasadne stało się zweryfikowanie i dokonanie aktualnej oceny działania tego podmiotu, w odniesieniu do gospodarki majątkowej i finansowej.

Najnowsze badanie¹⁴, przeprowadzone w 2024 r. z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, koncentrowało się na trzech obszarach dotyczących gospodarowania:

majątkiem, środkami finansowymi oraz funduszem leśnym wyodrębnionym w Lasach Państwowych i zasilanym głównie z przychodów ze sprzedaży drewna. W szczególności zbadano prawidłowość: ponoszenia wydatków z funduszu leśnego na działalność promocyjno-wizerunkową; dofinansowania ze środków funduszu leśnego przedsięwzięć drogowych jednostek samorządu terytorialnego; przekazywania darowizn na cele społeczno-użyteczne. Kontrolą objęto 18 jednostek PGL LP, tj.: Dyрекcję Generalną LP, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, cztery regionalne dyrekcje¹⁵ oraz 12 nadleśnictw¹⁶. W celu ograniczenia błędnych wniosków, jak również weryfikacji prawidłowości przyjętych założeń, Izba zorganizowała trzy panele ekspertów, a sformułowane w ich trakcie opinie zostały wzięte pod uwagę w kontroli¹⁷.

Ustalenia kontroli

W latach 2020–2023 uzyskiwane przez Lasy Państwowe przychody przewyższały poniesione koszty. Skutkowało to wykazywaniem dodatniego wyniku finansowego (zysku netto) na poziomie od 487,6 mln zł (za 2020 r.) do 986 mln zł (za 2022 r.). Kluczowym czynnikiem determinującym sytuację finansową PGL LP jest poziom przychodów ze sprzedaży pozyskanego surowca

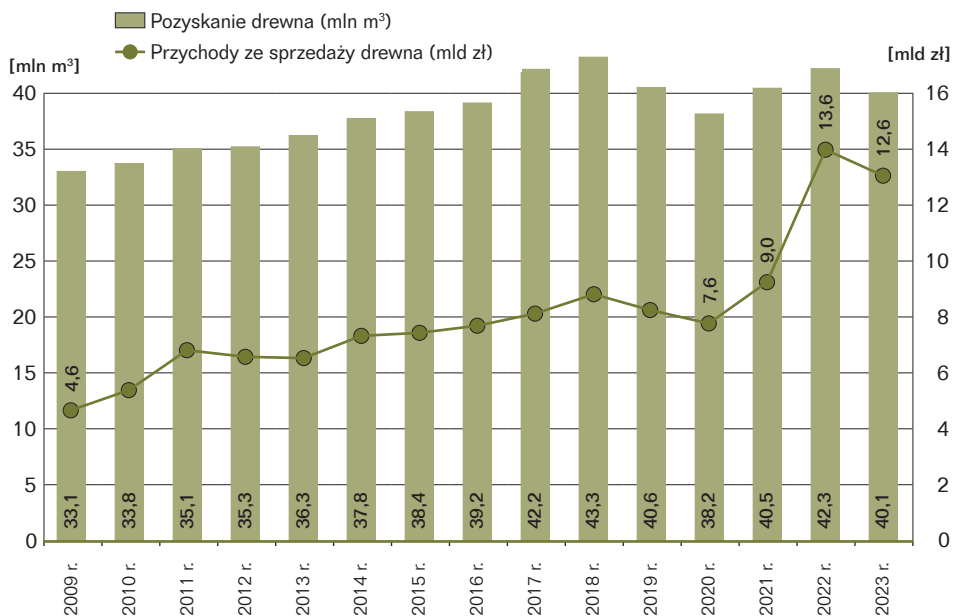
¹⁴ Artykuł opracowano na podstawie wyników kontroli NIK: *Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych*, nr ewid. 8/2025/P/24/078/LOP. Informacja o wynikach kontroli jest dostępna pod adresem: <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/078/>>.

¹⁵ W Gdańsku, Katowicach, Krośnie i Zielonej Górze.

¹⁶ Bircza, Brynek, Elbląg, Gdańsk, Kościerzyna, Krasieczyn, Rudy Raciborskie, Rudziniec, Sława Śląska, Strzyżów, Świebodzin, Zielona Góra.

¹⁷ Protokół z ostatniego panelu ekspertów zorganizowanego 4.12.2024 stanowi załącznik do Informacji o wynikach kontroli NIK: *Gospodarka majątkowa i finansowa lasów państwowych*.

Rysunek 1. Pozyskanie drewna przez PGL LP i przychody z jego sprzedaży w latach 2009–2023



Źródło: Sprawozdania finansowo-gospodarcze PGL LP za lata 2009–2023.

drzewnego¹⁸. W latach 2020–2023 nadleśnictwa osiągnęły blisko dwukrotny wzrost przychodów ze sprzedaży drewna w ujęciu rocznym, tj.: 7524,2 mln zł w 2020 r., 8919,1 mln zł w 2021 r., 13 510,8 mln zł w 2022 r. oraz 12 524,2 mln zł w 2023 r. Przeciętne roczne pozyskanie drewna w tym okresie wyniosło 40,3 mln m³ i było wyższe o ponad 20% w porównaniu z 2009 r., w którym było to 33,1 mln m³. Na istotne zwiększenie przychodów PGL

LP w 2022 r. miał wpływ m.in. znaczny wzrost cen surowca drzewnego. W porównaniu z 2021 r. średnia cena sprzedaży m³ drewna przez PGL LP wzrosła niemal o połowę, tj. z 217,77 zł do 325,24 zł¹⁹.

W tym okresie miąższość zasobów drzewnych (grubizny brutto) Lasów Państwowych utrzymywała się na zbliżonym poziomie, tj. ok. 2 mld m³. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego²⁰ roczne procentowe pozyskanie zasobów

¹⁸ § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z 6.12.1994 w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz.U. nr 134 poz. 692), jako jedno ze źródeł przychodów Lasów Państwowych wskazuje wpływy ze sprzedaży drewna, produktów ubocznych lasu, runa leśnego oraz nasion, szyszek, sadzonek i choinek.

¹⁹ Dane według przedłożonych w toku kontroli NIK sprawozdań LPIO-9 Zestawienie obrotów drewnem.

²⁰ *Rocznik statystyczny leśnictwa 2024 r.*, op.cit.



drzewnych kształtowało się w przedziale od 2,21% (w 2020 r.) do 2,44% (w 2022 r.). W Informacji o wynikach kontroli wskazano na systematycznie zmniejszający się roczny procentowy przyrost bieżący zasobów drzewnych²¹, tj. z poziomu 4,26% w 2009 r. do 3,05% w 2023 r., co było spowodowane m.in. zwiększoną ilością pozyskiwanego drewna (grubizny) z 53,3% rocznego przyrostu (2009 r.) do 75,6% (2023 r.)²². Ponadto zaakcentowano, że: „Utrzymywanie tendencji wzrostowej pozyskania drewna, przy jednocześnie słabnącej tendencji przyrostu bieżącego zasobów drzewnych, rodzi ryzyko naruszenia hierarchii celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej określonych w art. 7 ustawy o lasach. Zgodnie z tym przepisem cele o charakterze pozaprodukcyjnym, związane z zachowaniem i ochroną zasobów przyrodniczych mają bowiem pierwszeństwo w stosunku do produkcji drewna oraz surowców i produktów użytkowania ubocznego, która została przez ustawodawcę wskazana jako ostatni cel trwale zrównoważonej gospodarki leśnej”²³. Jest to zbieżne ze spostrzeżeniem NIK sformułowanym już w 2014 r.²⁴

PGL LP corocznie osiągały zyski umożliwiające zgromadzenie na rachunkach bankowych ponad 8 mld zł (stan na koniec 2023 r.). Jednak kontrola wykazała, że jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieprawidłowo oraz nierzetelnie zarządzały majątkiem i gospodarowały środkami

finansowymi, w tym pochodzącymi z funduszu leśnego.

Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

W okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost środków zgromadzonych w funduszu leśnym o przeszło 2,4 mld zł. Największa zmiana nastąpiła w 2022 r. w którym jego środki zwiększyły się o ok. 2,3 mld (z 864,4 mln zł do 3179,5 mln zł). Było to spowodowane przede wszystkim wzrostem cen drewna oraz zwiększeniem, na wniosek ówczesnego Dyrektora Generalnego LP, odpisu podstawowego z 17,9% do 22%. Na koniec 2023 r. stan środków funduszu ukształtował się na poziomie ponad 3,2 mld zł.

Katalog przeznaczenia środków funduszu leśnego określa art. 58 ustawy o lasach. Jego podstawowym zadaniem jest wyrównywanie niedoborów nadleśnictw przy wykonywaniu zadań gospodarki leśnej lub dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa (art. 58 ust. 1 ustawy o lasach).

Istotną kategorią zadań było przeprowadzenie wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych PGL LP (art. 58 ust. 2 pkt 1). Pojęcie to nie zostało jednak zdefiniowane, co skutkowało wykorzystaniem środków finansowych na dowolnie ustalone cele. Podkreślić należy, że NIK uprzednio skierowała²⁵ do ministra właściwego do spraw środowiska wniosek

²¹ Wyrażony jako procent zasobów ogółem.

²² Informacja o wynikach kontroli NIK: *Gospodarka majątkowa...*, op.cit., s. 15-16.

²³ Tamże, s. 16.

²⁴ Tamże, s. 10.

²⁵ W informacji o wynikach kontroli NIK: *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego*.

o podjęcie inicjatywy w celu wprowadzenia w przepisach zmian umożliwiających precyzyjne określenie oraz umieszczenie definicji pojęcia „wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych” w art. 6 ustawy o lasach. Nie został dotychczas zrealizowany.

Na podstawie zawartych porozumień pomiędzy Centrum Informacyjnym Lasów Państwowych²⁶ a jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych środki funduszu leśnego wydatkowane były m.in. na różne działania promocyjne. Według Lasów Państwowych ich celem było kreowanie i utrwalanie społecznego zaufania, wzmacnianie świadomości społecznej na temat rodzimego modelu leśnictwa oraz zasad prowadzenia trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, a także budowanie pozytywnego wizerunku Lasów Państwowych²⁷. Jakkolwiek organizatorem tych działań były przede wszystkim nadleśnictwa, to jednak inicjatywy ich przeprowadzenia pochodziły od Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych lub rzecznika prasowego LP.

Liczba zawieranych porozumień i działań promocyjnych uległa w latach 2022–2023 znacznemu zwiększeniu. W rezultacie finansowane niemal w całości ze środków funduszu leśnego koszty funkcjonowania CILP wzrosły ponadtrzykrotnie (o 331,5%), tj. z 18,8 mln zł w 2020 r. do 81,3 mln zł w 2023 r.

Objęte kontrolą porozumienia dotyczyły głównie organizowania imprez

plenerowych, kulturalno-artystycznych, eksponowania logotypu Lasów Państwowych podczas różnorodnych wydarzeń lub nadawania PGL LP tytułu partnera głównego przedsięwzięć.

Finansowanie takiej aktywności było niecelowe i niegospodarne, gdyż wykraczało poza przeznaczenie środków przewidziane przepisami art. 58 ust. 1 i 2 ustawy o lasach, jak też poza zadania PGL LP wynikające z art. 4 tej ustawy. Wskazane przepisy nie uprawniają do podejmowania przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych działań, które nie służą prowadzeniu gospodarki leśnej. W trakcie kontroli zakwestionowano wydatki na działalność promocyjno-wizerunkową w łącznej kwocie 37,9 mln zł, w tym również z uwagi na liczne naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych, od których stosowania bezzasadnie odstępowano.

Podkreślenia wymaga, że działalność promocyjna Lasów Państwowych została wymieniona w ustawie o lasach jedynie w odniesieniu do leśnych kompleksów promocyjnych, ustanowionych – zgodnie z jej art. 13b ust. 1 – w celu propagowania trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ochrony zasobów przyrody. Zostały utworzone we wszystkich 17 regionalnych dyrekcjach LP, w 2023 r. było ich 25, o łącznej powierzchni ponad 1269 tys. ha. Posiadały rozwiniętą infrastrukturę edukacyjną, w skład której wchodziły ośrodki edukacji leśnej (32), izby edukacyjne (46), wiaty edukacyjne

²⁶ Jednostka organizacyjna Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, powołana 1.1.2000 zarządzeniem nr 93 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 24.11.1999, dalej: CILP.

²⁷ *Raport o stanie lasów w Polsce 2023*, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Warszawa 2024, s. 57.



(98), ścieżki dydaktyczne (218), punkty edukacyjne (504), inne obiekty (770), a także miejsca służące zajęciom w ramach „zielonej szkoły”²⁸.

Dofinansowanie przedsięwzięć drogowych

Lasy Państwowe przeznaczały środki funduszu leśnego na dofinansowanie przeprowadzanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań polegających na budowie, przebudowie i remoncie dróg. W PGL LP przyjmowano, że stanowią one wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Jednocześnie uznawano, że wpisują się w określone w art. 58 ust. 2 pkt 3 ustawy o lasach przeznaczenie środków funduszu leśnego, tj. tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej. W latach 2020–2023 na wykonanie tych zadań wydatkowano ze środków funduszu leśnego 441,5 mln zł. W tym okresie corocznie wzrastała kwota sygnowana na ten cel (4,1 mln zł w 2020 r., 18,9 mln zł w 2021 r., 139,0 mln zł w 2022 r. oraz 279,5 mln zł w 2023 r.).

Reguły wspierania przedsięwzięć ustanawiały jedynie akty wewnętrzne, wydawane przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Wykaz zadań drogowych przyjętych do realizacji był ujmowany w decyzjach²⁹ Dyrektora Generalnego LP. Jego zarządzenia³⁰ w sprawie wspólnych

przedsięwzięć drogowych mających związek z gospodarką leśną obligowały regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, a następnie Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych do analizy wniosków złożonych przez nadleśniczych.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w trzech jednostkach organizacyjnych PGL LP, w związku z opracowanymi i złożonymi wnioskami, nie były przestrzegane reguły udzielania dofinansowania. Sporządzenie w Nadleśnictwie Rudy Raciborskie uzasadnienia tych wniosków nie objęło analiz, które potwierdziłyby możliwość osiągnięcia przez PGL LP zwymiarowanych korzyści, wynikających z dofinansowania przedsięwzięć. Pomimo to, proces weryfikacji tych wniosków w jednostkach nadrzędnych (Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach oraz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych) nie skutkował zakwestionowaniem braku wymaganego uzasadnienia. W rezultacie przyznano dofinansowanie dziewięciu przedsięwzięciom na łączną kwotę 14,4 mln zł.

Dofinansowanie ze środków funduszu leśnego inwestycji w infrastrukturę drogową jednostek samorządu terytorialnego stanowiło równoległą formę przekazywania środków na wsparcie administracji samorządowej. Ustawodawca w art. 58b ustawy o lasach przewidział bowiem procedurę przekazywania środków na budowę dróg

²⁸ Tamże, s. 36-37.

²⁹ Wydanych na podstawie art. 33 ust. 1, art. 33 ust. 3 pkt 3, 8 oraz art. 56 ust. 2 ustawy o lasach w związku z § 6 Statutu PGL LP.

³⁰ Nr 58 z 7.8.2018 r. (Biul. Inf. LP poz. 138), nr 28 z 24.3.2022 (Biul. Inf. LP poz. 47) oraz nr 20 z 10.2.2023 (Biul. Inf. LP poz. 40).

pozależnych (w tym samorządowych)³¹, obejmującą obowiązkowe wpłaty PGL LP na rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.

Odpis na fundusz leśny

Stosownie do art. 57 ustawy o lasach jednym ze źródeł zwiększeń funduszu leśnego jest odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw. Jego wielkość ustala corocznie w drodze decyzji minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Rozwinięcie przepisów ustawy o lasach stanowi § 21 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej, w myśl którego odpis ten ustalany jest wskaźnikiem procentowym na dany rok w stosunku do planowanych przychodów ze sprzedaży drewna.

W wyniku kontroli ustalono, że Dyrektor Generalny LP w grudniu 2022 r. wystąpił do Ministra Klimatu i Środowiska z wnioskiem o zwiększenie odpisu podstawowego na fundusz leśny do 22,0491%³². Uzasadnienie tego wniosku było ogólnikowe i wskazywało m.in. na potrzebę ponoszenia w 2022 r. i latach kolejnych licznych wydatków ze środków funduszu leśnego. W uzupełnieniu wniosku podkreślono znaczny wzrost przychodów ze sprzedaży drewna w stosunku do planowanych. Minister Klimatu i Środowiska zaaprobował wniosek i tym samym zmienił wielkość

wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny.

Faktyczną, istotną przesłanką wnioskowania o zwiększenie odpisu podstawowego na fundusz leśny, niewymienioną we wniosku, była intencja przeniesienia środków finansowych z nadleśnictw na rachunek funduszu leśnego³³. Zamiar ten stał w sprzeczności z zasadą sformułowaną w § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej³⁴, w myśl której powinny one pozostać w dyspozycji nadleśnictwa, z przeznaczeniem na powiększenie funduszy własnych.

Zgodnie z § 17 pkt 1 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej odpis podstawowy na fundusz leśny stanowi koszt działalności Lasów Państwowych. Jego zmiana skutkowałą wzrostem kosztów PGL LP o 556,5 mln zł oraz zmniejszeniem sprawozdawanego zysku PGL LP za 2022 r. o tę samą kwotę.

Opisana powyżej swoboda w kształtowaniu wyniku finansowego niekorzystnie wpływała na przejrzystość prezentowanych informacji zarówno o kosztach prowadzonej działalności, jak też korzyściach wynikających z zarządzania mieniem Skarbu Państwa. Sprzyjał temu brak określenia w przepisach przesłanek determinujących poziom wnioskowanego przez Dyrektora Generalnego LP oraz ustalanego przez właściwego ministra odpisu podstawowego na fundusz leśny.

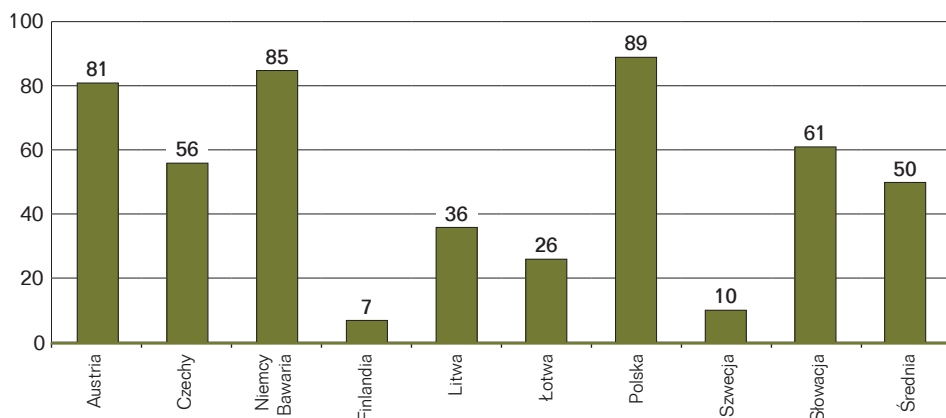
³¹ A. Mikos, S. Szczutkowska, R. Ślusarczyk: *Lasy na sprzedaż...*, op.cit., s. 13.

³² Z 17,93%.

³³ Takie uzasadnienie zaprezentowano podczas posiedzenia Kolegium Lasów Państwowych 21.12.2022.

³⁴ Zgodnie z tym przepisem wynik finansowy nadleśnictw, po pomniejszeniu o wartość niewykonanych zadań z zakresu działalności podstawowej oraz o część zysku przekazywanego na rachunek DGLP, pozostaje w dyspozycji nadleśnictwa, z przeznaczeniem na powiększenie funduszy własnych.

Rysunek 2. Wynagrodzenie w państwowych samofinansujących się gospodarstwach leśnych wybranych krajów UE (euro/1 ha)



Źródło: Dane pochodzą z publikacji A. Seligi: „Porównanie wyników lasów...”, op.cit.³⁵

Zatrudnienie w PGL LP

Lasy Państwowe są jednym z największych pracodawców w kraju – w kontrolowanym okresie zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wynosiło ponad 25 tys. osób. Najliczniejszą grupą zatrudnionych byli pracownicy Służby Leśnej, których udział w przeliczeniu na średnią liczbę etatów wynosił od 67,8% (2020 r.) do 69,0% (I kw. 2024 r.). Łączne wydatki na wynagrodzenia kształtowały się na poziomie od 2,4 mld zł (w 2020 r.), do 3,4 mld zł (w 2023 r.). Przeciętne koszty wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych w 2022 r. (w przeliczeniu na 1 ha lasu) były wyższe niż średnia dla dziewięciu porównywanych samofinansujących się gospodarstw leśnych z krajów Unii

Europejskiej i wyższe niż w innych porównywanych krajach UE.

Przeciętna liczba zatrudnionych pracowników na stanowiskach nierobotniczych w PGL LP w 2022 r. wyniosła 3,3 w przeliczeniu na 1000 ha lasów. Również ten wskaźnik kształtował się powyżej średniej (1,5) dla dziewięciu samofinansujących się gospodarstw leśnych z krajów UE i był wyższy niż w innych porównywanych krajach UE. Spośród pozostałych samofinansujących się gospodarstw leśnych z krajów UE najniższy poziom zatrudnienia był w Finlandii i Szwecji (odpowiednio 0,1 oraz 0,2), natomiast najwyższy w Słowacji i Czechach (2,5 i 2,2)³⁶.

A. Seliga zauważa przy tym, że „(...) na poziom zatrudnienia w gospodarstwie leśnym wpływa gęstość zaludnienia,

³⁵ A. Seliga: *Porównanie wyników lasów państwowych w 2022 roku*, „Las Polski” nr 4/2024, s.13.

³⁶ Ibidem, s.13. W pozostałych porównywanych samofinansujących się gospodarstwach leśnych z krajów UE wartości te kształtowały się następująco: Austria – 1,2; Niemcy (Bawaria) – 1,5; Litwa – 1,4 oraz Łotwa – 0,9.

a ta w Finlandii jest znacznie mniejsza niż w krajach środkowoeuropejskich. Ponadto lasy państwowe w krajach nordyckich mają procesowo zorientowaną strukturę organizacyjną, która cechuje się dużą kompresją etatów³⁷.

W odniesieniu do zaprezentowanych powyżej danych w informacji o wynikach kontroli stwierdzono, że: „Utrzymywaniu w PGL LP wysokiego poziomu zatrudnienia oraz wynagrodzeń pracowników na tle porównywanych krajów sprzyjały rosnące w okresie objętym kontrolą przychody ze sprzedaży drewna, pozwalające na wykazywanie dodatniego wyniku działalności, pomimo istotnie wzrastających kosztów”³⁸.

Darowizny na cele społecznie użyteczne

Ustawa o lasach nie odnosi się do przekazywania przez Lasy Państwowe darowizn na rzecz innych podmiotów. Taka możliwość została natomiast uwzględniona w przepisach wykonawczych do ustawy, tj. w § 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej. Według niego, z dodatniego wyniku finansowego mogą być wydzielone środki m.in. na cele społecznie użyteczne, w tym świadczenia na rzecz jednostek użyteczności publicznej i oświatowej³⁹. Jednocześnie rozporządzenie nie uszczegóławia zasad dotyczących przekazywania, rozliczania,

czy też weryfikacji wydatkowania darowizn.

Na podstawie tego przepisu rozporządzenia z zasobów finansowych wypracowanych przez PGL LP w latach 2020–2023 wydzielono 97,8 mln zł na cele społecznie użyteczne. W konsekwencji część zysków przeznaczono na zadania niezwiązane z gospodarką leśną. Wydzielenie środków na cele społecznie użyteczne ujmowane było w sprawozdaniach finansowych i podziału zysku PGL LP, zatwierdzanych postanowieniami ministra właściwego do spraw środowiska.

W skontrolowanych nadleśnictwach przekazano 3,4 mln zł tytułem 2073 darowizn. Przeprowadzona analiza 154 z nich, na kwotę 911,6 tys. zł, wykazała, że w wypadku 29, na kwotę 216,2 tys. zł, nie dochowano wymogów określonych w § 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej. Te środki przekazano bowiem na inicjatywy wykraczające poza cele pożytku publicznego określone w art. 4 ust. 1 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁰. Dotyczyły one wsparcia funkcjonowania parafii rzymskokatolickich, w tym dofinansowania prac budowlano-remontowych. Takie naruszenia stwierdzono w dziewięciu nadleśnictwach, tj.: Bircza, Brynek, Gdańsk, Kościerzyna, Rudy Raciborskie, Rudziniec, Sława Śląska, Świebodzin i Zielona Góra. Ponadto w ramach wymienionej

³⁷ Tamże, s. 14.

³⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Gospodarka majątkowa...*, op.cit., s. 21.

³⁹ Zgodnie z § 19 ust. 2 nie więcej niż 15% środków wydzielonych z dodatniego wyniku finansowego może być przeznaczonych na: nagrody dodatkowe, zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz cele społecznie użyteczne.

⁴⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 1338, ze zm.



kwoty dyrektor RDLP w Katowicach, działający jako pełnomocnik nadzorowanych nadleśniczych, przekazał 140 tys. zł, co wykraczało poza kompetencje dyrektora regionalnej dyrekcji LP określone w art. 34 ustawy o lasach.

Gospodarowanie majątkiem

W obszarze gospodarowania majątkiem PGL LP również podejmowało działania wykraczające poza zadania Lasów Państwowych i potrzeby gospodarki leśnej.

W myśl art. 42 ust. 1 ustawy o lasach Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ma prawo, w imieniu Skarbu Państwa, tworzyć jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, bądź przystępować do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych. Przepisy ustawy nie określają jednak celów, dla realizacji których może nastąpić nabycie akcji lub udziałów w spółkach Skarbu Państwa. Wobec powyższego znajdują tu zastosowanie normy określone w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Stosownie do art. 9a przywołanej ustawy, Skarb Państwa może nabywać akcje/udziały spółek w celu realizacji polityki społecznej lub gospodarczej państwa, zwiększenia swojego udziału w kapitale zakładowym spółki, podejmowania środków służących ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa RP, o których mowa w art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Tak sformułowane cele, w ocenie NIK, nie uprawniają do nabywania udziałów spółki działającej w branży informatycznej. Lasy Państwowe

jednak wydatkowały 15,2 mln zł w związku z nabyciem udziałów tego typu podmiotu, który uprzednio świadczył na rzecz PGL LP usługi związane z obsługą systemu informatycznego wykorzystywanego w Lasach Państwowych.

Następnie PGL LP, działając jako jedyny wspólnik, przekazały tej spółce 2 mln zł tytułem dopłaty, o której mowa w art. 177 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁴¹. Przekazanie tych środków nie zostało jednak poprzedzone szczegółową analizą uzasadniającą to świadczenie, w tym wskazującą na korzystną dla PGL LP relację poniesionych nakładów do założonych efektów.

Podsumowanie

Kontrola NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości w gospodarowaniu majątkiem i środkami finansowymi Lasów Państwowych, które stały się podstawą do sformułowania wniosków pokontrolnych adresowanych m.in. do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Klimatu i Środowiska.

Pierwszy wniosek do Prezesa Rady Ministrów dotyczył wypracowania i podjęcia działań ukierunkowanych na wdrożenie rozwiązań prawnych pod kątem zapewnienia:

- ochrony mienia Skarbu Państwa powierzonego PGL LP w zarządzanie, z uwzględnieniem konieczności prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej;
- partycypacji Skarbu Państwa w korzyściach wynikających z zarządzania

⁴¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.

mieniem publicznym na poziomie odzwierciedlającym jego skalę oraz uzyskiwane pożytki;

- mechanizmów zmniejszających ryzyko niegospodarnych i niecelowych działań przez ograniczenie kształtowania – na podstawie aktów wewnętrznych – czynników wpływających na poziom uzyskiwanych przychodów i ponoszonych kosztów.

Natomiast drugi wniosek wskazywał na zasadność podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania delegacji ustawowej, określonej w art. 59 ustawy o lasach, dotyczącej treści rozporządzenia regulującego szczegółowe zasady gospodarki finansowej w Lasach Państwowych.

Mając na uwadze ustawowe obowiązki ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie nadzoru nad Lasami Państwowymi oraz nadzoru nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do niego wnioski dotyczące m.in.:

- podjęcia działań legislacyjnych mających na celu doprecyzowanie zasad sprawowania nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska nad Lasami

Państwowymi, na co NIK zwracała już uwagę w 2015 r.⁴²;

- podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania art. 58 ust. 1 i ust. 2 ustawy o lasach, określających przeznaczenie środków funduszu leśnego; konieczności doprecyzowania definicji wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP (art. 58 ust. 2 pkt 1), na co NIK zwracała uwagę w 2015 r.⁴³ i 2022 r.⁴⁴;

- dokonania analizy zasadności utrzymania możliwości przeznaczenia części zysku nadleśnictw na cele społecznie użyteczne, przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej, w tym świadczenia na rzecz jednostek użyteczności publicznej i oświatowej (§ 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia).

Dotychczas nie nastąpiły zmiany przepisów, których dotyczyły wnioski pokontrolne NIK.

MARCIN BLAJDA, doradca ekonomiczny,
JANUSZ MADEJ, p.o. wicedyrektora,
JAKUB MUCHA, główny specjalista k.p.,
Opolska Delegatura NIK w Opolu

⁴² Informacja o wynikach kontroli NIK: *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*, s. 11.

⁴³ Ibid., s. 10.

⁴⁴ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego*, s. 24.

Słowa kluczowe: Lasy Państwowe, pozyskanie drewna, gospodarka leśna, fundusz leśny, działania promocyjne

Bibliografia:

1. Brzezicki T., Morawski W., Wantoch-Rekowski J.: *Janusowe oblicze Lasów Państwowych. Wybrane aspekty gospodarki finansowej w Lasach Państwowych*, „Prawo i Więź” nr 3/2021.



2. Danecka D., Radecki W.: *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2021.
3. Gołębiowska A., Kociołek-Pęksa A.: *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, „Zeszyty Naukowe SGSP” nr 3/2018.
4. Leśkiewicz K.: *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Innovatio Press – Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, 2019.
5. Mikos A., Szczutkowska S., Ślusarczyk R.: *Lasy na sprzedaż: jak Lasy Państwowe uwłaszczyły się na wspólnych lasach*, Bystra 2023.
6. Sadowska B.: *Wynik finansowy Lasów Państwowych i podział zysku – w opiniach interesariuszy*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” nr 3/2023.
7. Seliga A.: *Porównanie wyników lasów państwowych w 2022 roku*, „Las Polski” nr 4/2024.

ABSTRACT

Asset and Financial Management of the State Forests – Need for Legislative Measures

The functioning of the State Forests (Polish: *Lasy Państwowe*) has been a subject of interest for the Supreme Audit Office for many years, as evidenced by audits covering various areas of this entity's activity, including the 2014 audit D/14/505 *Financial Management of the State Forests*. The most recent audit, conducted in 2024 at the initiative of NIK, focused on three areas of resource management: assets, financial resources and the forest fund established within the State Forests, which is primarily financed from timber sales revenue. In particular, the audit examined the correctness of: (a) expenditures from the forest fund for promotional and image-related activities; (b) co-financing of local government road projects using forest fund resources; and (c) donations for socially useful purposes. The audit covered 18 units of the State Forests, including the General Directorate of the State Forests, the State Forests Information Center, four regional directorates and 12 forest districts. To reduce the risk of erroneous conclusions and to verify the assumptions used, NIK organised three expert panels, whose opinions were taken into account in the conduct of this audit.

Marcin Blajda, economic advisor, Regional Branch of NIK in Opole,
Janusz Madej, acting deputy director of the Regional Branch of NIK in Opole,
Jakub Mucha, senior public audit expert, Regional Branch of NIK in Opole

Key words: State Forests, obtaining wood, forest management, forest fund, promotion activities

Zakup i wykorzystanie aparatury medycznej

Pandemia COVID-19 wywołała kryzys zdrowotny i gospodarczy na skalę ogólnoswiatową, który wywarł znaczny wpływ na niemal wszystkie sfery funkcjonowania społeczeństwa i działania władz publicznych, w tym największy na ochronę zdrowia publicznego. Z tego powodu Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, czy gospodarnie wydatkowano środki na zakup sprzętu i aparatury medycznej na walkę z pandemią COVID-19 oraz czy zapewniono jej optymalne wykorzystanie. Badanie przeprowadzono w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Aktywów Państwowych, Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, siedmiu urzędach wojewódzkich i siedmiu podmiotach leczniczych. Kontrola dotyczyła okresu od początku 2020 r. do 29 sierpnia 2024 r.

Ewidencja gruntów i budynków

Ewidencja Gruntów i Budynków (EGiB) to rejestr nieruchomości zawierający dane o powierzchni działek, domów i mieszkań oraz

ich właścicieli i podmiotach władających nieruchomością. Powinien gromadzić dane pozwalające na identyfikację nieruchomości i ich geometryczne opisanie. EGiB jest także podstawowym źródłem informacji dla administracji publicznej, przedsiębiorców, obywateli, sądów, notariuszy, który funkcjonuje jako rejestr rozproszony składający się z tylu baz danych, ile jest powiatów. Głównym celem kontroli NIK było zbadanie, czy wojewoda prawidłowo, rzetelnie i skutecznie nadzorował prowadzenie ewidencji gruntów i budynków na poziomie powiatowym. Została ona przeprowadzona w dziesięciu jednostkach: Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy, Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjno-Kartograficznej w Bydgoszczy, Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjno-Kartograficznej w Lublinie, Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjno-Kartograficznej we Wrocławiu, Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim, Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Gorzowie Wielkopolskim, Głównym

Urzędzie Geodezji i Kartografii oraz w Ministerstwie Rozwoju i Technologii. Badaniem objęto lata 2019–2024 (I półrocze).

Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa

Fundusz utworzono w styczniu 2021 r. w celu wspierania przez państwo potrzeb mieszkaniowych obywateli. Stanowi część pakietu rozwiązań przeciwdziałających negatywnym skutkom społecznym i gospodarczym ostatniej pandemii, finansowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Fundusz miał pobudzić inwestycje mieszkaniowe realizowane przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe i Towarzystwa Budownictwa Społecznego. Jego środki służyły bezzwrotnemu sfinansowaniu części lub całości wydatków gmin na objęcie udziałów w tworzonych i działających SIM/TBS. Izba sprawdziła, czy Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa funkcjonował prawidłowo. Kontrolą objęto 30 jednostek, w tym Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Krajowy Zasób Nieruchomości, 14 Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych oraz 14 gmin. Badanie dotyczyło lat 2021–2024. (red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w grudniu 2025 r. i styczniu 2026 r., <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Konieczna zmiana podejścia do zatrudniania pracowników

W sprawie prekariatu w Polsce

Prekariat to relatywnie nowa grupa społeczna złożona z osób zatrudnionych na skrajnie niekorzystnych warunkach – bez żadnej umowy lub na podstawie tzw. umów śmieciowych, tj. cywilnoprawnych o świadczenie usług, w szczególności na podstawie umowy przypominającej umowę-zlecenie bądź krótkoterminowych umów o pracę, zwykle oficjalnie w ramach małej części etatu i za niskie wynagrodzenie. Prekariusze żyją w ciągłym stresie, wywołanym niepewnością zatrudnienia, maksymalnie elastycznym czasem pracy w interesie pracodawcy oraz brakiem wystarczającego i stabilnego dochodu. Jako remedium na poprawę losu prekariuszy autorka postrzega, zalecane przez Międzynarodową Organizację Pracy, wprowadzenie do polskiego prawa pracy wzruszalnego domniemania istnienia stosunku pracy, w sytuacji gdy natura stosunku zatrudnienia jest między stronami sporna, a wykazuje on chociażby niektóre cechy stosunku pracy. Chodzi zwłaszcza o związywanie wykonawcy pracy miejscem i czasem jej wykonywania, wskazanymi przez pracodawcę oraz jego poleceniami. Autorka popiera też, przewidziane w rządowym projekcie zmiany ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), wyposażenie jej w kompetencję ustalania istnienia stosunku pracy, oprotestowane przez środowisko pracodawców.

TERESA LISZCZ**Wprowadzenie**

Pojęcie prekariatu pojawiło się najpierw w naukach społecznych w latach 80. XX w. na określenie pracowników tymczasowych i sezonowych – posługiwał się nim m.in. niemiecki filozof i socjolog Jürgen Habermas¹. Spopularyzował je i problem, który się z nim wiąże, głównie Guy Standing, profesor University of London, ekonomista i socjolog brytyjski, ekspert Międzynarodowej Organizacji Pracy, przede wszystkim publikując książkę pt.: „The Precariat: The New Dangerous Class”².

Mianem prekariatu G. Standing określa ludzi cierpiących na brak wszystkich lub większości spośród siedmiu rodzajów bezpieczeństwa związanych z pracą. Są to:

1. Bezpieczeństwo na rynku pracy – realne możliwości wykonywania pracy zarobkowej;
2. Bezpieczeństwo zatrudnienia – ochrona przed arbitralnym zwolnieniem z pracy;
3. Bezpieczeństwo miejsca pracy – „zdolność i możliwość utrzymania niszy w zatrudnieniu plus ograniczenia w obniżaniu wartości umiejętności, a także możliwość

awansu społecznego pod względem statusu i dochodu”;

4. Bezpieczeństwo pracy – ochrona zdrowia przed wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi, pracą kobiet na nocnych zmianach, ograniczanie czasu pracy, prawo do odszkodowania za skutki wypadków przy pracy;

5. Bezpieczeństwo reprodukcji umiejętności – możliwość uzyskania umiejętności przez naukę zawodu i praktyki oraz możliwość wykorzystywania posiadanych kompetencji;

6. Bezpieczeństwo dochodu – zapewnienie adekwatnego stałego dochodu, chronionego m.in. przez mechanizmy płacy minimalnej i indeksacji płac oraz powszechnego zabezpieczenia społecznego;

7. Bezpieczeństwo reprezentacji – posiadanie zbiorowej reprezentacji na rynku pracy, w szczególności w postaci niezależnych związków zawodowych oraz prawa do strajku³.

Przytoczona, niezbyt precyzyjna, definicja Standinga stała się punktem wyjścia dla wielu autorów⁴. Według innej, bardziej syntetycznej definicji, prekariat jest to „nowa grupa/klasa jednostek podporządkowanych reżimowi elastyczności”,

¹ Zob. K. Cymbranowicz: *Prekariat – nowe zjawisko na rynku pracy w Polsce*, „Annales, Etyka w życiu gospodarczym” nr 2/2016, Vol. 19, s. 18.

² London, 2011, Książka została przetłumaczona na wiele języków. W języku polskim została wydana przez PWN w 2014 r. pod tytułem: *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, w tłumaczeniu: K. Czarneckiego, P. Kaczmareckiego, M. Karolaka; zob. również tego autora *Karta prekariatu*, tłum. P. Juskowiak, P. Kaczmarecki, P. Szlinder, Warszawa 2015.

³ G. Standing: *Prekariat...*, op.cit., s. 49.

⁴ Zob. M. Duda: *Nowa klasa społeczna – prekariat w krajach Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” T. 10 nr 2/2016, s. 73-74; A. Niewiadomska: *Prekariat na polskim rynku pracy. Próba identyfikacji zjawiska*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” T. 47 nr 2/2017, s. 59 i nast.; K. Dreła: *Prekariat – kierunki zmian i wpływ na rynek pracy*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 449/2016, s. 119 i nast.; M. Knapieńska: *Prekariat jako zjawisko występujące na współczesnym rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” Vol. 2 nr 7/2014, s. 99.

zaś prekarność to termin „opisujący typową dla późnego kapitalizmu kondycję życia i pracy w warunkach niepewności, niestabilności i nieprzewidywalności. Prekarność jest regresem wobec socjalnych osiągnięć klasy robotniczej z okresu drugiej połowy XX wieku”⁵.

Pojęcie prekariatu i prekariusza

Moje zainteresowanie wywołuje nie tyle szczegółowa definicja prekariatu i jego status jako klasy społecznej, lecz los poszczególnych ludzi, których w przywoływanych opracowaniach określa się jako należących do tej klasy (warstwy) społecznej, czyli tzw. prekariuszy. Są to osoby zatrudnione bez podstawy prawnej w postaci jakiegokolwiek umowy, głównie w „szarej strefie” bądź na podstawie tzw. umów śmieciowych, tj. umów cywilnoprawnych, takich jak umowy „o dzieło”, „zlecenia”, agencyjne, a także na podstawie krótkotrwałych umów o pracę na czas określony lub umów o pracę na część etatu, przedzielonych okresami bezrobocia, w których w praktyce pozbawieni są jakiegokolwiek osłony socjalnej. Żyją w ciągłym stresie, wynikającym z niepewności i lęku o to, czy nie stracą nie spodziewanie i tej marnej pracy, którą mają i czy znajdą jakiegokolwiek inne płatne zajęcie. A jeśli nie znajdą, to z czego opłacać czynsz, media, wyżywią siebie i rodzinę, jeśli ją mają. Ludzie ci nie mogą nawet marzyć o samodzielnym lokum – mieszkają więc z rodzicami lub w wynajętym

lokalu, którego najem pochłania większość ich, niskich z reguły, wynagrodzeń. Nie widząc szans na rozwój zawodowy i poprawę losu, zwykle nie zakładają rodzin. W praktyce nie mają warunków do życia osobistego i rodzinnego, pracodawcy często oczekują bowiem od nich dostępności i dyspozycyjności także w czasie teoretycznie wolnym od pracy. Nie stwarzają też pracownikowi możliwości regularnej pracy w umówionym okresie, lecz zmuszają go do oczekiwania poza miejscem pracy na telefoniczne czy elektroniczne wezwanie, zgodnie ze swoim zapotrzebowaniem na pracę, tym samym pozbawiając pracownika odpowiedniej części wynagrodzenia, obliczanego z reguły według stawki godzinowej. Wszystko to pracodawcy czynią w celu maksymalnego dostosowania podaży pracy (czasu pracy) do własnego zapotrzebowania na nią oraz obniżania kosztów, a tym samym w celu maksymalizacji zysku.

Prekariusze wywodzą się najczęściej ze środowisk robotniczych lub z biednych rodzin chłopskich, zwykle posiadają niskie wykształcenie i umiejętności. Jednakże jest wśród nich spora grupa osób, głównie młodych, z wykształceniem nawet akademickim, które nie znalazłszy pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami i oczekiwaniami, nie mogąc lub nie chcąc żyć na rachunek rodziców, podjęły pracę poniżej swoich kwalifikacji (w produkcji lub prostych usługach), na warunkach „prekaryjnych”, z nadzieją, że w nieodległym

⁵ J. Urbański: *Prekariat i nowa walka klas*, Warszawa 2014, rozdz. 2 „Oblicza prekariatu”.

terminie uda się ją zamienić na bardziej odpowiednie zatrudnienie. Duża część z nich „grzęźnie” jednak w owej „prekaryjnej strefie”, tracąc z czasem ambicje i wyższe oczekiwania, popadając w kompleks niższości i frustrację, zwłaszcza że o zatrudnieniu przy lepszej pracy nie decydują przede wszystkim wykształcenie i umiejętności, lecz posiadane koneksje. Dużą grupę prekariuszy stanowią migranci, którzy napotykają dodatkowe bariery w podjęciu nieprekaryjnego zatrudnienia, m.in. barierę językową⁶.

Rzecz jasna, za prekariusza uważa się tylko osobę, która pracuje zarobkowo wyłącznie bez umowy albo na podstawie prekaryjnej umowy, a nie taką, dla której praca na warunkach prekaryjnych stanowi dodatkowe źródło zarobku, obok głównego zatrudnienia w ramach względnie trwałego stosunku pracy lub rzeczywistej działalności gospodarczej. Do prekariuszy należy zaliczyć natomiast osoby tzw. samozatrudnione, prowadzące, a raczej tylko rejestrujące działalność gospodarczą wymuszoną przez podmiot, od którego są uzależnione ekonomicznie, bez zatrudniania innych osób.

Należy podkreślić, że prekariuszem jest osoba, która godzi się na zatrudnienie na takich warunkach nie z własnego wolnego wyboru, lecz z konieczności życiowej, gdyż nie udało się jej zdobyć korzystniejszego zatrudnienia. Wiadomo bowiem, że wśród pracujących (świadczących

usługi) na podstawie umów, co do zasady uznawanych za prekaryjne (zwłaszcza cywilnoprawnych), są też takie osoby, które świadomie i dobrowolnie zawierają tego rodzaju umowy, gdyż są one dla nich z różnych względów korzystne. Chodzi głównie o specjalistów w pożądanych zawodach, np. programistów, medyków, którzy są w stanie wynegocjować dobrą zapłatę za swoje usługi, a przy tym cenią niezależność i wolny czas.

Prekaryjne warunki pracy, będące w Polsce udziałem – według różnych szacunków – 30% bądź nawet 40% pracowników najemnych⁷, nie tylko uderzają w ich godność i podstawowe interesy, lecz także wywołują negatywne konsekwencje społeczne, gospodarcze i polityczne. Prekariusze stanowią kilkumilionową populację ludzi sfrustrowanych, nierozwijających swoich kwalifikacji, bez etosu pracy, niebiorących udziału w życiu społecznym, kulturalnym ani politycznym. Przy tym podatnych z reguły na populistyczne hasła i obietnice. Zazwyczaj nie posiadają dzieci, co grozi pogłębieniem i tak już poważnej zapaści demograficznej.

Ograniczanie prekarności – kompetencje PIP

Z tych wszystkich względów nie należy, moim zdaniem, zajmować się głównie cyzelowaniem definicji prekariatu i ustalaniem etymologii tego terminu oraz straszeniem społeczeństwa „nową

⁶ Zob. w tej kwestii M. Banaś, A. Wontorczyk, M. Kulisz: *Prekaryjność pracy migrantów – przegląd stanu badań*, „Kontrola Państwowa” nr 7-8/2024.

⁷ K. Walczak: *Prekariat i związki zawodowe w Polsce*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” nr 2/2017, s. 175; E. Kryńska: *Ekonomiczny kontekst problemu społecznego – przypadek prekariatu*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 1/2017, s. 18.

niebezpieczną klasą”⁸, lecz trzeba poszukiwać rozwiązań, których wdrożenie mogłoby spowodować ograniczenie tego, ze wszech miar niekorzystnego zjawiska, jakim jest prekarność⁹.

Niektóre z nich polegają na właściwym stosowaniu obowiązującego prawa i nadzorze państwowym nad jego przestrzeganiem przez podmioty zatrudniające najemną siłę roboczą. Rzecz w tym, że ogromna większość umów cywilnoprawnych będących podstawą zatrudnienia, jest takimi tylko na papierze. Najczęściej stosowane przez pracodawców „zlecenie” nie ma nic wspólnego z umową zlecenia zdefiniowaną w art. 734 Kodeksu cywilnego (k.c.)¹⁰. Jest to w istocie „skrót myślowy” na określenie nienazwanych umów o świadczenie usług, do których z mocy art. 750 k.c. stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu. Treść tych umów zwykle kształtuje obowiązek „zleceniobiorcy” (świadczącego usługi) na wzór obowiązków pracownika (podporządkowanego organizacyjnie), pozbawiając go jednocześnie wszystkich

bądź większości uprawnień pracowniczych. Niekiedy zdarza się, że treść stwarza pozór umowy o świadczenie usług, niebędącej umową o pracę, jednakże w praktyce realizowana jest w taki sposób, że od usługodawcy wymaga się pracy podporządkowanej (związanie miejscem i czasem wykonywania pracy oraz poleceniami „zleceniodawcy”) bez zapewnienia mu nawet podstawowych uprawnień pracowniczych¹¹. Często tak samo traktuje się osobę, z którą została zawarta umowa o dzieło (np. na stanowisku kasjerki w sklepie)¹². Celem tych patologicznych praktyk jest obniżenie kosztów działalności firmy i maksymalne uelastycznianie stosunku zatrudnienia, zwłaszcza czasu pracy, przez omijanie ochronnych przepisów prawa pracy, w szczególności dotyczących czasu pracy i czasu wypoczynku¹³. W tych ostatnich kwestiach, za sprawą umów prekaryjnych, nastąpiło cofnięcie do realiów zatrudniania najemników w XIX w., wielkim kosztem zdrowia i życia prywatnego prekariuszy.

⁸ Zob. G. Standing: *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*; J. Urbański: *Prekariat i nowa walka klas*. Obawy o zagrożenie ładu społecznego ze strony prekariatu uważam za przesadzone, gdyż inaczej niż XIX-wieczny wielkomiejski proletariat, prekariusze są rozproszeni u tysięcy, głównie małych, pracodawców, co utrudnia im organizowanie się. Jak dotąd, akcje głównie młodych i wykształconych prekariuszy ograniczają się do alternatywnych obchodów święta 1 Maja oraz obchodów Dnia Prekariatu (23 maja), mających charakter happeningów.

⁹ Na temat terminologii stosowanej w piśmiennictwie do określenia różnych aspektów tego zjawiska zob. w szczególności: R. Szarfenberg: *Prekarność, prekaryjność, prekariat – krótkie wprowadzenie* [w:] *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk (red.), B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2016.

¹⁰ Według tego przepisu: „Przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie” (ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2025 r. poz.1071 t.j.).

¹¹ Zob. Z. Kubot, S. A. Kowalski (red.), *Współczesne problemy zatrudnienia. Wykorzystywanie umów śmieciowych dla „ukrycia” stosunku pracy*, Warszawa 2016, a także B. Sendrowicz: *Plaga zleceń, które powinny być etatami*, <http://gazetapraca.pl/gazeta_praca/1,90443,17046891>.

¹² Natomiast według art. 627 k.c.: „Przez umowę o dzieło przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia”, op. cit. ustawa z 23.4.1964 – Kodeks cywilny.

¹³ Zob. M. Skąpski: *Funkcje regulacji czasu pracy wobec idei równości i sprawiedliwości*, Annales UMCS, Lublin 2015.

Należy jednak zauważyć i to, że niektórzy drobni pracodawcy nie są w stanie udźwignąć obciążeń związanych z zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę i zdarza się, że bankrutują z tego powodu.

Patologię polegającą na ukrywaniu stosunków pracy pod umowami cywilnoprawnymi można zwalczać przez zastosowanie przepisów art. 22 §1, §1¹ i §1² Kodeksu pracy (k.p.), według których zatrudnienie w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy. Należy jednak maksymalnie usprawnić ustalanie przez właściwy organ istnienia stosunku pracy na tej podstawie. Czynienie tego, jak obecnie, wyłącznie przez sąd pracy w postępowaniu cywilnym jest zbyt trudne dla przeciętnego prekariusza i bardzo przewlekłe. Trafne jest, moim zdaniem, rozwiązanie zaproponowane w rządowym projekcie zmiany ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, aby w kompetencje w tych sprawach wyposażyć PIP¹⁴. Według art. 1 pkt 2b projektu nowym zadaniem PIP ma być stwierdzenie istnienia stosunku pracy, w sytuacji gdy zawarto umowę cywilnoprawną w warunkach, w których, zgodnie z art. 22 §1 k.p., powinna być zawarta umowa o pracę, bądź gdy strony nie zawarły żadnej umowy o zatrudnienie. Decyzję (administracyjną) o stwierdzeniu istnienia stosunku pracy ma wydawać okręgowy

inspektor pracy¹⁵. Warunkiem wydania decyzji ma być niewykonanie polecenia tego inspektora, adresowanego do pracodawcy w odniesieniu do zawarcia umowy o pracę, w sytuacji gdy między stronami istniała umowa cywilnoprawna, chociaż w danych warunkach, zgodnie z art. 22 §1 k.p., powinna być zawarta umowa o pracę, bądź gdy praca była wykonywana bez jakiegokolwiek umowy. Okręgowy inspektor pracy, zamiast wydać decyzję o ustaleniu stosunku pracy, może w takiej sytuacji wnosić do sądu pracy o ustalenie jego istnienia. Powinien to uczynić zwłaszcza w skomplikowanych przypadkach oraz wtedy, gdy chodzi o ustalenie stosunku pracy z mocą wsteczną, czego nie jest władny sam spowodować. Od decyzji okręgowego inspektora stronom przysługuje odwołanie do sądu rejonowego – sądu pracy.

Nowością w omawianym projekcie ustawy jest kompetencja Głównego Inspektora Pracy do wydawania na wniosek pracodawcy indywidualnej interpretacji dotyczącej charakteru stosunku zatrudnienia. Może być ona wydana pod warunkiem, że w danej sprawie nie toczy się postępowanie administracyjne lub sądowe i jest wiążąca dla wszystkich organów PIP. Od indywidualnej interpretacji stronom przysługuje odwołanie do sądu okręgowego – sądu pracy.

Jednakże nadanie PIP kompetencji do ustalania stosunku pracy według wcześniejszej wersji projektu rządowego spotkało się

¹⁴ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o PIP, druk sejmowy nr 2250 z 19.2.2026.

¹⁵ Uchwalenie tej ustawy w zakresie ustalenia istnienia stosunku pracy przez PIP oraz innych rozwiązań wzmacniających ten organ – według uzasadnienia projektu – ma być częściowym spełnieniem kamieni milowych A71G „Wejście w życie reformy PIP i reformy Kodeksu pracy” oraz A72G „Działanie na rzecz budowania zdolności PIP”. Zastępują one inne ważne projekty, dotyczące m.in. „ozusowania” cywilnoprawnych umów o świadczenie usług, które polski rząd uznał za bardziej kosztowne dla państwa i pracodawców.

z agresywną krytyką i sprzeciwem przedstawicieli pracodawców, którzy uważają, że tylko sąd jest władny ustalać charakter prawny zobowiązania w wypadku sporu stron w tej kwestii. Ich zdaniem sądowa kontrola decyzji okręgowego inspektora pracy w sprawie istnienia stosunku pracy nie wystarcza. Ta krytyka była tak gwałtowna, że Prezes Rady Ministrów polecił zwrócić projekt ustawy o zmianie ustawy o PIP jego autorowi, tj. Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do poprawienia. W efekcie powstał projekt wniesiony do Sejmu, który przewiduje kompetencje PIP do ustalania istnienia stosunku pracy, lecz zostały one znacznie ograniczone.

Domniemanie stosunku pracy

Pomocne przy ustalaniu istnienia stosunku pracy ukrytego pod pozorną umową cywilnoprawną lub nieopartego na jakiegokolwiek wyraźnej umowie mogłoby być prawne domniemanie stosunku pracy, którego wprowadzenie do prawa krajowego zaleca państwom członkowskim Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) w zaleceniu nr 198 z 15 czerwca 2006 r. dotyczącym stosunku pracy. MOP (Konferencja Ogólna) zaleca, aby państwa zwalczały ukrywanie stosunku pracy pod innymi umowami, których postanowienia pozbawiają pracowników należytej im ochrony (pkt 4a Zalecenia), a w celu ułatwienia ustalenia istnienia stosunku pracy ustanowiły „domniemanie prawne,

że stosunek pracy istnieje wówczas, gdy obecny jest jeden lub więcej określonych wskaźników” (pkt 11b Zalecenia); powinny też określić w swoim ustawodawstwie szczególne wskaźniki decydujące o istnieniu stosunku pracy. Zalecenie wskazuje przykładową listę takich wskaźników. Są to w szczególności: wykonywanie pracy w miejscu i czasie określonych przez podmiot zatrudniający oraz z wykorzystaniem urządzeń i narzędzi należących do tego podmiotu, związanie wykonawcy pracy jego poleceniami, wyłącznie osobiste wykonywanie pracy, regularność wykonywania pracy.

Postulat wprowadzenia do naszego prawa pracy prawnego domniemania stosunku pracy został zgłoszony po raz pierwszy w latach 90. w czasie prac w Nadzwyczajnej Komisji Sejmovej nad dużą, zwaną potem „lutową”, nowelizacją Kodeksu pracy z 1996 r. Przeciwko tej propozycji, zgłoszonej oficjalnie przez Państwową Inspekcję Pracy (zlekceważonej przez przedstawicieli związków zawodowych), podnieśli wyjątkowo agresywny sprzeciw przedstawiciele pracodawców, wspierani przez część adwokatów oraz niektórych naukowców i publicystów, specjalistów prawa cywilnego i prawa pracy. Twierdzili oni, że wprowadzenie tego domniemania wyeliminowałoby z obrotu prawnego cywilnoprawne umowy o świadczenie usług i spowodowałoby „uśmiercenie wolnych zawodów”¹⁶. Straszili też wizją zasypania

¹⁶ Zob. w szczególności Ż. Semprich: *Gwałtowna śmierć wolnych zawodów*, „Rzeczpospolita” z 30.11.1994. Swoistym paradoksem jest to, że ostatnio pojawiły się postulaty ze środowiska wolnego zawodu – adwokatów umożliwienia im wykonywania tego zawodu także na podstawie stosunku pracy, na wzór radców prawnych.

sądów pracy pozwami o ustalenie istnienia stosunku pracy. Również w późniejszym czasie postulat wprowadzenia tego domniemania wywołał gwałtowny sprzeciw niektórych autorów, niekiedy tych samych, którzy je oprostowali w latach 90¹⁷.

Moim zdaniem, sprzeciw wobec wprowadzenia prawnego domniemania stosunku pracy wynika z niezrozumienia jego istoty bądź – częściej – w wypadku niektórych prawników – z braku empatii dla słabszych i stojących niżej w hierarchii społecznej. Domniemanie, o którym mowa, nigdy nie mogłoby dotyczyć sytuacji, gdy strony zawarły cywilnoprawną umowę nazwaną bądź nienazwaną o świadczenie usług, niezawierającą elementów charakterystycznych dla umowy o pracę i realizującą ją zgodnie z jej treścią. Domniemanie wchodziłoby w grę jedynie wtedy, gdy cywilnoprawna z nazwy umowa o świadczenie usług zawierałaby postanowienia zobowiązujące usługodawcę do wykonywania obowiązków na sposób pracowniczy (w warunkach podporządkowania organizacyjnego), albo nawet nie zawierając takich postanowień, była faktycznie w taki sposób wykonywana, z jednoczesnym pozbawieniem usługodawcy wszystkich bądź większości uprawnień pracowniczych. Chodzi przy tym o domniemanie wzruszalne (*praesumptio iuris tantum*), którego skutek sprowadza się do zmiany rozkładu ciężaru dowodu co do natury danego stosunku zobowiązaniowego. Działaloby

ono na rzecz domniemanego pracownika, lecz przeciwny mu podmiot zatrudniający mógłby je obalić, przedstawiając przeciwdowody. Zakłada się przy tym, moim zdaniem słusznie, że dla podmiotu zatrudniającego, korzystającego często z usług profesjonalnego prawnika, byłoby to łatwiejsze niż dowodzenie istnienia stosunku pracy przez świadczącego pracę, z reguły przeciwko treści oficjalnej umowy, zwłaszcza że współpracownicy najczęściej odmawiają świadczenia przeciwko „chlebodawcy”. Należy dodać, że domniemanie istnienia stosunku pracy ułatwiłoby też Państwowej Inspekcji Pracy ustalanie istnienia tego stosunku, gdy otrzyma tę kompetencję oraz ściganie wykroczenia przeciwko prawu pracy, o którym mowa w art. 281 pkt 1 k.p. („Kto, będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu, zawiera umowę cywilnoprawną w warunkach, w których – zgodnie z art. 22 §1 k.p. – powinna być zawarta umowa o pracę, podlega karze grzywny w wysokości od 1000 zł do 30000 zł”). Projekt zmiany ustawy o PIP przewiduje podwojenie tych kwot.

Inne postacie prekarność

Innym rozpowszechnionym sposobem „cięcia kosztów” przez pracodawców jest zatrudnianie na podstawie umowy o pracę na małej, np. 1/8 bądź 1/10, części etatu, przy faktycznym zatrudnianiu w pełnym ustawowym, a nawet wyższym wymiarze czasu pracy i wynagradzanie za czas przekraczający czas określony

¹⁷ Zob. M. Gersdorf: *Czy powraca widmo domniemania istnienia stosunku pracy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 4/2011.

w umowie – „pod stołem” – bez uiszczania od niego podatku i składek na ubezpieczenie, z wiadomym negatywnym skutkiem dla pracownika, zwłaszcza w odniesieniu do świadczeń ubezpieczeniowych i pozapłacowych świadczeń pracowniczych.

W krajach zachodnich, w szczególności w Wielkiej Brytanii, pojawiło się też przed paru laty swoiste *curiosum*, określane mianem umowy „zerogodzinowej”. Była to umowa o pracę, w której w żaden sposób nie określano wymiaru czasu pracy¹⁸. Pracownik miał czekać na wezwanie pracodawcy, nie wiedząc, na ile godzin w miesiącu ten dostarczy mu zajęcie i ile będzie mógł zarobić, bo oczywiście umowa nie zapewniała również żadnego minimalnego wynagrodzenia. W Polsce występują zbliżone praktyki, np. zmusza się pracownika wynagradzanego według stawek godzinowych do oczekiwania na wezwanie do pracy, zamiast regularnego dopuszczania do niej lub wysyła się go na przymusowe urlopy bezpłatne, gdy nie jest pracodawcy potrzebny.

Istotnym źródłem wyzysku i nierówności jest zatrudnianie pracowników tymczasowych – przez agencje pracy tymczasowej¹⁹, stanowiących dużą grupę klasycznych prekariuszy. Poza skrajną niestabilnością zatrudnienia i niskimi zarobkami, mają oni jeszcze w praktyce trudności z rozpoznaniem, kto właściwie jest ich pracodawcą, biorąc pod uwagę różne aspekty zatrudnienia²⁰. Niektóre agencje ogłaszają nawet publicznie, że prowadzą leasing pracowników, traktując ludzi jak rzeczy²¹.

Poza zniekształcaniem na różne sposoby umów o pracę i ukrywaniem ich pod pozornymi umowami cywilnoprawnymi, źródłem prekaryzmu bywa też rzeczywiste zatrudnienie na podstawie cywilnoprawnych umów o świadczenie usług. Chodzi o przypadki, gdy usługodawca osobiście wykonuje usługi, nie będąc dla nikogo podmiotem zatrudniającym, na rzecz jednego lub głównie jednego usługobiorcy, od którego jest ekonomicznie uzależniony. Takim osobom państwo ma też obowiązek zapewnić ochronę ich życia i zdrowia

¹⁸ Zob. J. Unterschütz: *W oczekiwaniu na pracę. Przyczynek do dyskusji nad granicami elastyczności czasu pracy* [w:] *Różnorodność w jedności. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, B. Godlewska-Bujok (red.), K. Walczak, Warszawa 2019, s. 186 i nast., oraz A. Kosut: *Kilka uwag o umowie o pracę i niektórych elementach jej treści* [w:] *Między ideowością a pragmatyzmem. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, Warszawa 2022, s. 342 i 343. Obie autorki słusznie stwierdziły, że w Polsce taka umowa jest niedopuszczalna ze względu na sprzeczność z przepisami art. 22 k.p. i art. 29 §1 pkt 4 k.p. Według posiadanej przeze mnie wiedzy, sądy brytyjskie uznały umowę „zerogodzinową” za sprzeczną z prawem.

¹⁹ Zatrudnianie to reguluje ustawa z 9.7.2003 o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. z 2023 r. nr 166 poz. 1608).

²⁰ Agencja pracy tymczasowej to, skądinąd, znakomity sposób na biznes – niemal bez inwestycji (komputer i telefon można zainstalować w mieszkaniu) i bez ponoszenia ryzyka (agencja zatrudnia pracownika tylko na taki czas określony, na jaki potrzebuje go „pracodawca użytkownik”). Agencje te w obecnym kształcie powinny, moim zdaniem, zostać wyeliminowane z obrotu gospodarczego albo przekształcone w taki sposób, aby zatrudniały pracowników na czas nieokreślony bądź na dłuższy czas określony i były zainteresowane aktywnym wyszukiwaniem dla nich miejsc pracy.

²¹ Zob. M. Duda: *Nowa klasa społeczna – prekariat w krajach Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, T. 10, nr/22016, s. 74 i 75.

w związku z pracą oraz ochronę przed wyzyskiem i nagłym pozbawieniem dochodów z pracy, gdyż art. 24 Konstytucji, stanowiący, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, nie ogranicza jej zakresu podmiotowego tylko do pracowników w rozumieniu prawa pracy. Oczywiście ochrona ta nie musi być tożsama z ochroną pracowników podporządkowanych ani jednakowa we wszystkich przypadkach świadczenia usług na podstawie umów prawa cywilnego.

Uważam, że właściwie, co do zasady, rozwiązanie tej kwestii zaproponowała Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy w projekcie Kodeksu pracy z 2006 r.²² Pozostawiając zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych poza właściwym zakresem obowiązywania Kodeksu pracy (prawa pracy), otacza je jednak fragmentaryczną ochroną prawa pracy, o ile zostaną spełnione warunki określone w przepisach projektu. Chodzi o wykonywanie na podstawie umowy niebędącej umową o pracę, osobiście (lub z pomocą członków rodziny pozostających z zatrudnionym we wspólnym gospodarstwie domowym), pracy ciągłej lub powtarzającej się i otrzymywanie wynagrodzenia przekraczającego połowę wynagrodzenia minimalnego. Ochrona miałaby obejmować także osoby wykonujące pracę o takim charakterze na rzecz więcej niż jednego podmiotu, o ile od któregoś z nich dostaje ona większą część swego łącznego

wynagrodzenia, przekraczającą połowę wynagrodzenia minimalnego. Komisja zastosowała więc dwa kryteria: osobistego wykonywania pracy i zależności ekonomicznej od podmiotu korzystającego z pracy (usług).

Ochrona proponowana w projekcie miałaby obejmować w szczególności obowiązek zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, jeśli praca byłaby wykonywana w miejscu określonym przez podmiot zatrudniający lub za pomocą narzędzi przez niego dostarczonych, prawo do bezpłatnego urlopu wypoczynkowego i do urlopu macierzyńskiego, obowiązek pisemnego potwierdzenia treści ustnej umowy o zatrudnienie, ustanowienie minimalnych okresów wypowiedzenia umowy, ograniczenie możliwości wypowiedzenia umowy kobiecie w okresie ciąży i w ciągu 8 tygodni po porodzie, a także możliwość objęcia tych zatrudnionych układami zbiorowymi pracy i innymi autonomicznymi źródłami prawa pracy oraz właściwością sądów pracy.

Zakończenie

Koniecznym warunkiem osiągnięcia celów stanowiących *ratio legis* ochronnych przepisów materialnoprawnych jest ich skuteczna egzekucja. Toteż niezbędne jest przede wszystkim wzmocnienie Państwowej i Społecznej Inspekcji Pracy oraz kadrowe zasilenie sądów pracy. Ostatecznie jednak o sposobie i skuteczności

²² *Kodeks Pracy. Zbiorowy Kodeks pracy. Projekty*, Katowice 2010; Zob. też Ł. Pisarczyk: *Prawo pracy wobec rozwoju zatrudnienia cywilnoprawnego* oraz T. Liszcz: *Niech prawo pracy pozostanie prawem pracy – oba teksty* [w:] *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum, W pięćdziesięciolecie pracy naukowej Michała Seweryńskiego*, Łódź 2015.

funkcjonowania tych (i wszystkich innych organów) decyduje poziom ludzi, którzy działają w ich imieniu – ich kompetencja i moralność, a pod tym względem zmiany są najtrudniejsze. W czasach gdy w społeczeństwie dominuje egoizm, zawiść oraz podziw dla cwaniactwa i bogacenia się, niezależnie od tego, w jaki sposób, trudno o ludzi z poczuciem misji, takich jak choćby przedwojenni inspektorzy pracy, wywodzący się głównie ze środowiska ówczesnej PPS. Współczesne związki zawodowe, które powinny działać w ich interesie, bardziej zabiegają o utrzymanie różnych formalnych (proceduralnych) uprawnień w kontaktach z pracodawcami i organami państwowymi, dobre układy z określonymi stronnictwami politycznymi oraz przywileje swoich działaczy, niż o rzeczywiste interesy ludzi pracy, co znajduje odbicie w niskim procencie ich „uzwiązkowania”.

Najwięcej jednak zależy, moim zdaniem, od pracodawców (podmiotów zatrudniających), zwłaszcza prywatnych, z których

duża część dąży tylko do jak najszybszego wzbogacenia się, nawet kosztem wyzyskiwanych pracowników (usługobiorców). Niestety, również liczne instytucje państwowe, w tym szkoły wyższe, nie dają dobrego przykładu – często oszczędzają na kosztach, stosując outsourcing usług lub zatrudniając różne osoby, zwłaszcza do prac porządkowych, za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej i narażają przez to niekiedy także interes instytucji. Przy najmniej w odniesieniu do tych ostatnich podmiotów zatrudniających, państwo mogłoby, według mnie, te praktyki stosunkowo łatwo ukrócić.

dr hab. TERESA LISZCZ
em. kierownik Katedry Prawa Pracy
Wydziału Prawa i Administracji
UMCS w Lublinie,
sędzia Trybunału Konstytucyjnego
w stanie spoczynku

Słowa kluczowe: prekariat, prekariusz, stosunek pracy, umowa „śmieciowa”, domniemanie stosunku pracy, zatrudnienie cywilnoprawne, ustalanie istnienia stosunku pracy, PIP

Bibliografia:

1. Banaś M., Wontorczyk A., Kulisz M.: *Prekaryjność pracy migrantów – przegląd stanu badań*, „Kontrola Państwowa” nr 7-8/2024.
2. Cymbranowicz K.: *Prekariat – nowe zjawisko na rynku pracy w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” nr 2/2016, vol. 19.
3. Dreła K.: *Prekariat – kierunki zmian i wpływ na rynek pracy*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” Wrocław nr 449/2016.
4. Duda M.: *Nowa klasa społeczna – prekariat w krajach Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, T. 10 nr 2/2016.

5. Gersdorf M.: *Czy powraca widmo domniemania istnienia stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 4/2011.
6. Knapieńska M.: *Prekariat jako zjawisko występujące na współczesnym rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” Vol. 2 nr 7/2014.
7. Kosut A.: *Kilka uwag o umowie o pracę i niektórych elementach jej treści* [w:] *Między ideowością a pragmatyzmem, Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, Warszawa 2022.
8. Kryńska E.: *Ekonomiczny kontekst problemu społecznego – przypadek prekariatu*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 1/2017.
9. Kubot Z., Kowalski S. A.: *Współczesne problemy zatrudnienia. Wykorzystywanie umów śmieciowych dla „ukrycia” stosunku pracy*, Warszawa 2016.
10. Niewiadomska A.: *Prekariat na polskim rynku pracy. Próba identyfikacji zjawiska*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” nr 2/2017.
11. Pisarczyk Ł.: *Prawo pracy wobec rozwoju zatrudnienia cywilnoprawnego* [w:] *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum. W pięćdziesięciolecie pracy naukowej Michała Seweryńskiego*, Łódź 2015.
12. Semprich Ž.: *Gwałtowna śmierć wolnych zawodów*, „Rzeczpospolita” z 30.11.1994.
13. Skąpski M.: *Funkcje regulacji czasu pracy wobec idei równości i sprawiedliwości*, „Annales UMCS”, Lublin 2015.
14. Standing G.: *Karta Prekariatu*, Warszawa 2015.
15. Standing G.: *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, Warszawa 2014.
16. Standing G.: *The Precariat: The New Dangerous Class*, London 2011.
17. Szarfenberg R.: *Prekarność, prekaryjność, prekariat – krótkie wprowadzenie* [w:] *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, Rysz-Kowalczyk B. (red.), Szatur-Jaworska B., Warszawa 2016.
18. Unterschütz J.: *W oczekiwaniu na pracę. Przyczynek do dyskusji nad granicami elastyczności czasu pracy* [w:] *Różnorodność w jedności, Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, B. Godlewska-Bujok (red.), K. Walczak, Warszawa 2019.
19. Urbański J.: *Prekariat i nowa walka klas*, Warszawa 2014.
20. Walczak K.: *Prekariat i związki zawodowe w Polsce*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” nr 2/2017.

ABSTRACT

On the Precariat in Poland – Possible Shift in the Approach to Employment

The concept of precariat emerged in the social sciences in the 1980s to describe temporary and seasonal workers, and it was used, among others, by the German philosopher and sociologist Jürgen Habermas. It was popularised, along with the issues associated with it, primarily by Guy Standing, a professor at the University of London, British economist and sociologist, and expert of the International Labour Organisation,

especially through his book *The Precariat: The New Dangerous Class*. He used the term to describe people who are deprived of all or most of seven types of work-related security, such as labour market security, employment security, job security, or skills reproduction security. Standing's definition became a starting point for many other authors. According to a more concise definition, the precariat is "a new group/class of individuals subordinated to the regime of flexibility." As a remedy to improve the situation of the precariat, the author of the article supports the introduction into the Polish labour law of a rebuttable presumption of employment, as recommended by the International Labour Organisation. This would apply in situations where the nature of the employment relationship is disputed between the parties but exhibits some characteristics of an employment relationship, particularly the binding of the worker to the place and time of work determined by the employer, as well as to the employer's instructions. The author also supports the amendments to the Act on the National Labour Inspectorate proposed by the government, which would equip it with the competence to establish the existence of an employment relationship – a provision contested by employer organisations.

Teresa Liszcz, PhD, retired head of the Department of Labour Law at the Maria Curie Skłodowska University in Lublin, retired judge of the Constitutional Tribunal

Key words: precariat, employment relationship, junk contract, presumed employment relationship, setting the existence of employment relationship, National Labour Inspectorate (Polish: *Państwowa Inspekcja Pracy*)

Recenzje

Odpowiedzialność dyscyplinarna urzędników

Tytuł oryginału: *Odpowiedzialność dyscyplinarna urzędników*
Praca zbiorowa, redakcja naukowa Radosław Giętkowski,
wydawca: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2025.

Na rynku wydawniczym ukazał się zbiór tekstów powstałych w związku z konferencją poświęconą odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników szeroko rozumianej administracji publicznej, zorganizowaną przez Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego¹. Publikacja składa się z 16 artykułów przygotowanych przez przedstawicieli nauki prawa z różnych ośrodków w Polsce oraz praktyków zajmujących się odpowiedzialnością urzędników za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Już we wstępie redaktor naukowy dr hab. Radosław Giętkowski, profesor Uniwersytetu Gdańskiego podkreśla, że instytucja odpowiedzialności

dyscyplinarnej urzędników jest w praktyce martwa, gdyż kadra kierownicza zamiast inicjować skomplikowaną procedurę dyscyplinarną, woli stosować sankcje o charakterze nieformalnym lub rozwiązywać stosunek pracy z urzędnikiem z powodu naruszenia przypisanych obowiązków. Autorzy tekstów zamieszczonych w recenzowanej publikacji nie tylko dostrzegają ten problem, ale podejmują próby formułowania wniosków *de lege ferenda*, co nadaje tej prezentacji nie tylko teoretyczny, ale także praktyczny wymiar. Może stanowić też impuls do prowadzenia dalszych rozważań i poszukiwania rozwiązań usprawniających funkcjonowanie analizowanej instytucji.

¹ Konferencja odbyła się 18.10.2024.

Pierwsze teksty zawarte w publikacji poruszają zagadnienia ogólne związane z odpowiedzialnością urzędników. Znacznie ciekawsze dla praktyków będą jednak kolejne artykuły, które skupiają się na odpowiedzialności dyscyplinarnej określonych grup pracowników administracji publicznej. Na szczególną uwagę zasługują dwa artykuły poświęcone odpowiedzialności dyscyplinarnej mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli: dr hab. Doroty Sylwestrzak, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu: „Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*” oraz Łukasza Roga, doradcy prawnego w Departamencie Spraw Społecznych NIK: „Specyfika modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli w kontekście realizacji konstytucyjnego prawa do sądu”.

W swoim artykule D. Sylwestrzak stawia tezę, iż odpowiedzialność dyscyplinarna, jako jeden z rodzajów odpowiedzialności prawnej, odgrywa i powinna odgrywać istotną rolę w odniesieniu do mianowanych kontrolerów NIK. Słusznie dowodzi, że prawidłowa realizacja przypisanej NIK funkcji informacyjnej oparta jest na zaufaniu społecznym do kontrolerów ustalających oraz oceniających zagadnienia związane z funkcjonowaniem państwa i wydatkowaniem środków publicznych. Wykonywanie tych obowiązków wymaga przestrzegania wysokich standardów etycznych, a celem odpowiedzialności dyscyplinarnej tej grupy zawodowej nie jest represja wobec kontrolerów, a ochrona interesu publicznego i utrzymanie w społeczeństwie autorytetu konstytucyjnego

organu kontroli. W kolejnych rozdziałach Autorka w sposób syntetyczny omawia status prawny rzecznika dyscyplinarnego i obrońcy oraz podstawy legitymacji do złożenia środków zaskarżenia. Dostrzega i stara się rozstrzygnąć wątpliwości związane z poddawanymi analizie zagadnieniami, chociażby związanymi z brakiem kadencji rzecznika dyscyplinarnego czy uprawnieniami obrońcy ustanowionego w postępowaniu dyscyplinarnym do reprezentacji obwinionego przed sądami administracyjnymi.

W publikacji zwraca uwagę bogata bibliografia, chociaż w mojej ocenie niedosyt pozostawia brak odwołania do monografii z 2018 r. pod red. dr E. Jarzęckiej-Siwik: „Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej”, w której zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej mianowanych kontrolerów zostało przedstawione przez znawców kontroli państwowej w sposób przejrzysty i kompleksowy.

Zaprezentowane w artykule rozważania prowadzą Autorkę do uzasadnionego stwierdzenia, że przewidziane w ustawie o NIK rozwiązania prawne są zbyt lakoniczne i tylko w minimalnym stopniu zapewniają gwarancje procesowe. W związku z tym w ostatniej części artykułu formułuje wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*, w których postuluje rozbudowanie przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne w taki sposób, aby usunąć opisane w artykule wątpliwości interpretacyjne.

Celem artykułu Ł. Roga jest również przybliżenie przepisów prawnych regulujących postępowanie dyscyplinarne wobec mianowanych kontrolerów NIK. Omawiając model odpowiedzialności dyscyplinarnej,

Autor prezentuje zarówno regulacje obowiązującej ustawy o NIK, jak i te sprzed wejścia w życie nowelizacji², wskazując iż model postępowania dyscyplinarnego wprowadzony ustawą o NIK w pierwotnym brzmieniu nie przewidywał możliwości zaskarżenia do sądu orzeczeń organów orzekających w sprawach dyscyplinarnych, co trafnie uznaje za niezgodne z gwarantowanym w Konstytucji RP prawem do sądu. Obecnie obowiązujący model Autor ocenia – co nie powinno budzić żadnych wątpliwości – jako odpowiadający standardom demokratycznego państwa prawnego. Dostrzega jednak, podobnie jak D. Sylwestrzak, jego niedoskonałości i potrzebę zmian legislacyjnych. Niezwykle ciekawie zostały zaprezentowane rozważania na temat zaskarżania orzeczeń Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej, które stanowią spojrzenie nie tylko prawnika, ale także praktyka – kontrolera NIK z wieloletnim doświadczeniem.

Atutem publikacji jest bez wątpienia prezentacja orzeczeń sądów administracyjnych w sprawach, w których mianowani kontrolerzy NIK zaskarżyli orzeczenia dyscyplinarne. Autor już we wstępie słusznie zwraca uwagę, że niewielka liczba tych orzeczeń³ nie pozwala jeszcze na stwierdzenie, że istnieje utrwalona linia orzecznicza, jednak rozstrzygnięcia te mają już znaczenie praktyczne i pozwalają na wyrażenie opinii, że jednym

z podstawowych problemów w kontekście realizacji prawa do sądu jest długi czas oczekiwania na prawomocny wyrok. Autor wykazuje, że od wydania orzeczenia przez Odwoławczą Komisję Dyscyplinarną do uzyskania prawomocnego wyroku sądu administracyjnego strony oczekiwały średnio dłużej niż dwa lata.

Oba artykuły mogą być źródłem wiedzy dla szerokiego kręgu odbiorców, w tym kontrolerów NIK. Przedstawione w nich rozważania są nie tylko zgodne, jeśli chodzi o merytoryczną ocenę analizowanej instytucji, ale wzajemnie się uzupełniają. Pozwala to czytelnikowi na kompleksowe zapoznanie się z regulacjami prawnymi dotyczącymi postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec mianowanych kontrolerów NIK oraz problemami w ich praktycznym zastosowaniu. Publikacje te mogą stanowić przyczynek do pogłębionej refleksji i dyskusji nad obowiązującymi rozwiązaniami i koniecznymi zmianami legislacyjnymi.

dr STANISŁAW DZIWIŚ
Wydział Nauk o Komunikacji
Uniwersytetu Jana Pawła II
w Krakowie,
radca prezesa NIK,
ORCID: 0000-0001-8937-3572

² Ustawą z 22.10.2010 o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 227 poz. 1482) dodano w ustawie o NIK rozdział 4a „Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów”.

³ Od zmiany ustawy o NIK w 2010 r. sądy administracyjne wydały prawomocne wyroki w zaledwie pięciu sprawach dyscyplinarnych.

Z życia NIK

107. ROCZNICA UTWORZENIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Równoległe z kształtowaniem się struktur niepodległej Polski, 7 lutego 1919 r., na mocy dekretu Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, utworzono Najwyższą Izbę Kontroli Państwa. W 107. rocznicę tego wydarzenia przedstawiciele NIK złożyli hołd twórcom i pierwszemu prezesowi Izby.



Fot. Marek Brzeziński/NIK

Złożenie kwiatów przed popiersiem Józefa Higersbergera w siedzibie Izby; na pierwszym planie prezes Mariusz Haładyj oraz Jolanta Kruszevska, przewodnicząca Zespołu ds. Historii i Upamiętniania, w głębi członkowie ścisłego kierownictwa wraz z przedstawicielami ZZP NIK.



Fot. Marek Brzeziński/NIK

Prezes NIK Mariusz Haładyj oddaje hołd pierwszemu premierowi II RP Ignacemu Janowi Paderewskiemu w Parku Ujazdowskim w Warszawie.

Uroczystość rozpoczęła msza święta w Kościele św. Aleksandra na Placu Trzech Krzyży, koncelebrowana przez biskupa pomocniczego Archidiecezji Warszawskiej ks. Piotra Jareckiego, a sprawowana w intencji pracowników Izby. Uczestniczyli w niej prezes NIK oraz członkowie ścisłego kierownictwa, dyrektorzy jednostek organizacyjnych oraz pracownicy.

Następnie prezes Mariusz Haładyj, wiceprezesi: Jacek Kozłowski i Sylwester Królak, dyrektor generalna Małgorzata Szczepańska oraz przedstawiciele Związku Zawodowego Pracowników NIK (ZZP NIK), w asyście warty honorowej, złożyli wieńce pod pomnikami twórców odrodzonego państwa – Marszałka Józefa Piłsudskiego i pierwszego premiera II RP Ignacego Jana Paderewskiego.

Obchody zakończono w siedzibie Izby, gdzie złożono kwiaty przed popiersiem pierwszego prezesa NIKP Józefa Higersbergera.

Podczas uroczystości prezes Mariusz Haładyj podkreślał znaczenie ciągłości misji Najwyższej Izby Kontroli, mówił też o odpowiedzialności, jaka spoczywa na jej pracownikach. Zwrócił uwagę, jak trudnym zadaniem musiało być w 1919 roku stworzenie instytucji kontrolnej, a przyczynili się do tego ludzie wychowani w różnych zaborach, niewładający tym samym językiem, nieposługujący się tą samą walutą, wychowani i wykształceni w różnych systemach politycznych i prawnych. Powołali jednak podmiot, który do dziś pełni istotną rolę w państwie. Prezes podziękował wszystkim pracownikom za współtworzenie tradycji NIK i codzienną pracę.

SZWEDZKIE DOŚWIADCZENIA W KONTROLI WYKONANIA ZADAŃ

Zapoznanie się ze szwedzkimi doświadczeniami w prowadzeniu kontroli wykonania zadań było głównym celem wizyty, 11-12 lutego 2026 r., w Narodowym Urzędzie Kontroli (Riksrevisionen) polskiej delegacji pod przewodnictwem prezesa NIK Mariusza Haładyja, zaproszonej do Sztokholmu przez audytora generalną Christinę Gellerbrant Hagberg. Szwedzki NOK nie prowadzi kontroli zgodności, koncentrując się wyłącznie na kontrolach finansowych i wykonania zadań (ang. *performance audit*). W Riksrevisionen, w Departamencie Kontroli Wykonania Zadań, funkcjonuje sześć wydziałów odpowiadających merytorycznie za obszary podobne do właściwości departamentów kontrolnych NIK. Audytorzy nie dostają szczegółowych instrukcji, a potrzebne wskazówki zostały opisane w obszernym podręczniku wydanym dziesięć lat temu. Proces kontroli wykonania zadań opiera się na dialogu – dotyczącym tematów podejmowanych kontroli, podejścia do badań, ustaleń i rekomendacji. Metodyka kontroli, ustalenia i wnioski są w pewnym zakresie wypracowywane z jednostkami kontrolowanymi. W dyskusjach wewnętrznych kluczowe znaczenie mają seminaria – spotkania zespołów kontrolnych z przełożonymi, z udziałem tzw. oponentów. Są to kontrolerzy spoza zespołu, których zadaniem jest konstruktywne poszukiwanie możliwości poprawy materiału.

Od stycznia 2026 r. w Departamencie działa jednostka zajmująca się innowacjami i analizą trendów – TIDA. Zdaniem Szwedów społeczeństwo oczekuje większej skuteczności



Fot. NOK Szwecji

Wizyta polskiej delegacji w Riksrevisionen, od prawej: prezes NIK Mariusz Haładyj, Iwona Rezner – p.o. wicedyrektora Departamentu Zarządzania Procesem Kontroli NIK, Tommi Teljosuo – dyrektor Departamentu ds. Kontroli Wykonania Zadań NOK Szwecji, Kamila Żyndul – p.o. kierownika Wydziału Międzynarodowego NIK, Robin Travis – wicedyrektor Departamentu ds. Kontroli Wykonania Zadań NOK Szwecji oraz Jolanta Stawska, p.o. dyrektora Departamentu Spójności i Infrastruktury NIK.

i odbiurokratyzowania sektora publicznego, który jest postrzegany jako zapóźniony w stosunku do sektora prywatnego. NOK próbuje na to reagować i zachować swoją funkcję w czasach, kiedy media i organizacje pozarządowe stanowią ważny element kontroli społecznej administracji państwowej. Zadaniem TIDA jest wspieranie audytorów w planowaniu i prowadzeniu kontroli wykonania zadań, w tym technologiczne, np. dzięki wykorzystywaniu narzędzi sztucznej inteligencji.

Podczas wizyty prezes Mariusz Haładyj przedstawił najważniejsze zmiany wprowadzane w Najwyższej Izbie Kontroli, które koncentrują się wokół czterech priorytetów: NIK jako audytor państwa; planowanie oparte na analizie ryzyka; przekonujące zalecenia kontroli; nacisk na dialog z jednostkami kontrolowanymi i monitorowanie realizacji wniosków z kontroli.

WZMOCNIENIE OCHRONY ZWIERZĄT

W Ministerstwie Sprawiedliwości 9 lutego 2026 r. odbyło się II Seminarium naukowe poświęcone odpowiedzialności karnej za znęcanie się nad zwierzętami oraz planowanym zmianom w prawie. Otworzył je wiceminister sprawiedliwości Arkadiusz Myrcha, a uczestniczyli w nim eksperci z zakresu prawa, kryminologii, prokuratorzy, parlamentarzyści, przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony zwierząt. Obecny był także reprezentujący Najwyższą Izbę Kontroli Andrzej Aleksandrowicz, p.o. dyrektora Lubuskiej Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Podczas seminarium wielokrotnie postulowano wzmocnienie systemowej ochrony zwierząt, w szczególności przez: spójne i adekwatne reakcje wobec sprawców przemocy, skuteczniejszą i bezwzględną egzekucję kar, zapewnienie lepszej koordynacji działań prokuratury, skuteczniejsze orzekanie zakazów posiadania zwierząt i środków kompensacyjnych, penalizację patologicznych zjawisk, takich jak zamieszczanie w Internecie filmów przedstawiających dręczenie zwierząt. Jednym z pomysłów było też ustanowienie Najwyższej Izby Kontroli jako strony w kontrolach schronisk.

Ważnym wątkiem debaty stała się koncepcja powołania Rzecznika Praw Zwierząt, czyli instytucji, która mogłaby pełnić rolę strażnika standardów ochrony zwierząt, wspierać organy państwa i reagować tam, gdzie system zawodzi. – Nie chodzi o dublowanie kompetencji Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej czy innych instytucji, ale o przekrojowe spojrzenie na system ochrony praw zwierząt i ewentualne podejmowanie działań w tym zakresie – mówił Michał Hara z Departamentu Prawa Europejskiego Ministerstwa Sprawiedliwości.

W dyskusji poruszono także kwestie dotyczące formy prowadzenia postępowania przygotowawczego czy statystyk poświęconych znęcaniu się nad zwierzętami przez dzieci i związku tych zachowań z postępującą agresją ludzi wobec siebie.

(red.)

Contents

Auditing	8
DAWID SZEŚCIŁO: Independence of the National Bank of Poland and Regulators vs Competences of the Supreme Audit Office – Importance of Post-audit Conclusions	8
KAMIL SYLWESTER MROCZKA: Cybersecurity in Local Government Units – Significance of NIK's Audit Findings	21
FINDINGS OF NIK AUDITS	41
WITOLD WILK: Discharge of Saline Waters from Hard Coal Mines into Rivers – Illusory Protection of Aquatic Environment	41
ALEKSANDER GÓRNIAK: Economic Utilization of Coal Mine Methane – Need for a Coherent State Policy	61
MARCIN BLAJDA, JANUSZ MADEJ, JAKUB MUCHA: Asset and Financial Management of the State Forests – Need for Legislative Measures	72
OTHER AUDITS OF NIK	86
Audit Findings Published in December 2025 and January 2026 – ed.	86

contents _____

State and Society _____ 87

TERESA LISZCZ: On the Precariat in Poland – Possible Shift
in the Approach to Employment _____ 87

REVIEW _____ 100

Disciplinary Liability of Officials – Book Review by Stanisław Dziwisz __ 100

NIK in Brief _____ 103

107th Anniversary of the Establishment
of the Supreme Audit Office – ed. _____ 103

Swedish Experience in Performance Audit – ed. _____ 105

Strengthening Animal Protection – ed. _____ 106

Information for Subscribers _____ 109

Information for Readers and Authors _____ 110

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. 1864.).

„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/regularyność/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 wyszukiwanie.

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 ani złożonych tam do oceny.
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 załączniku „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 lutym 2026 r.

Nakład 150 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.*