

maj
czerwiec

2026

3

KONTROLA PAŃSTWOWA

AGNIESZKA PISKORZ-RYŃ

Centralny Rejestr Umów
– narzędzie jawności finansów publicznych

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI

Zanieczyszczenie powietrza a opłata uzdrowskowa
– paradoks uzdrowiska

MAGDALENA TABERNACKA

Mechanizm monitorujący wdrażanie konwencji stambulskiej

MARZENA REPETOWSKA-NYC

70 lat „Kontroli Państwowej”
– rocznica pierwszego wydania czasopisma

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 3 (428) – MAJ – CZERWIEC

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

Elżbieta Jarzęcka-Siwik, dr; były wicedyrektor Departamentu Prawnego NIK

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 Shimo, 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. 118.

Spis treści

Kontrola i audyt 8

AGNIESZKA PISKORZ-RYŃ: Centralny Rejestr Umów – narzędzie jawności finansów publicznych 8

Jawność finansów publicznych nie ma charakteru autonomicznego. Stanowi element jawności życia publicznego, która – choć to pojęcie często używane – bywa rozumiana intuicyjnie i rzadko jest szerzej opisywana. Nauka prawa administracyjnego i nauki pokrewne ujmują ją w częściowo odmienny sposób. Celem artykułu nie jest szersza analiza tego pojęcia, a jedynie pokazanie związku między przepisami dotyczącymi Centralnego Rejestru Umów (CRU), a jawnością życia publicznego. W artykule podjęto próbę przybliżenia i oceny tego nowego rozwiązania prawnego zwłaszcza z perspektywy jawności finansów publicznych. Przyjrano się przyjętej regulacji również z punktu widzenia innych, wybranych wartości istotnych dla funkcjonowania państwa.

USTALENIA KONTROLI NIK 26

MATEUSZ GRYNICZ, TOMASZ SOBECKI: Zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – obowiązki podmiotów publicznych 26

W 1997 r. Sejm uchwalił Kartę Praw Osób Niepełnosprawnych, w której stwierdził, że osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji, co oznacza w szczególności prawo dostępu tych osób do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym, a także do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych. W prawie krajowym

uregulowano to w przepisach ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz ustawy z 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Jednak jak wynika z badań Najwyższej Izby Kontroli oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, po upływie siedmiu lat od przyjęcia tych ustaw podmioty publiczne wciąż mają problemy z zapewnianiem dostępności takim osobom. Problemem badawczym artykułu jest identyfikacja oraz analiza przyczyn niepełnej realizacji obowiązków w zakresie zapewniania dostępności przez podmioty publiczne. Pokazano błędy w interpretacji przepisów prawa, niedoskonałości konstrukcji normatywnej obowiązujących regulacji, a także uwarunkowania organizacyjne i praktyczne wpływające na sposób ich stosowania. Autorzy, odnosząc się do ustaleń kontroli NIK wskazali najczęściej występujące nieprawidłowości w działalności podmiotów publicznych w tym obszarze, a także sformułowali wnioski *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda*.

MAŁGORZATA CHUDZIK: Postępowania przygotowawcze w sprawach karnych skarbowych – efekty reformy KAS _____ 46

Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową, do zadań której należy m.in. rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, zapobieganie im oraz ściganie sprawców. To zadanie, mimo konsolidacji w ramach KAS, jest wykonywane na zasadzie podziału kompetencji pomiędzy organami finansowymi postępowania przygotowawczego, do których należą: naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego oraz Szef KAS. Do końca 2022 r. wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o przestępstwa wymienione w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości należało do 400 naczelników urzędów skarbowych, odpowiednio do terytorialnego zasięgu ich działania. Od reformy 1 stycznia 2023 r. w ich miejsce wyznaczono po jednym naczelniku urzędu skarbowego – odpowiednio do zasięgu terytorialnego działania każdej z 16 izb administracji skarbowej (po jednej w każdym województwie). W wyznaczonych placówkach utworzono pionierzy karne skarbowe z komórkami karnymi skarbowymi. Artykuł przedstawia ustalenia NIK, która sprawdziła, jakie efekty przyniosła reforma KAS.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK _____ 58

Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2026 r. _____ 58

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: dostępu do broni palnej; obszarów Natura 2000; Funduszu Młodzieżowego; zapewniania opieki dzieciom w DPS; gminnych ośrodków kultury; opieki zdrowotnej nad uczniami.

Państwo i społeczeństwo**59****MICHAŁ ŁYSZKOWSKI: Zanieczyszczenie powietrza a opłata uzdrowiskowa – paradoks uzdrowiska****59**

W polskim prawie uzdrowisko stanowi wyodrębniony z terytorium gminy obszar, któremu ustawodawca nadaje szczególny status publicznoprawny ze względu na stwierdzone właściwości lecznicze klimatu i naturalnych surowców leczniczych oraz spełnianie ustawowo określonych wymagań środowiskowych i organizacyjnych. Nie chodzi więc o miejsce, którego znaczenie opiera się jedynie na renomie, utrwalonych skojarzeniach z leczeniem lub wypoczynkiem czy postrzeganej atrakcyjności, lecz o przestrzeń, w której jest wykonywana prawnie zorganizowana działalność lecznicza, oparta na naturalnych surowcach leczniczych, klimacie oraz odpowiedniej infrastrukturze. W praktyce stosowania prawa ujawnia się jednak istotny problem systemowy. Z jednej strony ustawodawca wiąże z takim obszarem właściwości lecznicze klimatu, szczególne obowiązki ochronne oraz zadania gminy. Z drugiej, za uzdrowiska nadal są uznawane takie miejsca, w odniesieniu do których oficjalne dane wskazują na trwałe albo powtarzalne przekroczenia norm jakości powietrza. Powstaje więc pytanie, czy wobec tego istnienie uzdrowiska nadal odpowiada materialnym warunkom, które miały uzasadniać nadanie mu statusu i dalsze jego utrzymywanie. Problem polega zatem nie tylko na samym występowaniu smogu, lecz także na rozdźwięku między formalnym statusem uzdrowiska a osłabieniem materialnych przesłanek, które go uzasadniają. W dotychczasowych opracowaniach problem nie doczekał się dostatecznie pogłębionej analizy.

MAGDALENA TABERNACKA: Mechanizm monitorujący wdrażanie konwencji stambulskiej – warunki efektywności implementacji postanowień**76**

Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej jest elementem europejskiego i globalnego systemu aktów prawnych realizujących cel ochrony praw człowieka i poszanowania wolności i godności ludzkiej. Państwa członkowskie RE przywołały w preambule wiele aktów prawnymiedzynarodowych, w których wskazano taki cel, w szczególności ochronę najsłabszych jednostek w społeczeństwie i przeciwdziałanie niegodziwemu traktowaniu. Konwencja weszła do polskiego systemu prawnego jako ratyfikowana umowa międzynarodowa, jednak określa jedynie ramowe obowiązki stron w zakresie przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, pozostawiając państwom dookreślenie tych kwestii w prawie krajowym i stosowanie odpowiednich środków organizacyjnych. Dlatego został w niej przewidziany mechanizm monitorujący, służący zapewnieniu odpowiedniego stanu realizacji przepisów i harmonizacji stosowania prawnych i organizacyjnych środków antyprzemocowych w państwach będących stronami konwencji. Jest on systemem kontroli, który dostarcza wiedzę o stopniu i efektach implementacji przepisów konwencji w danym kraju. Sam w sobie nie zapewni realizacji jej postanowień. Efekty kontroli

mogą być jednak podstawą do uruchamiania innych mechanizmów mających realny wpływ na państwa-strony w zakresie podjęcia odpowiednich środków prawnych i organizacyjnych. Informacje upowszechniane dzięki mechanizmowi monitorowania mogą też uruchamiać działania w ramach tzw. kontroli obywatelskiej i prowadzić do faktycznej odpowiedzialności politycznej osób piastujących stanowiska w organach państwa, które zaniechały odpowiedniego wdrażania konwencji w danym kraju.

Trochę historii 98

MARZENA REPETOWSKA-NYC: 70 lat „Kontroli Państwowej” – rocznica pierwszego wydania czasopisma 98

Pierwszy numer dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa” ukazał się w czerwcu 1956 r. Początkowo jego zawartość była odbiciem działalności wydawcy. Z czasem, w następstwie zmian politycznych, pismo coraz bardziej otwierało się na sprawy ogólnopaństwowe, przeobrażając z tytułu branżowego, przez pewien czas zarezerwowanego tylko do użytku wewnętrznego, w naukowy. Potwierdzeniem takiego statusu „KP” było umieszczenie jej 16 lat temu w wykazie czasopism punktowanych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Z okazji jubileuszu artykuł przypomina początki pisma, należącego do najstarszych w Polsce oraz wybrane, ważne dla niego momenty.

Z życia NIK 111

Wysłuchanie społeczne w siedzibie NIK – red. 111

Kilkudziesięciu przedstawicieli organizacji pracodawców i związków zawodowych reprezentowanych w Radzie Dialogu Społecznego, samorządów zawodowych oraz organizacji społecznych spotkało się 6 maja 2026 r. w siedzibie NIK z pracownikami Izby oraz parlamentarzystami związanymi z sejmową Komisją do spraw Kontroli Państwowej.

Wykorzystanie technik analitycznych w kontroli – red. 112

Korzystanie z danych satelitarnych, teledetekcji i sztucznej inteligencji podczas kontroli było głównym tematem wiosennego spotkania Grupy roboczej EUROSIA ds. kontroli środowiskowych w Madrycie 18-21 maja 2026 r.

Kontrola wydatków NATO i bezpieczeństwo militarne – red. 114

Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli wzięli udział w corocznym spotkaniu najwyższych organów kontroli państw członkowskich NATO z Międzynarodową Radą Audytorów NATO (IBAN), które odbyło się 21 maja 2026 r. w kwaterze głównej NATO w Brukseli.

Przedstawiciele NIK w debacie publicznej – red. _____ 115

W Krajowej Szkole Administracji Publicznej w Warszawie, 26 maja 2026 r., odbyło się Forum Zarządzania Publicznego. Jednym z najważniejszych jego punktów był panel dyskusyjny „Jakiego modelu zarządzania danymi publicznymi potrzebuje państwo, aby dane realnie wspierały decyzje i usługi?”. O elektromobilności i sprawiedliwej transformacji klimatycznej rozmawiano zaś 25 maja 2026 r. w Szkole Głównej Handlowej. W obu wydarzeniach wzięli udział reprezentanci NIK.

Contents _____ 116**Informacje dla Czytelników i Autorów _____ 118****Informacje dla Prenumeratorów _____ 120**

Kontrola i audyt

Narzędzie jawności finansów publicznych

Centralny Rejestr Umów

Celem artykułu jest próba oceny nowego rozwiązania prawnego, jakim jest Centralny Rejestr Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (dalej: CRU) z perspektywy jawności finansów publicznych. Syntetycznie przedstawione zasady działania rejestru posłużyły również przyjrzeniu się przyjętej regulacji z punktu widzenia innych, wybranych wartości istotnych dla funkcjonowania państwa. W artykule poddano weryfikacji tezę, że Centralny Rejestr Umów gwarantuje jawność życia publicznego i optymalnie realizuje takie wartości, jak: efektywność działania administracji publicznej, ochrona prywatności i bezpieczeństwo państwa. Rolą ustawodawcy jest bowiem zapewnienie równowagi pomiędzy różnymi celami publicznymi oraz wartościami, które zasługują na ochronę.

AGNIESZKA PISKORZ-RYŃ

Obowiązek udzielenia informacji o majątku publicznym, w tym zasadach jego wydatkowania, wynika z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP¹. Trzeba powiązać go

także z art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych². Jawność finansów publicznych jest ograniczona jedynie w zakresie środków publicznych, których

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, z późn. zm.).

² Dalej także: u.f.p.

pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych³. Odnosi się to nie tylko do jawności gospodarki środkami publicznymi, lecz także jawności finansów publicznych⁴. Pod tym pojęciem należy rozumieć możliwość szerokiego dostępu do informacji o procesach zaliczanych do finansów publicznych⁵. Jest ona traktowana jako podstawowa, niejako nadrzędna, w stosunku do bardziej szczegółowych reguł⁶. Ustawa o finansach publicznych „(...) wymienia przejrzystość i jawność finansów publicznych w tytule Rozdziału 4 Działu I, co oznacza, że traktuje te kanony jako jedne z najbardziej generalnych, którymi należy się kierować w gospodarowaniu publicznymi środkami pieniężnymi, tzn. przede wszystkim w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego”⁷. Nazywa się ją konstytucyjnie chronionym dobrem. Jak zauważa T. Dębowska-Romanowska: „Tym dobrem wspólnym

jest jawność i przejrzystość wyborów, celów finansowania, sposobów i procedur realizacji tych celów oraz zapewnienie odpowiedzialności politycznej i prawnej za zarządzanie finansową częścią mienia publicznego. Bez ich spełnienia nie ma demokracji i nie ma możliwości oceny stanu suwerenności państwa”⁸. Dostęp do danych o działalności finansowej organów publicznych umożliwia społeczną kontrolę dokonywaną przez obywateli, będących podmiotami najbardziej zainteresowanymi oszczędnym i efektywnym wykorzystaniem podatków, jednocześnie motywuje do racjonalnej gospodarki finansowej, ograniczając nadużycia i marnotrawstwo środków⁹.

Jawność finansów publicznych nie ma charakteru autonomicznego. Stanowi bowiem element jawności życia publicznego, która jest pojęciem często używanym, najczęściej rozumianym intuicyjnie i rzadko szerzej opisywanym. Można również spotkać się z takim poglądem, że nie wiąże się z tym pojęciem zespół jakichkolwiek usystematyzowanych poglądów¹⁰. Jest ona

³ Art. 33 ust. 2 u.f.p.

⁴ S. Presnarowicz: *Komentarz do art. 33 [w:] Finanse publiczne. Komentarz*, J. M. Salachna (red.), M. Tyniewicki, Warszawa 2024, Lex.

⁵ E. Ruśkowski: *Jawność i przejrzystość finansów publicznych [w:] Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski (red.), J.M. Salachna, Gdańsk 2013, s. 161.

⁶ W. Wójtowicz: *Podstawowe zagadnienia ustawy o finansach publicznych [w:] Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, W. Wójtowicz (red.), Kraków 2005, s. 41. Na temat szerokiego rozumienia zasady zob. E. Ruśkowski: *W sprawie szerokiego ujęcia zasady jawności finansów publicznych*, „Przegląd Prawa Gospodarczego” nr 3/ 2021, s. 2-9.

⁷ J. Gliniecka: *Przejrzystość i jawność jako reguły gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi*, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr 1/ 2015, s. 155.

⁸ T. Dębowska-Romanowska: *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, „Państwo i Prawo” nr 2/2024, s. 3-18.

⁹ Por. L. Lipiec-Warzecha: *Komentarz do art. 33 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX.

¹⁰ B. Banaszak, M. Bernaczyk: *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 4/2012, s. 22.

ujmowana przez naukę prawa administracyjnego i nauki pokrewne w częściowo odmienny sposób¹¹. Przyjmuje się, że jawność nie ma charakteru zasady konstytucyjnej¹². Celem powyższego wywodu nie jest szersza analiza tego pojęcia, a jedynie pokazanie związku między przepisami dotyczącymi CRU, a jawnością życia publicznego. Z tego względu zdecydowano się na przyjęcie jako punktu odniesienia wieloaspektowego schematu jawności. Składa się on z trzech skorelowanych ze sobą elementów: wzorca, stanu faktycznego oraz determinantów jawności¹³. Zakłada on, że jawność jest jednocześnie wzorcem

i stanem faktycznym. Na oba te elementy oddziałują determinanty jawności – normy, wartości i fakty¹⁴. Jawność jako wzorzec obejmuje m.in. transparentność finansów publicznych, rozumianą jako możliwość pełnej dostępności wszelkich informacji związanych z majątkiem publicznym i wydatkowaniem środków publicznych¹⁵. Ma on charakter względnie stały, ale podlega zmianom wraz ze zmianami w życiu społecznym, a także pozanormatywny i deskryptywny. Jawność jako stan faktyczny (kategoria faktyczna) podlega zaś stopniowaniu i powinna być oceniana w określonym miejscu i czasie¹⁶.

¹¹ Należy wskazać m.in. na następujące poglądy: T. Górzyńska jawność uznaje za wartość (T. Górzyńska: *Prawo do informacji publicznej i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 19 i 32), T. Stawecki przyjmuje, że jest to wartość instrumentalna, która pozwala osiągnąć inne fundamentalne dobra społeczne (T. Stawecki: *Jawność jako wartość prawna*, „*Studia Iuridica*” nr 43/2004, s. 223). Na jawność jako wartość wskazuje J. Zimmermann (J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 124-125). Uznaje on jawność także za aksjomat prawa administracyjnego (J. Zimmermann: *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 90). A. Dylus ujmuje jawność jako „wartość przestrzeni etyki politycznej, przez politologów akceptowaną i kwalifikowaną pozytywnie” (A. Dylus: *Aksjologiczne podstawy jawności i jej ograniczenia. Perspektywa etyki politycznej* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2013, s. 14–15). Część autorów uznaje jawność zaś za zasadę prawną lub zasadę prawa administracyjnego (zob. J. Zajadło: *Zasada jawności a filozoficzno-prawne pojęcie prawdy* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2013, s. 53; J. Łętowski: *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 144; E. Olejniczak-Szałowska [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, M. Sthał (red.), s. 153 i n.; E. Ura: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 100. Inaczej na jawność jako kategorię faktyczną wskazuje Z. Cieślak: *Podstawy aksjologiczne jawności i ograniczeń jawności – synteza* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 132).

¹² B. Banaszak i M. Bernaczyk wskazują, że TK unikał sformułowania zasady jawności. Pierwszy z nich łączy zasadę demokratycznego państwa prawnego z zasadą społeczeństwa obywatelskiego, tą zaś z zasadą otwartego rządu, której elementem składowym jest jawność życia publicznego (B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 47 i n. M. Bernaczyk i P. Kuczma opowiedzieli się również przeciwko uznaniu zasady jawności jako zasady ustroju RP na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji, przede wszystkim ze względu na rozproszenie podstaw prawnych związanych z pozyskiwaniem informacji w systemie prawnym (M. Bernaczyk, P. Kuczma: *Jawność działania władz publicznych jako zasada ustroju Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, B. Banaszak (red.), M. Jabłoński, „*Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*” nr 3234/2010, s. 222).

¹³ A. Piskorz-Ryń: *Jawność i ograniczenia jawności zasobów informacyjnych* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. V, *Dostęp i wykorzystywanie*, A. Piskorz-Ryń (red.), Warszawa 2015, s. 11.

¹⁴ Szerzej na temat wieloaspektowego schematu jawności zob. A. Piskorz-Ryń: *Jawność i ograniczenia...*, op.cit., s. 11-16.

¹⁵ Tamże, s. 11.

¹⁶ Tamże, s. 12.

Zasady działania rejestru umów

Zasady funkcjonowania Centralnego Rejestru Umów zostały uregulowane w ustawie o finansach publicznych. Zmiany w tym akcie dokonano ustawą z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹⁷, zwaną dalej: ustawą z 2021 r., co świadczy o tym, że dla ustawodawcy nie było to zagadnienie priorytetowe. Wskazuje na to również dwukrotne przesunięcie terminu jej obowiązywania. Było ono podyktowane także brakiem przygotowania systemu teleinformatycznego, w którym miało funkcjonować CRU¹⁸. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że proponowane rozwiązania poddały krytyce różne gremia i środowiska¹⁹.

Ostatecznie wprowadzono zmiany o charakterze merytorycznym, podtrzymując obowiązek utworzenia CRU, ale zmieniając w sposób zasadniczy dotychczasowe przepisy²⁰. Przedmiotem analizy będzie treść zmian dokonanych w ustawie o finansach publicznych w nowym kształcie. Przepisy te weszły w życie 1 stycznia 2026 r.²¹

Nakładają one na Ministra Finansów obowiązek zapewnienia funkcjonowania systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony Centralny Rejestr Umów²². Udostępnienie i aktualizacja danych w CRU spoczywa zaś na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych (dalej: JSFP). Podmiotami zobowiązanymi są jednostki, o których mowa w art. 9 u.f.p. Katalog tych podmiotów jest rozbudowany i ma on charakter zamknięty. Obowiązek publikacji będzie dotyczył m.in. organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów; jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków; jednostek budżetowych; samorządowych zakładów budżetowych. Nie dotyczy zaś spółek prawa handlowego.

Ustawa zawiera również wyłączenia podmiotowe. Obowiązek publikacji nie dotyczy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, placówek zagranicznych

¹⁷ Dz.U. poz. 2054 z późn. zm.

¹⁸ Kwestie dotyczące daty wejścia w życie reguluje art. 15 ustawy z 14.10.2021 o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2054, z późn. zm.). Zgodnie z nim, art. 6 regulujący problematykę CRU miał wejść w życie pierwotnie 1.7.2022. Tę datę zmieniono na 1.1.2024 (art. 12 ustawy z 9.6.2022 o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1265, z późn. zm.). Kolejnej zmiany dokonano ustawą z 16.8.2023 o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. poz. 1723, z późn. zm.). Akt ten odsuwał datę wejścia w życie na 1.1.2026. (art. 36). Zmian w tym zakresie dokonano ustawą z 4.12.2025 (Dz.U.2025.1844), zgodnie z którą art. 34a i art. 34b ust. 5-7, 9 i 10 i pkt 4 weszły w życie 1.7.2026, a art. 34b ust. 1-4 i 8 i pkt 3 – 1.4.2026.

¹⁹ Zob. m.in. uwagi Związku Powiatów Polskich z 16.6.2021 (nr Or.A.0531/154/2) do druku nr 1252.

²⁰ Ustawa z 4.12.2025 zmieniająca ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1844), zwana dalej: ustawą z 2025 r.

²¹ Art. 6 ustawy z 2025 r. zakłada wejście w życie innych zmian w przepisach poza tymi, które dotyczą CRU 1.7.2026.

²² Art. 34b ust. 1 ustawy z 27.8.2009 o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.).

Rzeczypospolitej Polskiej²³ oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej²⁴. W sumie liczba podmiotów zobowiązanych do publikacji w CRU wynosi ok. 70 tys.

Upublicznieniu podlegają informacje o umowach zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych lub na ich rzecz, poza wskazanym wyłączeniem podmiotowym, o którym mowa powyżej. Oznacza to, że w Centralnym Rejestrze Umów nie publikuje się umów, a jedynie informacje o tych umowach w zakresie określonym w analizowanych przepisach. Szczegółowy zakres upublicznianych informacji reguluje art. 34a ust. 7 u.f.p.²⁵, zaś sposób rozumienia określonych kategorii doprecyzowuje rozporządzenie. Obowiązek publikacji wiąże się z zawarciem umowy przez jednostkę, a także ma zastosowanie w sytuacji, gdy umowa została zawarta na rzecz podmiotu zobowiązanego²⁶. Będzie się to odnosić do umów zawieranych przez centrum usług wspólnych na rzecz kilku jednostek organizacyjnych w gminie, powiecie lub województwie czy umów zawartych na rzecz organów administracji rządowej przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej. W odniesieniu

do umów zawieranych na rzecz wielu JSFP obowiązek publikacyjny realizuje każdy z kierowników, w zakresie w jakim umowa odnosi się do którejkolwiek z jednostek²⁷. Rozwiązanie przyjęte na potrzeby Centralnego Rejestru Umów JSFP, w odniesieniu do konieczności wykazywania informacji o umowach przez poszczególne JSFP, jest zbieżne m.in. ze sposobem zaciągania zobowiązań w ramach realizacji programów wieloletnich, wynikającym z art. 136 u.f.p. Z przepisu tego również wynika wprost, że zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot realizujący program wieloletni wraz z innymi podmiotami nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu²⁸.

W pierwotnej wersji przepisów dotyczących CRU zakres przedmiotowy został określony w ten sposób, że informacje zamieszcza się w rejestrze umów, gdy mogą podlegać udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁹. Ponadto wskazano, że publikuje się informacje o umowach zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej, których wartość przedmiotu przekracza 500 zł³⁰. Wyłączeniu zaś miały podlegać

²³ W przepisie tym ustawodawca odnosi się do placówki zagranicznej w rozumieniu art. 7 pkt 7 ustawy z 21.1.2021 o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1691 i 1840).

²⁴ Art. 34a ust. 5 pkt 1 u.f.p.

²⁵ Dodatkowo kwestie te reguluje rozporządzenie wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 34d u.f.p. Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 30.3.2026 w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów publicznych (Dz.U. poz. 440).

²⁶ Art. 34a ust. 2 u.f.p.

²⁷ Art. 34a ust. 3 u.f.p.

²⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Druk nr 1863, Sejm X kadencji), s. 12.

²⁹ Ustawa z 6.9.2001 o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: u.d.i.p.

³⁰ Art. 34a ust. 3 i 5 w brzmieniu nadanym ustawą z 2021 r.

tylko informacje o umowach zawartych w wyniku rozstrzygnięcia zamówień oraz konkursów, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych³¹. Przepisy miały więc nie mieć zastosowania do tych umów, którym nadano klauzulę zgodnie z przepisami ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych³² lub którym muszą towarzyszyć, na podstawie odrębnych przepisów, szczególne środki bezpieczeństwa lub jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa w zakresie, w jakim ochrona tych interesów nie może zostać zagwarantowana w inny sposób, w szczególności z zastosowaniem przepisów działu VI p.z.p.

W obecnym kształcie, wynikającym z nowelizacji z 2025 r., obowiązek publikacji nie został wprost powiązany z ustawą o dostępie do informacji publicznej. CRU jest formą udostępniania tej informacji³³. Niemniej biorąc pod uwagę problemy interpretacyjne związane ze zdefiniowaniem

terminu „informacja publiczna”, na podstawie u.d.i.p., jest to rozwiązanie zasługujące na pełną aprobatę³⁴. Umowa do celów publikacji w CRU, na podstawie zmian dokonanych nowelą z 2025 r., musi spełniać następujące warunki: stanowić zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 p.z.p. oraz zostać zawarta w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej. Ustawa z 2025 r. w odmienny sposób ukształtowała zakres przedmiotowy w stosunku do regulacji zawartej w ustawie z 2021 r. Pozostawiała bez zmian postanowienia odnośnie do formy zawarcia umowy, z jaką wiąże się obowiązek ujawnienia, z tym jedynie zastrzeżeniem, że w CRU mogą być udostępniane i aktualizowane informacje o umowie inne niż określone powyżej, niestanowiące danych osobowych³⁵. Daje to nie tylko możliwość rozszerzenia zakresu publikowanych informacji, pod warunkiem że nie zawierają one danych osobowych, ale także publikowania informacji

³¹ Art. 34a ust. 4 w brzmieniu nadanym ustawą z 2021 r. (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), dalej: p.z.p.

³² T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1209.

³³ W art. 2 ustawy z 2025 r. wprowadzono zmiany w art. 10 u.d.i.p. W nowym brzmieniu informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, portalu danych oraz Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych – jest udostępniana na wniosek. W ten sposób CRU staje się sposobem udostępnienia informacji publicznej w trybie bezwnioskowym na gruncie u.d.i.p.

³⁴ Liczba orzeczeń powiązanych z art. 1 u.d.i.p. na 27.3.2026 w systemie informacji prawniczej LEX wynosi 13622, a w systemie Legalis – 3589. Na temat problemów interpretacyjnych związanych z pojęciem informacji publicznej zob. szerzej: M. Jaśkowska: *Pojęcie informacji i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 3/2012, passim; P. Szustakiewicz: *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 10/2016, passim; M. Jaśkowska: *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, „Zeszyty Prawnicze” nr 3/2020, passim; A. Piskorz-Ryń: *Komentarz do art. 1 ust. 1 [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, M. Sakowska-Baryła (red.), LEX/el. 2025; A. Piskorz-Ryń: *Pojęcie informacji publicznej – ustalenie definicyjne [w:] Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Warszawa 2019; M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 1. Legalis; M. Sakowska-Baryła: *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, s. 212 i n.

³⁵ Art. 34a ust. 9 u.f.p.

o umowach, co do których obowiązek taki nie został wprowadzony, np. umowach zawartych w formie ustnej.

Do ustalenia katalogu umów, w odniesieniu do których istnieje obowiązek publikacji w CRU, kluczowe znaczenie ma termin „zamówienia”. Należy przez to rozumieć umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy: robót budowlanych³⁶, dostaw³⁷ lub usług³⁸. Istotnym elementem tej definicji z omawianej perspektywy jest pojęcie „nabycia”. Nie obejmuje ono wszystkich sposobów wydatkowania środków publicznych, lecz tylko takie, które mają na celu nabycie za wynagrodzeniem. Termin „nabycie” należy rozumieć zaś szeroko, jako uzyskiwanie korzyści z tytułu określonych robót budowlanych, dostaw lub usług, przy czym przeniesienie własności na instytucję zamawiającą nie jest konieczne³⁹. Nie obejmuje on przyznania dotacji, nawet gdy jest to związane z obowiązkiem zwrotu otrzymanych

kwot, jeżeli nie zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Dotacje stanowią formę nieodpłatnej i bezzwrotnej pomocy finansowej udzielanej przez państwo podmiotom na realizację ich zadań. Ich przyznanie może być uzależnione od spełnienia świadczenia, które po stronie zamawiającego nie będzie jednak z reguły miało charakteru bezpośredniego przysporzenia o charakterze gospodarczym. Celem dotacji nie jest bowiem uzyskanie korzyści z tytułu robót budowlanych, dostaw lub usług, lecz udzielenie wsparcia finansowego⁴⁰. Obowiązkiem zgłoszenia do CRU JSFP są objęte wyłącznie umowy, w których podmiot będący jednostką sektora finansów publicznych występuje w roli przyjmującego zamówione dobra, produkty lub usługi. Jeżeli zachodzi ruch odwrotny, w którym JSFP jest wykonawcą, umowa tego typu nie jest objęta obowiązkiem publikacji⁴¹.

Z punktu widzenia art. 34a ust. 1 pkt 1 u.f.p. drugorzędne znaczenie ma zaś druga strona umowy, tj. wykonawca, którym zgodnie z art. 7 pkt 30 p.z.p. może być

³⁶ Przez „roboty budowlane” należy rozumieć wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, określonych w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE, w załączniku I do dyrektywy 2014/25/UE oraz objętych działem 45 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.11.2002 w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) (Dz. Urz. WE L 340 z 16.12.2002, s. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „Wspólnym Słownikiem Zamówień”, lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego (art. 7 pkt 21 p.z.p.).

³⁷ Przez „dostawy” należy rozumieć nabywanie produktów, którymi są rzeczy ruchome, energia, woda oraz prawa majątkowe, jeżeli mogą być przedmiotem obrotu, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu z opcją lub bez opcji zakupu, które może obejmować dodatkowo rozmieszczenie lub instalację (art. 7 pkt 4 p.z.p.).

³⁸ Przez „usługi” należy rozumieć wszelkie świadczenia, które nie są robotami budowlanymi lub dostawami (art. 7 pkt 28 p.z.p.).

³⁹ M. Jaworska: *Komentarz do art. 7 [w:] Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, M. Jaworska (red.), 2026, Legalis, pkt 27.

⁴⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych (Druk nr 3634, Sejm VIII kadencji), s. 12.

⁴¹ P. M. Sitniewski: *Centralny Rejestr Umów. Jak właściwie realizować nowy obowiązek*, Warszawa 2025, s. 69.

osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, oferujące na rynku m.in. wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług⁴². Trzeba jednak podkreślić, że odwołanie do pojęcia definiowanego w Prawie zamówień publicznych nie ma wpływu na obowiązek publikacyjny. Udostępnieniu w CRU podlega bowiem informacja o umowie, nawet gdy tu nie znajduje ono zastosowania. Obowiązek publikacyjny powstaje bowiem niezależnie od tego, czy do postępowania poprzedzającego zawarcie tej umowy stosowano Prawo zamówień publicznych, czy odnosiły się do niej wyłączenia stosowania, np. ze względu na próg wartości zamówienia⁴³.

Odwołanie do pojęcia zamówienia oznacza, że publikacji podlegają m.in. umowy o dzieło, zlecenia, sprzedaży rzeczy ruchomych, energii, wody, umowy o nabycie praw majątkowych, w tym praw autorskich i praw pokrewnych, umowy dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu. Dzięki takiemu odesłaniu poza zakresem publikacyjnym w CRU pozostaje wiele umów, co do których konieczna wydaje się ochrona ze względu na prywatność. Do tej kategorii można zakwalifikować umowy zawierane na podstawie ustawy

z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴⁴. Należy do nich zaliczyć m.in. umowy z rodziną zastępczą⁴⁵, rodziną wspierającą⁴⁶, rodziną pomocową⁴⁷ czy o utworzenie rodzinnego domu dziecka⁴⁸. Obowiązek publikacji nie obejmuje także umów z rodzicami o dowóz niepełnosprawnych dzieci do placówek oświatowych⁴⁹ czy dofinansowanie na podstawie ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵⁰. Dotyczy to także umów o dofinansowanie nabycia sprzętu rehabilitacyjnego. Podkreślenia wymaga, że w wersji ustawy z 2021 r. wskazane umowy podlegały co do zasady udostępnieniu, po ich zakwalifikowaniu jako informacje publiczne. Jednak ze względu na art. 34a ust. 4 zd. 2 ustawy z 2021 r. możliwe było wyłączenie jawności w celu ochrony prywatności osoby fizycznej. Rozwiązanie to wymagało wszakże każdorazowej dwuetapowej oceny umowy przed publikacją informacji o niej w CRU. Należało bowiem zbadać, czy umowa zawiera informację publiczną, a następnie czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 5 ust. 1-2a u.d.i.p. Pod tym względem rozwiązanie przyjęte ustawą z 2025 r. wydaje się łatwiejsze na etapie

⁴² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy..., op.cit., s. 14.

⁴³ Podobnie P. M. Sitniewski: *Centralny Rejestr...*, op.cit., s. 71.

⁴⁴ Dalej: u.w.r., t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 49, z późn. zm.

⁴⁵ Art. 35 i 54 u.w.r.

⁴⁶ Art. 31 u.w.r.

⁴⁷ Art. 75 u.w.r.

⁴⁸ Art. 55, 61a, 62, u.w.r.

⁴⁹ Art. 39 ust. 4-6 ustawy z 14.12.2016 – Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1043, z późn. zm.).

⁵⁰ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 913 z późn. zm. Zgodnie z art. 12a-13 ust. 1, art. 26 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

stosowania przez podmioty zobowiązane. Katalog umów, o których informacje publikuje się w CRU można bowiem ustalić *in abstracto*, nie zaś dokonywać tej oceny każdorazowo *in concreto*.

Jednocześnie trzeba wyraźnie podkreślić, że ustawodawca nie wprowadził progu kwotowego, od którego umowy podlegają publikacji. Muszą to być umowy odpłatne, bez znaczenia jest jednak kwota, na jaką konkretna umowa została zawarta. Może być to np. 5 zł. W tym zakresie przepisy ulegały zmianom. Początkowo w ustawie z 2021 r. publikacji podlegały umowy, na podstawie których wydatkowano środki publiczne w kwocie przekraczającej 500 zł⁵¹. W projekcie rządowym z 2025 r. było to 10 tys. zł⁵². Na etapie prac parlamentarnych zrezygnowano jednak z progu kwotowego⁵³.

Jak wskazano, do celów publikacji w CRU ma być spełniony także drugi warunek. Umowa musi mieć formę pisemną⁵⁴, dokumentową⁵⁵, elektroniczną⁵⁶ albo inną formę

szczególną⁵⁷. Faktury, rachunki czy paragony nie są umowami w rozumieniu przepisów prawa, a tym bardziej nie spełniają definicji form przewidzianych dla zawierania tych umów⁵⁸. Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z 9 stycznia 2013 r., zauważył, że „(...) sama faktura, będąca rachunkiem, ma umożliwić dłużnikowi spełnienie świadczenia pieniężnego, nie jest jednak dowodem zawarcia umowy czy też jej wykonania przez wystawcę faktury. (...) Sam fakt odbioru faktury i jej ujawnienia w księgach pozwanej nie przesądza jeszcze o zawarciu przez strony umowy o określonej treści i jej wykonaniu przez powoda w zakresie świadczenia niepieniężnego. (...)”⁵⁹. Oznacza to więc, że w wypadku zawarcia umowy ustnej, mimo uzyskania faktury, informacje o umowie nie podlegają publikacji.

Ustawodawca wprowadza także ograniczenia przedmiotowe⁶⁰. W CRU nie publikuje się informacji o umowach: z zakresu prawa pracy⁶¹; dotyczących zamówień,

⁵¹ Art. 34a ust. 5 w brzmieniu nadanym ustawą z 2021 r.

⁵² W art. 34a ust. 1 w projekcie rządowym wprowadzono trzy warunki. Dla publikacji w CRU umowa miała stanowić zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 p.z.p.; wartość umowy musiała być większa albo równa 10 000 zł, przy czym wartość ta miała stanowić całkowitą wartość umowy bez podatku od towarów i usług, uwzględniać wartości opcji oraz wznowień, zostać ustalona z uwzględnieniem okresu 48 miesięcy wykonywania umów – w wypadku, gdy była na czas nieoznaczony oraz być zawarta w formie pisemnej, elektronicznej, szczególnej lub dokumentowej.

⁵³ Zniesienie progu kwotowego zaproponował Senat RP uchwałą z 27.11.2025 przez skreślenie w art. 34a ust. 1 pkt 2. Treść uchwały Senatu RP jest na <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1863>> (dostęp 7.4.2026).

⁵⁴ Na temat zwykłej formy pisemnej zob. art. 78 i 79 ustawy z 23.4.1964 – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.), dalej: k.c.

⁵⁵ Na temat formy dokumentowej zob. Art. 77² k.c.

⁵⁶ Na temat formy elektronicznej zob. Art. 78¹ k.c.

⁵⁷ Na przykład w formie aktu notarialnego lub w formie pisemnej z datą pewną, o której mowa w 81 k.c.

⁵⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy..., s. 23.

⁵⁹ Sygn. akt V ACa 648/12.

⁶⁰ Art. 34a ust. 5 u.f.p.

⁶¹ Art. 34a ust. 5 pkt 2 w zw. z art. 11 ust. 2 pkt 1 p.z.p.

o których mowa w art. 14 p.z.p.; odnoszących się do czynności operacyjno-rozpoznawczych finansowanych z funduszu operacyjnego i podejmowanych przez jednostki uprawnione na podstawie odrębnych ustaw⁶². Brak obowiązku publikacji dotyczy także umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, zamieszczanych na stronie internetowej Narodowego Funduszu Zdrowia⁶³. Ponadto ustawodawca wyłączył z obowiązku publikacyjnego umowy w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa lub których udostępnienie, uwzględniając w szczególności możliwość agregacji tych informacji, może zagrażać interesom państwa albo wyrzucić niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo lub obronność, w tym w zakresie: zabezpieczenia granicy państwowej, zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego i gazowego państwa oraz bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej⁶⁴. Ustawodawca wziął tu pod uwagę, że Centralny Rejestr Umów jest jawny⁶⁵, dostępny dla każdego przez całą dobę w systemie teleinformatycznym, bez konieczności weryfikacji tożsamości. Może więc stanowić narzędzie pozyskiwania informacji o działaniu władz publicznych, w tym w ramach działań wywiadowczych. Z tego względu przyjął, że przesłanką nadrzędną w stosunku do jawności życia publicznego jest bezpieczeństwo i obronność oraz interes państwa. Wyłączenie z publikacji nie musi

oznaczać, że informacja nie będzie w tym zakresie udostępniona na podstawie u.d.i.-p. w trybie wnioskowym. Rozwiązanie przyjęte w u.f.p. opiera się na teście szkody. Uznano, że podmiot zobowiązany powinien dokonać oceny, czy udostępnienie umowy w CRU nie wyrządzi szkody prawnie chronionym wartościom. Są nimi interes państwa, bezpieczeństwo lub obronność. Wystarczające jest, że opublikowanie umowy może zagrażać albo może wyrzucić niekorzystny wpływ na wskazane wartości. Dopuszczono więc wyłączenie spod obowiązku publikacji nie tylko umów, które wprost odnoszą się do bezpieczeństwa i obronności, ale także takich, które mogą wyrzucić niekorzystny wpływ w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Warto także zwrócić uwagę, że ustawodawca uwzględnił kwestie agregacji danych. Oznacza to, że podejmując decyzje o publikacji informacji w CRU należy dokonać oceny ryzyka dla bezpieczeństwa i obronności zakładając, że informacje pozyskane z rejestru mogą być połączone z informacjami pochodzącymi z innych źródeł. Informacje, które nie odnoszą się bezpośrednio do kwestii bezpieczeństwa czy obronności, po ich odpowiednim opracowaniu, połączeniu z innymi danymi mogą więc mieć na nie negatywny wpływ.

Ustawodawca przewidział także wyłączenie jawności danych dostępnych w CRU. Oznacza

⁶² Art. 34a ust. 5 pkt 4 u.f.p.

⁶³ Na zasadach określonych w art. 135 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27.8.2004 o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1461, 1537 i 1739).

⁶⁴ Art. 34a ust. 5 pkt 5 u.f.p. Pojęcie infrastruktury krytycznej definiuje art. 3 pkt 2 ustawy z 26.4.2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122, z późn. zm.).

⁶⁵ Art. 54a ust. 11 u.f.p.

to, że informacje o umowie podlegają wyłączeniu na zasadach określonych w art. 5 ust. 1-2b u.d.i.p.⁶⁶ Należy wtedy w CRU wskazać podstawę prawną nieudostępnienia informacji o umowie oraz organ lub osobę, które dokonały wyłączenia jej jawności⁶⁷.

Z ochroną prywatności wiąże się również kwestia retencji danych zawartych w CRU. Informacje o umowie są usuwane po upływie pięciu lat, licząc od końca roku, w którym umowa przestała obowiązywać⁶⁸. Jest to rozwiązanie pozwalające ograniczyć wpływ na prywatność osoby fizycznej i zastosować zasadę czasowego przechowywania⁶⁹. Ma to istotne znaczenie, ponieważ informacje zawarte w CRU będą obejmować także dane osobowe. Zgodnie ze wspomnianą zasadą dane muszą być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dotyczą przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, z powodu których są przetwarzane⁷⁰. Po osiągnięciu celów przetwarzania dane powinny zostać usunięte albo zanonimizowane⁷¹. W przepisach dotyczących CRU ustawodawca

wskazał wyraźnie okres przechowywania danych. A co za tym idzie, wyłączył w tym względzie obowiązek administratora danych. W wypadku braku normatywnego rozstrzygnięcia tej kwestii musiałby on, w odniesieniu do danych publikowanych w CRU, ustalać każdorazowo termin ich usunięcia (oceniać, czy cele zostały osiągnięte i czy dane są nadal potrzebne⁷²) i dokonywać ich okresowych przeglądów. Oznaczałoby to, że dane o umowach będą usuwane przez różnych administratorów (podmioty zobowiązane) w różnym terminie⁷³. Każdy z nich mógłby bowiem inaczej ocenić, czy cele zostały zrealizowane.

Na zakończenie tej kwestii rozważań trzeba wskazać, że obowiązek udostępnienia i aktualizacji CRU powinien być realizowany bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni odpowiednio od dnia zawarcia umowy lub zaistnienia zmiany informacji o umowie. Do wskazanego terminu nie wlicza się przy tym dni, w których wystąpiła awaria Centralnego Rejestru Umów⁷⁴.

⁶⁶ Art. 34a ust. 8 u.f.p.

⁶⁷ Art. 34a ust. 7 pkt 9 u.f.p.

⁶⁸ Art. 34b ust. 6 u.f.p.

⁶⁹ Art. 5 ust. 1 pkt c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. nr 119, s. 1, z późn. zm.), dalej: RODO.

⁷⁰ P. Drobek: *Komentarz do art. 5 [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, E. Bielak-Jomaa (red.), D. Lubasz, Warszawa 2018, Lex, pkt 28.

⁷¹ P. Fajgielski: *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)* [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2025, art. 5, pkt 20, Lex.

⁷² Motyw 39 RODO.

⁷³ Administratorem danych jest kierownik jednostki w zakresie informacji o umowie zamieszczonych przez niego w CRU (art. 34b ust. 9 u.f.p.).

⁷⁴ Art. 34a ust. 10 u.f.p. Kwestie awarii CRU reguluje art. 34b ust. 2 u.f.p.

Ocena CRU

Ocenę rozwiązań prawnych wprowadzających CRU warto rozpocząć od przywołania poglądu J. Zimmermanna, który zauważył, że „(...) samo prawo administracyjne powinno przewidywać i wprowadzać odpowiednie warunki dla zachowania jawności, czyli «otwierać» działania administracji i powodować ich transparentność. (...) Instrument zachowania jawności jest należyta informacja, toteż prawo administracyjne powinno zawierać normy, pozwalające na dostęp do tej informacji i udrażniające kanały jej przepływu»⁷⁵. W tym kontekście wydaje się, że CRU jako instrument służy jawności finansów publicznych, zapewniając przepływ informacji. Nie jest bowiem tak, że dzięki CRU stało się jawne to, co dotychczas nie było. Na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej można domagać się informacji o umowach lub samych umów, chyba że umowa lub jej część podlega wyłączeniu na podstawie art. 5 u.d.i.p. CRU nie poszerza więc sfery jawności, wpływa jednak na jawność jako stan faktyczny przez sferę faktów. Nie byłoby to jednak możliwe bez uchwalenia przepisów prawa wprowadzających obowiązek publikacji informacji o umowach w CRU. W tym względzie prawo należy uznać za narzędzie realizacji istotnych społecznie celów, zmierzające do poprawy jawności życia publicznego jako stanu faktycznego.

Rejestr zapewnia bowiem, po pierwsze, dostęp do informacji o umowach wydatkowych w jednym miejscu w systemie teleinformatycznym w sposób zdalny, bez ograniczeń czasowych, poza przepisami związanymi z retencją danych, o których była mowa. Po drugie, dostęp odbywa się na takich samych zasadach dla wszystkich użytkowników. Po trzecie, informacje o umowach są ustrukturyzowane w analogiczny sposób w odniesieniu do każdej umowy i każdej JSFP. Po czwarte, dane w CRU podlegają przeszukaniu na podstawie kryteriów przewidzianych w art. 34a ust. 7 u.f.p., co ułatwia ich poszukiwanie⁷⁶. Po piąte, CRU daje także możliwość porównywania wydatków określonego rodzaju w podobnych jednostkach. Rejestr zwiększa dostępność informacji i ma charakter proaktywny, zapewniając powszechny dostęp do informacji o umowach. Dzięki CRU można bowiem pozyskać informację łatwiej i szybciej, co pozwala efektywniej kontrolować władzę publiczną. Rejestr w ten sposób zmniejsza przewagę informacyjną władzy publicznej nad obywatelem⁷⁷, wpływa na efektywność działania administracji, w tym wydatkowania środków publicznych. Na Centralny Rejestr Umów należy więc patrzeć jako na istotne narzędzie udrażniające kanały przepływu informacji w sferze finansów publicznych przez przyjęcie całościowego, spójnego

⁷⁵ J. Zimmermann: *Aksjomaty prawa...*, op.cit., s. 90.

⁷⁶ Zakres danych mogących stanowić kryterium wyszukiwania określa rozporządzenie w § 13 ust. 2. Przepis ten odwołuje się do art. 34a ust. 7 u.f.p., wskazując, że wyszukiwanie odbywa się na podstawie tych kryteriów.

⁷⁷ G. Sibiga: *Jawność-tajność. Dokąd zmierzają relacje obywatela z władzą*, „Monitor Prawniczy” nr 2/2019, s. 106.

pojęcia odbiegającego od oddolnych inicjatyw podejmowanych w administracji publicznej⁷⁸. Tym samym poprawia on skuteczność działania administracji publicznej w tym obszarze. Rozwiązanie wpisuje się również w zmiany, jakie możemy dostrzec analizując jawność jako wzorzec. Prawo do informacji łączy się na początku XXI w. z prawem do wiedzy i partycypacji. Wskazuje się na Internet jako płaszczyznę dzielenia się wiedzą nie tylko przez jednostki, ale także miejsce udostępniania informacji przez władze publiczne. Ich rolą jest także tworzyć infrastrukturę prawną i techniczną do jej udostępnienia⁷⁹. W tym kontekście należy postrzegać CRU jako element demokratycznej infrastruktury informacyjnej RP.

Przechodząc zaś do szczegółowej oceny, trzeba pozytywnie odnieść się do szerokiego zakresu podmiotowego obowiązku publikacji w rejestrze, obejmującego większość JSFP, po drugie, podkreślić połączenie tego obowiązku z umowami wydatkowymi, co wskazuje na ścisły związek z kontrolowaniem wydatków władzy publicznej, po trzecie, wskazać możliwości przeszukiwania rejestru.

Do minusów należy brak konsekwencji ustawodawcy, który z jednej strony zrezygnował z progów kwotowych, z drugiej

jednak pozwolił na wyłączenie z obowiązku publikacji umów zawieranych ustnie. Nie było podstaw do takiego rozwiązania przy progu kwotowym 10 tys. zł. Dziwi on teraz, gdy obowiązek publikacji wiąże się z każdym wydatkiem. Jednocześnie ten sam wydatek w jednym podmiocie będzie podlegał publikacji (np. zakup przez Internet – forma dokumentowa), w innym podmiocie już nie (zakup w sklepie – forma ustna). Może to prowadzić do sytuacji, że podmioty zobowiązane będą unikały publikacji, wybierając formę ustną zawarcia umowy. Po stronie użytkowników CRU może to rodzić wątpliwości, ponieważ jeden podmiot będzie wpisywał drobne wydatki, gdy umowy zostaną zawarte w formie dokumentowej, drugi nie – ze względu na formę ustną. Widoczny jest tu brak konsekwencji ustawodawcy. Warto zwrócić uwagę, że może to prowadzić do błędnego przeświadczenia co do wydatków poszczególnych podmiotów. Pozytywnie można odnieść się zaś do zabezpieczenia obowiązku publikacji w CRU. Nie wprowadza on nadmiarowych sankcji, niemniej daje podstawy wyegzekwowania tego obowiązku. Zrezygnowano bowiem z art. 34b w wersji określonej w ustawie z 2021 r. Istnieje zaś możliwość odpowiedzialności na zasadach ogólnych⁸⁰ oraz art. 23 u.d.i.p.

⁷⁸ Na gruncie u.d.i.p. wiele podmiotów wprowadziło rejestry umów, które publikowało w BIP.

⁷⁹ Zob. szerzej: A. Piskorz-Ryń: *Jawność działania administracji publicznej z perspektywy otwartego rządu* [w:] *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci prof. Teresy Górzyskiej*, I. Lipowicz (red.), Warszawa 2014, s. 109-120.

⁸⁰ Zgodnie z tym przepisem: „Kto nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępnienia lub wprowadzania danych do rejestru umów, o którym mowa w art. 34a ust. 1, albo podaje w nim nieprawdziwe dane, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.”.

Po dokonaniu ogólnej oceny CRU z perspektywy jawności finansów publicznych warto przejść do kwestii realizacji innych istotnych społecznie wartości. Jeśli chodzi o prywatność, pozytywnie odnieść się można, po pierwsze, do ustalenia, inaczej niż w ustawie o CRU z 2021 r., zakresu przedmiotowego. Poza nim pozostawiono bowiem umowy, których publikacja mogłaby stanowić naruszenie prywatności, co opisano powyżej. Takie uregulowanie zmniejsza ryzyko naruszenia tej wartości, ograniczając możliwość dokonywania autorytatywnej konkretyzacji normy przez podmiot zobowiązany. Po drugie, wprowadzono możliwość wyłączenia jawności na podstawie art. 5 ust. 1-2a u.d.i.p. To rozwiązanie traktować należy jako uzupełniające w stosunku do przepisów art. 34a ust. 1 u.f.p. Oznacza bowiem, że jeżeli odwołanie do pojęcia „zamówienia” w celu ochrony prywatności nie będzie wystarczające i umowa musi podlegać publikacji w CRU, można wyłączyć jawność określonych danych, na przykład oznaczenia strony umowy (dane osoby fizycznej) na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Wydaje się, że będzie to dotyczyć wyjątkowych sytuacji.

Po trzecie, na aprobatę zasługuje zakres publikowanych w CRU danych. Nie są to dane nadmiarowe, co jest zgodne z zasadą minimalizacji danych, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. c RODO. Dane muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do realizacji celów, w jakich są przetwarzane. Dotyczy to przede wszystkim kategorii „oznaczenie stron umowy”. Rozporządzenie definiuje zwrot zawarty w art. 34a ust. 7 pkt 4 u.f.p. z poszanowaniem opisanej zasady⁸¹. Po czwarte, pozytywnie trzeba się odnieść do zawarcia w przepisach prawa obowiązku retencji danych. Po piąte, na aprobatę zasługuje treść art. 34a ust. 9 u.f.p. – publikacja dodatkowych informacji nie obejmuje danych osobowych. W tym wypadku bowiem brak podstawy ich przetwarzania⁸². Dla danych obligatoryjnie publikowanych w CRU podstawą będzie art. 34a u.f.p. Nie ma jej zaś w wypadku danych publikowanych fakultatywnie.

Kolejna wartość, którą należy uwzględnić w ocenie przepisów dotyczących CRU jest efektywność działania administracji publicznej. Biorąc pod uwagę liczbę umów oraz szeroki katalog podmiotów

⁸¹ Zgodnie z rozporządzeniem § 3 pkt 2 przez oznaczenie stron rozumieć należy nazwę (firmę), numer REGON, numer identyfikacji podatkowej (NIP), jeżeli został zamieszczony w bazie REGON, i adres siedziby albo adres wykonywania działalności gospodarczej – w przypadku gdy stroną umowy jest jednostka sektora finansów publicznych lub przedsiębiorca z siedzibą albo miejscem wykonywania działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; nazwę (firmę) i adres siedziby albo adres wykonywania działalności gospodarczej – w przypadku gdy stroną umowy jest jednostka sektora finansów publicznych lub przedsiębiorca z siedzibą albo miejscem wykonywania działalności poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; imię i nazwisko – w przypadku gdy stroną umowy jest osoba fizyczna. Oznacza to, że dla określenia strony umowy nie należy np. podawać numeru PESEL czy daty urodzenia lub imienia ojca.

⁸² Art. 6 ust. 1 RODO wskazuje, że przetwarzanie danych odbywa się wyłącznie wtedy, gdy spełniony jest jeden ze wskazanych w tym przepisie warunków.

zobowiązanych, wiąże się to z ogromnym obciążeniem organów władzy publicznej. Z tego względu lepsze byłoby przyjęcie progu kwotowego 10 tys. zł. Koszty wprowadzania danych mogą nie odpowiadać korzyściom społecznym związanym z jawnością informacji o umowach.

Kolejnym argumentem przeciwko publikowaniu informacji o każdej umowie wydatkowej jest skuteczność kontroli. Obecnie bowiem uważa obywateli będzie się koncentrować na drobnych wydatkach zamiast na tych, które są kluczowe dla dyscypliny finansów publicznych. Ilość danych może również utrudniać proces kontroli.

Pozytywnie należy zaś ocenić przyjęty zakres przedmiotowy, pomijając rezygnację z progu kwotowego. Obecne rozwiązanie ułatwia publikację danych w CRU. Nie wymaga dokonywania, o czym była już mowa, każdorazowej oceny opartej na nieostrym kryterium, jakim jest termin „informacja publiczna”. Za pozytyw można także uznać dostępność API-CRU⁸³, co pozwoli na zautomatyzowanie wprowadzania danych do CRU, pod warunkiem posiadania rejestru umów w podmiocie zobowiązanych.

Jeśli zaś chodzi o kwestie bezpieczeństwa, to analizowane przepisy wprowadzają rozbudowane wyłączenia podmiotowe uwzględniające podmioty o kluczowym znaczeniu w tym obszarze. Jednocześnie zawarto opisywane już ograniczenie przedmiotowe, pozwalające na rezygnację z publikacji umowy ze względu

na negatywny wpływ na bezpieczeństwo państwa lub jego interes. Jest ono oparte na analizie ryzyka. To rozwiązanie elastyczne i prawidłowo realizowane pozwoli na rezygnację z publikacji umów, które choćby pośrednio mogą wpłynąć na wzrost zagrożenia w tych obszarach. Będzie to jednak wymagało wypracowania mechanizmów oceny takiego wpływu oraz świadomości zagrożenia, a co za tym idzie stosowania wtedy, gdy jest to uzasadnione.

Przyjęte w ustawie o finansach publicznych rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Jest to pierwszy przypadek, w obrębie szeroko rozumianego prawa informacyjnego, zmiany podejścia ustawodawcy wynikającej z rozwoju sytuacji geopolitycznej. Należy je traktować jako istotny element „uszczelnienia” polskiego systemu prawnego. Ma ono istotne znaczenie wobec zmian w europejskim systemie bezpieczeństwa, wywołanych istnieniem realnego zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej i Republiki Białorusi dla Rzeczypospolitej Polskiej, przede wszystkim w kontekście wojny hybrydowej i zagrożeń tego typu. Obowiązkiem władzy publicznej jest zapobieganie im, w stopniu w jakim jest to możliwe. Granica z Ukrainą i udzielanie jej pomocy dodatkowo uzasadnia potrzebę stosownej ochrony. Pod uwagę trzeba też wziąć liczbę obywateli Rosji i Białorusi stale przebywających w Polsce. W tym wypadku ustawodawca sprostał temu obowiązkowi. JSFP dysponują realnym narzędziem umożliwiającym

⁸³ Na temat API-CRU zob. API do Centralnego Rejestru Umów JSFP, <<https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-udostepnia-api-do-systemu-centralny-rejestr-umow-jsfp>> (dostęp 7.4.2026).

ochronę bezpieczeństwa, które uwzględnia wielowymiarowy i wieloaspektowy charakter współczesnych zagrożeń⁸⁴.

Podsumowując, zmiany w ustawie o finansach publicznych dotyczące Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych trzeba oceniać pozytywnie. Rejestr ten wpływa na jawność jako stan faktyczny. Zapewniono również ochronę prywatności i bezpieczeństwa państwa. Ta ostatnia będzie zależała od kompetencji kierowników jednostek i upoważnionych przez nie osób. Negatywnie należy odnieść się zaś do prognozy

kwotowego, od wysokości którego informacje o umowie będą podlegać publikacji w CRU.

dr hab. AGNIESZKA PISKORZ-RYŃ
prof. UKSW⁸⁵

Katedra Prawa Administracyjnego
i Samorządu Terytorialnego,
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Kardynała
Stefana Wyszyńskiego,

ORCID: 0000-0001-9788-0988

⁸⁴ Na temat aspektu wielowymiarowości zob. F.G. Hoffman: *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Potomac Institute for Policy Studies 2007, s. 23.

⁸⁵ Autorka była członkiem zespołu ekspertów przy Ministrze Finansów przygotowującego zmiany w przepisach dotyczących CRU, które zaowocowały złożeniem projektu ustawy z 4.12.2025.

Słowa kluczowe: Centralny Rejestr Umów, CRU, jawność finansów publicznych, efektywność działania administracji publicznej, ochrona prywatności, bezpieczeństwo państwa

Bibliografia:

1. Banaszak B., Bernaczyk M.: *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 4/2012.
2. Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P.: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023.
3. Cieślak Z.: *Podstawy aksjologiczne jawności i ograniczeń jawności – synteza* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2013.
4. Dębowska-Romanowska T.: *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, „Państwo i Prawo” nr 2/2024.
5. Drobek P.: *Komentarz do art. 5* [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, E. Bielak-Jomaa (red.), D. Lubasz, Warszawa 2018.
6. Dylus A.: *Aksjologiczne podstawy jawności i jej ograniczenia. Perspektywa etyki politycznej* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2013.

7. Fajgielski P.: *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2025.
8. Gliniecka J.: *Przejrzystość i jawność jako reguły gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi*, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr 1/ 2015.
9. Górzyńska T.: *Prawo do informacji publicznej i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
10. Jaśkowska M.: *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, „Zeszyty Prawnicze” nr 3/2020.
11. Jaśkowska M.: *Pojęcie informacji i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 3/2012.
12. Jaworska M.: *Komentarz do art. 7 [w:] Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, M. Jaworska (red.), 2026.
13. Lipiec-Warzecha L.: *Komentarza do art. 33 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
14. Łętowski J.: *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
15. Olejniczak-Szałowska E.: [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Sthal (red.), Warszawa 2013.
16. Piskorz-Ryń A.: *Jawność działania administracji publicznej z perspektywy otwartego rządu [w:] Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci prof. Teresy Górzyńskiej*, I. Lipowicz (red.), Warszawa 2014.
17. Piskorz-Ryń A.: *Jawność i ograniczenia jawności zasobów informacyjnych [w:] Jawność i jej ograniczenia*, t. V, *Dostęp i wykorzystywanie*, A. Piskorz-Ryń (red.), Warszawa 2015.
18. Piskorz-Ryń A.: *Pojęcie informacji publicznej – ustalenie definicyjne*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, J. Wyporska- Frankiewicz (red.), Warszawa 2019.
19. Piskorz-Ryń A.: *Komentarz do art. 1 ust. 1 [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, M. Sakowska-Baryła (red.), LEX/el. 2025.
20. Presnarowicz S.: [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, J. M. Salachna (red.), M. Tyniewicki, Warszawa 2024.
21. Ruśkowski E.: *Jawność i przejrzystość finansów publicznych [w:] Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski (red.), J.M. Salachna, Gdańsk 2013.
22. Ruśkowski E.: *W sprawie szerokiego ujęcia zasady jawności finansów publicznych*, „Przegląd Prawa Gospodarczego” nr 3/ 2021.
23. Sakowska-Baryła M.: *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022.
24. Sibiga G.: *Jawność-tajność. Dokąd zmierzają relacje obywatela z władzą*, „Monitor Prawniczy” 2/2019.
25. Sitniewski P. M.: *Centralny Rejestr Umów. Jak właściwie realizować nowy obowiązek*, Warszawa 2025.
26. Stawecki T.: *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” nr 43/2004.
27. Szustakiewicz P.: *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 10/2016.
28. Ura E.: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
29. Wójtowicz W.: *Podstawowe zagadnienia ustawy o finansach publicznych [w:] Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, W. Wójtowicz (red.), Kraków 2005.

30. Zajadło J.: *Zasada jawności a filozoficzno-prawne pojęcie prawdy* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2013.
31. Zimmermann J.: *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
32. Zimmermann J.: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

ABSTRACT

Central Register of Contracts – A Tool of Public Finance Transparency

Transparency of public finance is not an autonomous concept. It rather makes part of broader public life transparency – a notion that is frequently used and usually understood intuitively, but hardly ever discussed in more detail. It is also argued that no systematic body of views is associated with this concept. In administrative law sciences and related disciplines, transparency is approached in a partly different manner. It is accepted that transparency does not make a constitutional principle. The objective of this article is not to provide a comprehensive analysis of the concept, but rather to demonstrate the relationship between the regulations governing the Central Register of Contracts (Polish: *Centralny Rejestr Umów*, CRU) and public life transparency. For this reason, a multidimensional model of transparency has been adopted as a point of reference. It consists of three interrelated elements: the model, the actual state and the determinants of transparency. It is assumed that transparency is simultaneously a model and an actual state. These two elements are influenced by transparency determinants – standards, values and facts. Transparency as a model comprises, among other things, public finance transparency – understood as a possibility to access all information related to public assets and public funds expenditure. It is relatively stable, but it changes together with changes in social life; it is also non-normative and descriptive by nature. Transparency as an actual state (a factual category) is in turn subject to grading and it should be assessed in a specific place and time.

Agnieszka Piskorz-Ryń, PhD, Department of Administrative Law and Local Government, Faculty of Law and Administration, Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, ORCID: 0000-0001-9788-0988

Key words: Central Register of Contracts, CRU, public finance transparency, efficiency of public administration activities, privacy protection, state security

Obowiązki podmiotów publicznych

Zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami

MATEUSZ GRYNICZ, TOMASZ SOBECKI

Problematyka dostępności, rozumianej jako zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości pełnego i samodzielnego uczestnictwa w życiu społecznym, w ostatnich latach zyskała znaczenie zarówno na poziomie regulacyjnym, jak i praktyki funkcjonowania administracji publicznej. Wraz z rozwojem kompleksowych ram prawnych oraz rosnącą świadomością społeczną coraz większą rolę odgrywa ocena ich rzeczywistej implementacji. Artykuł prezentuje zagadnienia dostępności przede wszystkim z punktu widzenia Najwyższej Izby Kontroli, zwłaszcza na podstawie ustaleń ostatniej kontroli planowej¹ oraz kontroli rozpoznawczej² w tym obszarze, odwołuje się też do literatury przedmiotu. Przyjęta perspektywa pozwala na ukazanie problemów związanych z wdrażaniem przepisów dotyczących dostępności i realistyczną ocenę funkcjonowania obowiązujących regulacji.

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, wszyscy mają zagwarantowane prawo do równego traktowania przez władze publiczne, nikt nie może

być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W 1997 r. Sejm uchwalił Kartę Praw Osób Niepełnosprawnych⁴, w której stwierdził, że osoby

¹ P/25/050/LBY, w odniesieniu do 16 wystąpień pokontrolnych. Kontrolą objęto: osiem urzędów gmin/urzędów miasta w gminach niebędących miastami na prawach powiatu (po dwie jednostki z terenu województw: kujawsko-pomorskiego, opolskiego, podkarpackiego, zachodniopomorskiego); osiem starostw powiatowych (po dwie jednostki z terenu województw: kujawsko-pomorskiego, opolskiego, podkarpackiego, zachodniopomorskiego), zob. też Informację o wynikach kontroli NIK na ten sam temat <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/dostepnosc-architektoniczna-cyfrowa-i-informacyjno-komunikacyjna-w-samorzadach.html>> (dostęp: 25.6.2026).

² I/23/001/LBY, w odniesieniu do sześciu wystąpień pokontrolnych. Kontrolą NIK objęto: trzy urzędy miasta oraz trzy starostwa powiatowe z terenu województwa kujawsko-pomorskiego, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/potrzeby-osob-z-niepełnosprawnościami.html>> (dostęp: 1.4.2026).

³ Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

⁴ Por. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1.8.1997 Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M. P. nr 50, poz. 475); dalej Karta Praw Osób Niepełnosprawnych.



z niepełnosprawnościami mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji, co oznacza w szczególności prawo tych osób do dostępu do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym, a także do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych⁵, w celu umożliwienia im niezależnego życia i pełnego udziału we wszystkich jego sferach, państwa-strony zobowiązały się do podjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia im, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych powszechnie dostępnych urządzeń i usług.

Powyższe standardy w prawie krajowym uregulowano w szczególności w przepisach ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁶ oraz ustawy z 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych⁷. Wprowadzają one kompleksowy model jej zapewnienia w trzech podstawowych wymiarach: architektonicznym,

cyfrowym oraz informacyjno-komunikacyjnym, nakładając na podmioty publiczne obowiązek takiego kształtowania swojej działalności, aby osoby ze szczególnymi potrzebami mogły korzystać z usług publicznych w sposób możliwie samodzielny i niezależny. W konsekwencji dostępność przestała być postrzegana jako element fakultatywny czy też standard podwyższony, a uzyskała rangę prawa podmiotowego, stanowiącego istotny komponent zasady równości i niedyskryminacji⁸.

Wyniki pierwszego raportu o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w Polsce (z listopada 2021 r.)⁹, sporządzonego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁰, pokazały, że większość podmiotów publicznych nadal była w dużej mierze niedostosowana do potrzeb tych osób. Wskaźnik dostępności ogółem dla całego kraju wyniósł 0,41, co oznaczało, że średnia odpowiedzi „TAK” na pytania ze wszystkich obszarów zapewniania dostępności wyniosła ok. 41%. Należało to uznać za poziom zdecydowanie niewystarczający i niedający gwarancji poszanowania praw tych osób. Z kolei wyniki raportu końcowego z badania ewaluacyjnego w zakresie skuteczności wdrażania przepisów u.z.d. (z 2024 r.)¹¹,

⁵ Por. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 13.12.2006 (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.); dalej: Konwencja ONZ.

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1411, ze zm., dalej: u.z.d.

⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1440, dalej: u.d.c.

⁸ L. Bosek, M. Safjan: *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, komentarz do art. 32, s. 736-742.

⁹ Por. Raport o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez podmioty publiczne w Polsce <<http://www.gov.pl/attachment/c57ed2f6-8b87-4ffa-8871-4503c79430f6>> (dostęp: 1.4.2026).

¹⁰ Dalej: m.f.i.p.r.

¹¹ Por. <https://www.funduszeunijne.gov.pl/media/150713/raport_z_badania.pdf> (dostęp: 1.4.2026).

przeprowadzonego przez MFIPR, pokazały m.in., że problemy z dostępnością usług publicznych i infrastruktury zgłaszało 42% osób ze szczególnymi potrzebami, co świadczyło o konieczności dalszych działań w tym obszarze.

Według ostatniego raportu z badania potrzeb osób niepełnosprawnych w Polsce (z lipca 2024 r.)¹², przeprowadzonego na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹³, do najczęściej napotykaných przeszkód przez osoby z niepełnosprawnością w przestrzeni publicznej należały bariery związane z komunikowaniem się (wskazało je 56% ankietowanych¹⁴); architektoniczne (wymieniało je 42,5% respondentów¹⁵); w dostępności cyfrowej stron www oraz mediów społecznościowych (24,9% ankietowanych¹⁶); w dostępności cyfrowej aplikacji mobilnych (23,9% ankietowanych¹⁷).

Wyniki monitoringu stron internetowych i aplikacji mobilnych za rok 2024¹⁸, przeprowadzonego przez Ministerstwo Cyfryzacji pokazały, że błędy z zakresu dostępności cyfrowej występowały na wszystkich sprawdzanych stronach internetowych.

Dotychczasowe badania świadczą więc o tym, że po upływie ponad sześciu lat od przyjęcia u.z.d. i u.d.c. podmioty publiczne wciąż mają problemy z zapewnianiem dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

W świetle przedstawionych uwarunkowań normatywnych, wyników badań oraz ustaleń kontroli NIK zasadne staje się postawienie pytania o rzeczywistą efektywność wdrażania stosownych przepisów przez podmioty publiczne. Pomimo obowiązywania kompleksowych regulacji prawnych, obejmujących dostępność architektoniczną, cyfrową oraz informacyjno-komunikacyjną, w praktyce nadal występują liczne bariery ograniczające osobom ze szczególnymi potrzebami możliwość pełnego, samodzielnego i równego korzystania z usług publicznych. Problemem badawczym artykułu jest identyfikacja oraz analiza przyczyn niepełnej realizacji obowiązków w zakresie zapewniania dostępności przez podmioty publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem błędów w interpretacji przepisów prawa, niedoskonałości konstrukcji normatywnej obowiązujących regulacji, a także uwarunkowań

¹² Por.: <https://www.pfron.org.pl/fileadmin/Badania_i_analizy/2024/Badanie_potrzeb_ON/Raport_koncowy_Badanie_potrzeb_ON_w_Polsce_09.2024.pdf?utm_campaign=pfron&utm_source=df&utm_medium=download> (dostęp: 1.4.2026).

¹³ Dalej: PFRON.

¹⁴ W tym 93,9% osób z niepełnosprawnością narządu słuchu, 70,9% osób z niepełnosprawnością wynikającą z choroby psychicznej, 67,4% osób w spektrum autyzmu, 60,5% osób z niepełnosprawnością intelektualną, 40,4% osób z niepełnosprawnością narządu wzroku, 18,9% osób z niepełnosprawnością ruchu.

¹⁵ W tym: osoby z niepełnosprawnościami fizyczną i ruchu (83,6%), osoby z niepełnosprawnością wzroku (65,4%), osoby chorujące psychicznie (25,3%), osoby z niepełnosprawnością intelektualną (22,1%), osoby w spektrum autyzmu (20,2%), a także osoby z niepełnosprawnością narządu słuchu (10,6%).

¹⁶ W tym najczęściej osoby z niepełnosprawnością narządu wzroku.

¹⁷ Jak w przypisie 16.

¹⁸ Por. Stan dostępności cyfrowej <<https://www.gov.pl/attachment/fa369634-6411-49be-a203-9d9712068b01>> (dostęp: 1.4.2026).



organizacyjnych i praktycznych wpływających na sposób ich stosowania. Autorzy podejmują próbę dokonania pogłębionej analizy wybranych aspektów stosowania przepisów ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, wskazania najczęściej występujących nieprawidłowości w działalności podmiotów publicznych w tym obszarze, a także sformułowania wniosków de lege lata oraz postulatów de lege ferenda.

Błędne rozumienie obowiązku zapewniania dostępności

Błędne rozumienie obowiązku zapewniania dostępności może być w dużej mierze konsekwencją nieprecyzyjnego określenia definicji pojęcia „dostępność” w u.z.d.¹⁹. Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.z.d., należy przez nią rozumieć „dostępność architektoniczną, cyfrową oraz informacyjno-komunikacyjną, co najmniej w zakresie określonym przez minimalne wymagania, o których mowa w art. 6, będącą wynikiem uwzględnienia uniwersalnego projektowania albo zastosowania racjonalnego usprawnienia”²⁰. Należy zauważyć, że nie odnosi się ona do obowiązków określonych w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.z.d., zgodnie z którymi podmiot publiczny w ramach zapewniania dostępności osobom

ze szczególnymi potrzebami powinien podejmować działania mające na celu usuwanie barier, a także zapobieganie ich powstawaniu²¹. Wprawdzie w art. 2 pkt 1 u.z.d. określono odrębną definicję pojęcia „bariery” jako „przeszkody lub ograniczenia architektonicznego, cyfrowego lub informacyjno-komunikacyjnego, które uniemożliwia lub utrudnia osobom ze szczególnymi potrzebami udział w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami”, jednak brakuje powiązania definicji pojęć „bariera” oraz „dostępność”, co rodzi negatywne konsekwencje. Najlepiej obrazuje to treść uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 kwietnia 2025 r., w którym wskazano, że z definicji art. 2 pkt 2 u.z.d. „nie wynika, aby *dostępność* polegała na braku barier”²². Prowadzi to do błędnej interpretacji przez podmioty publiczne²³, zgodnie z którą za wystarczające uznają one spełnienie minimalnych wymagań służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, określonych w art. 6 u.z.d. lub zapewnienie dostępu alternatywnego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i 2 u.z.d., co w wielu sytuacjach jest niewystarczające. Należy bowiem wskazać, że dostęp alternatywny to specyficzne rozwiązanie zastępcze stosowane w ostateczności, natomiast spełnienie minimalnych warunków dostępności to jedynie

¹⁹ M. Wyrzykowski: *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w prawie publicznym*, Warszawa 2020, s. 145-152.

²⁰ E. Kulesza: *Dostępność jako standard państwa prawa*, „Państwo i Prawo” nr 6/2021, s. 23-35.

²¹ A. Softysińska: *Dostępność w zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” nr 9/2022, s. 18-25.

²² Sygn. akt III OSK 2774/23, por. <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AAE3FF1EA8>> (dostęp: 1.4.2026).

²³ Potwierdzają to m.in. ustalenia kontroli NIK nr P/25/050/LBY.

punkt wyjścia, a nie cel ostateczny i równoważnik pełnego dostępu. Podmioty publiczne powinny aktywnie poszukiwać rozwiązań gwarantujących samodzielność, komfort oraz pełną inkluzję osób o różnorodnych potrzebach. Brak świadomości co do konieczności podejmowania działań zapewniających dostępność w szerszym kontekście jest jednym z istotnych problemów w realizacji przez podmioty publiczne obowiązków wynikających z u.z.d. Należałoby więc rozważyć rozszerzenie ustawowej definicji pojęcia „dostępność”, jednoznacznie wskazując, że powinna być ona wynikiem likwidowania istniejących barier i zapobiegania powstawaniu nowych.

W tym kontekście należy zauważyć, że błędne rozumienie obowiązku zapewnienia dostępności może być również konsekwencją nieprecyzyjnego określenia w art. 6 u.z.d. minimalnych wymagań dostępności oraz ich ograniczonego zakresu.

Według art. 6 pkt 1 lit. a u.z.d. minimalne wymagania obejmują zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków. Na skutek tego w praktyce podmioty publiczne często nie dostrzegają konieczności uwzględnienia tych wymagań także w odniesieniu do innych, poza budynkami, elementów przestrzeni publicznej, takich jak m.in. chodniki czy inne publiczne ciągi komunikacyjne. Należałoby więc rozważyć

odwołanie się w tym przepisie do pojęcia o szerszym kontekście niż „budynek”, przez który, zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁴, należy rozumieć obiekt budowlany trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach.

Kontynuując analizę szczegółowych wymagań, należy wskazać, że według art. 6 pkt 1 lit. c u.z.d. minimalne wymagania obejmują zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy. Istotny problem stanowi to, że część jednostek nie spełnia ww. wymagań w pełnym zakresie²⁵. Należy jednak stwierdzić, że nawet jeśli podmioty publiczne je spełniają, to w praktyce wciąż występują przypadki braku zastosowania w ciągach komunikacyjnych rozwiązań, które powinny stanowić integralną część systemu nawigacji. Chodzi o: pasy prowadzące, pola uwagi oraz rozwiązania techniczne, plastyczne lub inne sygnalizujące różnicę poziomu²⁶. Ogranicza to bezpieczeństwo oraz swobodne, samodzielne poruszanie się osobom niewidomym i słabowidzącym, korzystającym z informacji na temat rozkładu pomieszczeń. Ich przydatność jest ograniczona, jeśli nie zadbano o rozwiązania gwarantujące tym osobom przewidywalność ruchu. Stąd też zasadne wydaje się, aby w przepisie odwołać

²⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 418, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

²⁵ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr: P/25/050/LBY, w ośmiu z 16 skontrolowanych jednostek; I/23/001/LBY, w trzech z sześciu skontrolowanych jednostek.

²⁶ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr: P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek; I/23/001/LBY, w jednej z sześciu skontrolowanych jednostek.



się także do konieczności zastosowania w ciągach komunikacyjnych tego typu rozwiązań.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na regulację art. 6 pkt 1 lit. e u.z.d., zgodnie z którą minimalne wymagania obejmują zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób. W praktyce jako spełnienie ww. obowiązku część podmiotów publicznych uznaje wyznaczenie miejsca zbiórki do ewakuacji na zewnątrz budynku, przy jednoczesnym braku sprzętu do ewakuacji osób ze szczególnymi potrzebami lub miejsca oczekiwania na ewakuację wewnątrz obiektu, braku procedur ewakuacji lub ratowania tych osób czy też przeszkolenia pracowników z tych procedur²⁷. Dlatego należy rozważyć wydanie wytycznych określających sposób ewakuacji lub ratowania ludzi, co pozwoliłoby na zapewnienie jednolitego podejścia do realizacji obowiązku ustawowego.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że błędne rozumienie obowiązków zapewnienia dostępności ma też wpływ na nieprecyzyjne określenie ich zakresu, wynikające z art. 4 ust. 3 u.z.d. W obecnym brzmieniu przepis ten wymaga, aby w wypadku zlecenia lub powierzania na podstawie umowy realizacji zadań publicznych finansowanych z udziałem środków publicznych lub udzielania zamówień

publicznych podmiotom innym niż podmioty publiczne, podmiot publiczny określił w treści umowy warunki służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie tych zadań publicznych lub zamówień publicznych, z uwzględnieniem minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6. Tak sformułowany wymóg skutkuje w praktyce tym, że podmioty publiczne często nie zapewniają w treści umów innych niż minimalne warunków dostępności²⁸, a te – jak już wcześniej wspomniano – w wielu wypadkach okazują się niewystarczające. Dlatego należy rozważyć wydanie wytycznych określających szerszy kontekst warunków dostępności koniecznych do zapewnienia w treści zawieranych umów, odpowiednio do ich przedmiotu.

W tym miejscu warto też wspomnieć, że często wskazywanym przez podmioty publiczne uzasadnieniem do niezawarcia w treści umów o powierzenie zadania publicznego²⁹ warunków służących zapewnieniu dostępności jest zastosowanie bez modyfikacji wzorów ofert i umów stanowiących załącznik do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań³⁰. Wzory ofert

²⁷ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr: P/25/050/LBY, w dziecięciu z 16 skontrolowanych jednostek; I/23/001/LBY, w dwóch z sześciu skontrolowanych jednostek.

²⁸ Brak stosownych postanowień w umowach o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w 12 z 16 skontrolowanych jednostek.

²⁹ Tj. w umowach, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z 24.4.2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2025 r. poz. 1338, ze zm.), dalej: u.d.p.p.i.w.

³⁰ Dz.U. poz. 2057, ze zm.

i umów nie zawierają bowiem postanowień/klauzul związanych z dostępnością dla osób ze szczególnymi potrzebami³¹. Dlatego też należałoby rozważyć podjęcie działań przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zmierzających do zmiany rozporządzenia, tj. zapewniających spójność wzorów ofert i umów z wymogami wynikającymi z art. 4 ust. 3 u.z.d.

Błędne rozumienie obowiązku zapewniania dostępności może także wynikać ze sposobu, w jaki został zredagowany przepis art. 6 pkt 3 lit. a u.z.d., w którym użyto spójnika „lub”. Minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami obejmują – w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej – obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się³², lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje. Na tej podstawie w praktyce podmioty publiczne za wystarczające uznają zapewnienie środków określonych w u.j.m., bez potrzeby wykorzystania zdalnego dostępu online do usługi tłumacza. Należy jednak mieć na uwadze, że podstawowym środkiem komunikacji dla osób głuchych jest

tłumaczenie w języku migowym. Środki, o których mowa w art. 3 pkt 5 u.j.m. mają dla tych osób jedynie charakter pomocniczy. Zapewnienie tłumaczenia w języku migowym nie powinno mieć charakteru uznaniowego, ponieważ podmioty publiczne powinny zapewniać osobom głuchym możliwość komunikacji na równi z osobami słyszącymi³³. Zasadne wydaje się więc dokonanie zmiany tych warunków dostępności, w szczególności przez wyodrębnienie obowiązku zapewnienia obsługi z wykorzystaniem zdalnego dostępu online do tłumacza języka migowego, a także – na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami – obsługi przez osobisty kontakt z tłumaczem języka migowego³⁴.

Nie bez znaczenia jest również utożsamianie pojęć „dostępność” i „dostęp alternatywny”. Pierwsze ma charakter ogólny i powinno być postrzegane jako ograniczanie barier w odniesieniu do całokształtu działalności podmiotu publicznego, a drugie indywidualny i może mieć zastosowanie wyłącznie w wyjątkowych przypadkach. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.z.d. w indywidualnej sytuacji, jeżeli podmiot publiczny nie jest w stanie, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, zapewnić dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami w zakresie architektonicznym i informacyjno-komunikacyjnym, o którym mowa w art. 6 pkt 1 i 3, jest on obowiązany zorganizować

³¹ Brak stosownych postanowień w umowach o powierzenie zadania publicznego stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY w 11 z 16 skontrolowanych jednostek.

³² Dz.U. z 2023 r. poz. 20, dalej: u.j.m.

³³ Z ustaleń kontroli NIK nr P/25/050/LBY wynikało m.in., że tylko pięć z 16 skontrolowanych jednostek zawarło umowy z podmiotem zewnętrznym w celu zabezpieczenia możliwości uzyskania bezpłatnej pomocy tłumacza języka migowego (w ramach kontaktu osobistego lub online).

³⁴ J. Lipski: *Dostępność cyfrowa stron internetowych administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 67-89.



dostęp alternatywny³⁵. W praktyce podmioty publiczne nadużywają takiego dostępu, traktując go jako preferowaną formę obsługi osób ze szczególnymi potrzebami³⁶. Należy jednoznacznie podkreślić, że zapewnienie dostępu alternatywnego nie zwalnia z obowiązku zagwarantowania dostępności przy spełnieniu pozostałych wymogów u.z.d. Przesłanki zastosowania dostępu alternatywnego muszą być obiektywne i odpowiednio udokumentowane. Zapewnienie go mogło być uznawane za spełnienie wymagań określonych w art. 6 pkt 1 i 3 u.z.d. jedynie w okresie przejściowym (do 5 września 2021 r.).

Należy podkreślić, że zapewnianie dostępności, zwłaszcza usuwanie barier i zapobieganie ich powstawaniu, nie powinno być traktowane jako wymóg prawny, ale być postrzegane przez pryzmat fundamentalnego prawa do korzystania z usług podmiotów publicznych na równych zasadach, bez wykluczenia. Błędem jest przekonanie, że to zagadnienie dotyczy tylko nielicznej grupy osób. W rzeczywistości dostępność ułatwia bowiem życie nie tylko osobom z niepełnosprawnościami,

ale także osobom starszym. Zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r. w Polsce funkcjonowało 5,4 miliona osób z niepełnosprawnościami (osoby z prawnym potwierdzeniem niepełnosprawności to blisko 3,5 mln), co stanowiło 14,3% ludności kraju, wobec 12,2% w 2011 r.³⁷ W 2024 r. liczba osób w wieku 60 lat i więcej w Polsce wyniosła ok. 10 mln (26,6% ogółu ludności)³⁸. Podmioty publiczne powinny więc mieć na uwadze ich potrzeby.

Niepełne osiągnięcie celów

Zasadniczym celem u.z.d. była poprawa dostępności podmiotów publicznych, dzięki której osoby ze szczególnymi potrzebami miały możliwość samodzielnego korzystania z usług publicznych. Przewidywane skutki społeczne u.z.d. dotyczyły w szczególności lepszej jakości usług publicznych, w tym komunikacji administracji publicznej z obywatelem, w ramach której obie strony mogłyby operować informacją w dogodnej formie, która nie pozostawia miejsca na dyskryminację i wykluczenie³⁹.

³⁵ P. Tuleja: *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 98-105.

³⁶ Z ustaleń kontroli NIK nr P/25/050/LBY wynikało, że tylko w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek zapewniono spełnienie wszystkich minimalnych warunków dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej.

³⁷ Por. wyniki ostateczne Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r. opublikowane na stronie Głównego Urzędu Statystycznego, pn. *Osoby niepełnosprawne według grup wieku, płci, kategorii niepełnosprawności oraz miejsca zamieszkania w 2021 r.*, <https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6536/6/2/1/ludnosc_stan_i_struktura_demograficzno-spoeczna_w_swietle_wynikow_nsp_2021_aneks.xlsx> (dostęp: 1.4.2026).

³⁸ Por. <<https://www.gov.pl/web/senior/sytuacja-osob-starszych-w-polsce-w-2024--informacja-na-komisji-senacie>>, (dostęp: 1.4.2026).

³⁹ Por. ocenę skutków regulacji dotyczącą rządowego projektu ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (s. 4 i 7), <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/E4DFEF6411601F9DC125842C00341368/%24File/3579.pdf>> (dostęp: 1.4.2026).

Z kolei głównym celem u.d.c. było zapewnienie większej dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów realizujących zadania publiczne, na podstawie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej⁴⁰ wymogów dostępności dla osób z ograniczeniami funkcjonalnymi⁴¹. W praktyce okazuje się, że po upływie ponad sześciu lat od wejścia w życie przepisów u.z.d. i u.d.c. te cele nie zostały do tej pory w pełni osiągnięte. Chociaż w wyniku podejmowanych działań stan dostępności poprawił się, nadal utrzymano bariery i zależność osób ze szczególnymi potrzebami od pracowników podmiotów publicznych. Świadczy to o potrzebie wzmocnienia przez nie nadzoru nad planowaniem i przygotowywaniem zadań dotyczących zapewniania dostępności architektonicznej, cyfrowej i informacyjno-komunikacyjnej oraz dokonania przez te podmioty przeglądu skuteczności systemu kontroli zarządczej w tym obszarze.

Wybrane aspekty dostępności architektonicznej

W praktyce nadal tylko nieliczne podmioty publiczne zapewniają spełnienie wszystkich minimalnych warunków dostępności architektonicznej określonych w art. 6 pkt 1 u.z.d.⁴². W budynkach użyteczności publicznej, w których prowadzą one działalność i obsługę interesantów, występują w szczególności:

- bariery poziome: wynikające ze zbyt wysokich progów w drzwiach zewnętrznych wejścia do budynku⁴³; polegające na zastosowaniu progów w drzwiach wewnętrznych do części pomieszczeń⁴⁴; wynikające z braku odpowiednich rozwiązań sygnalizujących różnicę poziomu podłogi przed wejściem⁴⁵ lub wewnątrz budynku⁴⁶, przy braku alternatywy dla schodów;
- bariery pionowe: wynikające z nieodpowiedniej szerokości płaszczyzny ruchu dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim⁴⁷; mające związek z nieodpowiednią szerokością drzwi zewnętrznych⁴⁸

⁴⁰ Dalej: UE.

⁴¹ Por. ocenę skutków regulacji dotyczącą rządowego projektu ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (s. 1), <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2043433E146DAC88C125837E002F1C49/%24File/3119.pdf>> (dostęp: 1.4.2026).

⁴² Potwierdzają to m.in. ustalenia kontroli NIK nr P/25/050/LBY.

⁴³ Tj. przekraczających maksymalną dopuszczalną wysokość progów określoną w przepisach techniczno-budowlanych dla drzwi wejściowych do budynku, wynoszącą 0,02 m. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.

⁴⁴ Tj. w drzwiach, które zgodnie z wymogami przepisów techniczno-budowlanych nie powinny mieć progów. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w sześciu z 16 skontrolowanych jednostek.

⁴⁵ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w siedmiu z 16 skontrolowanych jednostek.

⁴⁶ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dziewięciu z 16 skontrolowanych jednostek.

⁴⁷ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w trzech z 16 skontrolowanych jednostek.

⁴⁸ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w jednej z 16 skontrolowanych jednostek.



lub wewnętrznych do pomieszczeń⁴⁹; wynikające z niewłaściwego ustawienia elementów małej architektury⁵⁰.

Występują też przeszkody i ograniczenia wykraczające poza minimalne warunki dostępności określone w art. 6 pkt 1 u.z.d.⁵¹, polegające w szczególności na: nieurządzaniu przed budynkiem stanowisk postojowych dla samochodów osobowych wykorzystywanych przez osoby z niepełnosprawnościami; przygotowaniu niewystarczającej liczby takich miejsc lub niezapewnieniu ich minimalnych wymiarów; stosowaniu przed wejściem do budynku pochylni o zbyt dużym nachyleniu; niezapewnieniu w budynku co najmniej jednej ogólnodostępnej toalety przystosowanej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami; braku wyraźnego (kontrastowego) oznakowania przezroczystych tafli drzwi wewnętrznych; niezamontowaniu na schodach balustrad umożliwiających ich obustronne użytkowanie; niezapewnieniu osobom poruszającym się na wózku inwalidzkim lady o obniżonej wysokości lub udostępnieniu elektronicznej tablicy informacyjnej z przyciskami nawigacyjnymi znajdującymi się na wysokości niedostępnej dla tych osób.

W kontekście dostępności architektonicznej szczególną uwagę warto zwrócić

na sytuację, gdy budynki użyteczności publicznej znajdują się pod nadzorem konserwatora zabytków. Nie powinno być to przeszkodą samą w sobie dla zapewniania dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami. Praktyka pokazuje, że nie przekreśla to możliwości wprowadzania udogodnień dla tych osób⁵². Nie ulega wątpliwości, że takie budynki stanowią duże wyzwanie dla podmiotów publicznych. Istotne znaczenie ma jednak, aby również wówczas instytucje publiczne, w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków, wprowadzały możliwe rozwiązania zapewniające dostępność.

Przeszkody prawne

Artykuł 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego stanowi, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. niezbędne warunki do korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami, w tym starsze. Niezwykle istotny jest tu art. 7. Zgodnie z jego ust. 4 (w brzmieniu obowiązującym

⁴⁹ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w czterech z 16 skontrolowanych jednostek.

⁵⁰ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.

⁵¹ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dziewięciu z 16 skontrolowanych jednostek.

⁵² Por. wpis w serwisie Facebook Starostwa Powiatowego w Nakle nad Notecią, z informacją dotyczącą rozbudowy o windę zabytkowego budynku siedziby głównej starostwa, <<https://www.facebook.com/powiatnakielski.starostwo/posts/starostwo-powiatowe-w-nakle-po-remoncie-%EF%B8%8Fpo%C5%82%C4%85czenie-historii-z-nowoczesno%C5%9Bci%C4%85-sp/1366056252221018/>> (dostęp: 1.4.2026).

od 20 września 2019 r., tj. od dnia wejścia w życie u.z.d.) właściwi ministrowie, określając warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych, zostali zobowiązani do uwzględniania szczególnych potrzeb osób, o których mowa w ustawie. Dotychczas, mimo że minęło już ponad sześć lat, nie zostały zakończone prace nad nowym rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, które w szerszym zakresie uwzględniałyby potrzeby tych osób, w tym osób z niepełnosprawnościami. Na mocy art. 66 u.z.d. dotychczasowe rozporządzenie w sprawie warunków technicznych budynków⁵³ zachowuje moc nie dłużej niż przez 84 miesiące od dnia wejścia w życie u.z.d., tj. 20 września 2026 r. powinno zostać uchylone. Należy jednak zaznaczyć, że w brzmieniu pierwotnym u.z.d.⁵⁴ termin końcowy obowiązywania rozporządzenia wynosił nie więcej niż 36 miesięcy od wejścia w życie u.z.d., jednak na mocy art. 2 nowelizacji z 24 marca 2022 r.⁵⁵ został

wydłużony do 60 miesięcy, a następnie ponownie wydłużony do obecnie obowiązujących 84 miesięcy na mocy art. 1 nowelizacji z 28 czerwca 2024 r.⁵⁶

Dostępność informacyjno-komunikacyjna

W praktyce nadal tylko nieliczne podmioty publiczne zapewniają spełnienie wszystkich minimalnych warunków dostępności informacyjno-komunikacyjnej określonych w art. 6 pkt 3 u.z.d.⁵⁷ Powszechnym zjawiskiem jest brak na stronach internetowych tych podmiotów informacji o zakresie ich działalności w postaci: elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym, tekstu łatwego do czytania⁵⁸. Zdarzają się budynki użyteczności publicznej, w których nie jest zapewniona instalacja urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących⁵⁹.

W kontekście dostępności informacyjno-komunikacyjnej warto zwrócić uwagę na problemy i dobre praktyki związane z zapewnianiem dostępności usług

⁵³ Por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.4.2002 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225, ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych budynków.

⁵⁴ Por. Dz.U. z 2019 r. poz. 1696.

⁵⁵ Patrz ustawa z 24.3.2022 o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. poz. 975).

⁵⁶ Por. ustawa z 28.6.2024 o zmianie ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, ustawy o dokumentach publicznych oraz ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (Dz.U. poz. 1081).

⁵⁷ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w 14 z 16 skontrolowanych jednostek.

⁵⁸ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr: I/23/001/LBY, w pięciu z sześciu skontrolowanych jednostek; P/25/050/LBY, w 14 z 16 skontrolowanych jednostek.

⁵⁹ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr: I/23/001/LBY, w trzech z sześciu skontrolowanych jednostek; P/25/050/LBY, w siedmiu z 16 skontrolowanych jednostek.



tłumacza języka migowego. Niektóre podmioty publiczne mają zawarte umowy, z profesjonalnym podmiotem zewnętrznym (np. Polskim Związkiem Głuchych), zabezpieczające możliwość uzyskania bezpłatnej pomocy tłumacza języka migowego przez klientów tych podmiotów⁶⁰. Przyjmowane są w nich różne warianty wynagrodzenia usługodawców za usługi świadczone na rzecz tych klientów, według stawek zaakceptowanych przez podmiot publiczny, tj. wynagrodzenie bez opłaty miesięcznej lub wynagrodzenie z opłatą miesięczną za gotowość do świadczenia usługi. Zachowując zasady racjonalnego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych, za preferowany należałoby uznać wariant bez opłaty miesięcznej.

Należy przy tym mieć na uwadze, że zapewnienie podstawowego przeszkolenia wybranych pracowników podmiotu publicznego z zakresu języka migowego nie może być traktowane jako równoważne z uzyskaniem przez nich kompetencji tłumacza czy też statusu osoby posługującej się tym językiem na profesjonalnym poziomie. Jednocześnie brak umowy na realizację na rzecz podmiotu publicznego takiej usługi może przyczynić się do wydłużonego okresu oczekiwania na załatwienie sprawy urzędowej lub nawet braku możliwości jej załatwienia. Pierwszeństwo w dostępie do usługi tłumaczenia mają bowiem

zawsze klienci tych podmiotów publicznych, z którymi dany usługodawca ma zawartą stosowną umowę. Zapewnianie dostępu do świadczenia usług tłumacza języka migowego jest jednak obowiązkiem podmiotów publicznych, możliwość skorzystania z tych usług nie powinna więc być uzależniana od warunków po stronie klienta, w szczególności od posiadania przez niego telefonu z odpowiednią aplikacją. Usługi powinny być dostępne bez zbędnej zwłoki i świadczone na odpowiednio wysokim poziomie, w celu uniknięcia ryzyka naruszenia praw osób głuchych i słabosłyszących oraz powstania nieporozumień. Jako dokument stanowiący wiarygodne potwierdzenie wysokich kwalifikacji tłumacza polskiego języka migowego, tj. najczęściej stosowanej formy komunikacji przez osoby głuche, należy uznać w szczególności certyfikat tłumacza Polskiego Języka Migowego wydany przez Polski Związek Głuchych⁶¹.

Dostępność cyfrowa stron internetowych

Podmioty publiczne są zobowiązane zapewniać dostępność cyfrową, m.in. za pośrednictwem stron www, które muszą spełniać wymagania wynikające z wytycznych dotyczących dostępności treści internetowych (WCAG⁶²), stanowiących załącznik do u.d.c. W praktyce trudno

⁶⁰ Z ustaleń kontroli NIK nr P/25/050/LBY wynikało, że pięć z 16 skontrolowanych jednostek zawierało takie umowy z podmiotem zewnętrznym.

⁶¹ <<https://cemn.pzg.org.pl/certyfikaty/certyfikat-tlumacze/>> (dostęp: 1.4.2026).

⁶² Web Content Accessibility Guidelines. Zob. stronę internetową zawierającą autoryzowane tłumaczenie na język polski wytycznych WCAG 2.1, <<https://www.w3.org/Translations/WCAG21-pl/>> (dostęp: 1.4.2026). Zob. też link do wersji normy EN 301549 w języku angielskim <https://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/03.02.01_60/en_301549v30201p.pdf> (dostęp: 1.4.2026).

jest znaleźć podmioty, które spełniają wszystkie te kryteria.

Do częstych przykładów niezgodności stron internetowych z u.d.c. (w odniesieniu do poszczególnych zasad WCAG) należą:

- przypadki naruszenia zasady postrzegalności, tj.: zamieszczanie treści nietekstowych niedających się odczytać za pomocą narzędzi asystujących, m.in. skanów dokumentów do pobrania lub plików graficznych⁶³; brak audio-deskrypcji lub alternatywy tekstowej dla opublikowanych na stronie nagrań multimedialnych (filmów, animacji)⁶⁴; publikowanie plików multimedialnych zawierających ścieżkę dźwiękową, bez napisów dla osób niesłyszących⁶⁵; przekazywanie informacji jedynie z użyciem pozycji lub formy elementu⁶⁶; brak widoczności wszystkich

elementów strony przy zmianie orientacji z pionowej na poziomą⁶⁷; zamieszczanie na stronie informacji przekazywanych jedynie za pomocą koloru lub odnoszących się do koloru elementu⁶⁸; brak widoczności wszystkich elementów strony przy powiększeniu widoku strony⁶⁹;

- przypadki naruszenia zasady funkcjonalności, tj.: niezapewnienie dostępności za pomocą klawiatury wszystkich elementów aktywnych w serwisie internetowym⁷⁰; niezapewnienie poprawności struktury tytułów stron, tj. unikalnych tytułów opisujących ich zawartość, z układem informacji „od szczegółu do ogółu”⁷¹; niezapewnienie, aby każdorazowo podczas nawigacji klawiaturą fokus klawiatury poruszał się w logicznej kolejności, spójnej z układem wizualnym treści⁷²; zamieszczanie linków,

⁶³ Por. wytyczną 1.1. „Alternatywa tekstowa”, kryterium sukcesu 1.1.1 „Treść nietekstowa”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w 13 z 16 skontrolowanych jednostek.

⁶⁴ Por. wytyczną 1.2 „Dostępność mediów zmiennych w czasie”, kryteria sukcesu: 1.2.1 „Tylko audio oraz tylko wideo (nagranie)”, 1.2.3 „Audio-deskrypcja lub alternatywa dla mediów (nagranie)”, 1.2.5 „Audio-deskrypcja (nagranie)”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w sześciu z 16 skontrolowanych jednostek.

⁶⁵ Por. wytyczną 1.2 „Dostępność mediów zmiennych w czasie”, kryterium sukcesu 1.2.2 „Napisy rozszerzone (nagranie)”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.

⁶⁶ Por. wytyczną 1.3 „Możliwość adaptacji – Odpowiednia (zrozumiała) prezentacja zawartości”, kryterium sukcesu 1.3.3 „Właściwości zmysłowe”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w trzech z 16 skontrolowanych jednostek.

⁶⁷ Por. wytyczną 1.3 „Możliwość adaptacji – Odpowiednia (zrozumiała) prezentacja zawartości”, kryterium sukcesu 1.3.4 „Orientacja – wyświetlanie treści w układzie poziomym, jak i pionowym”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w jednej z 16 skontrolowanych jednostek.

⁶⁸ Por. wytyczną 1.4 „Możliwość rozróżnienia – Ułatwienie percepcji treści”, kryterium sukcesu 1.4.1 „Użycie koloru”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.

⁶⁹ Por. wytyczną 1.4 „Możliwość rozróżnienia – Ułatwienie percepcji treści”, kryterium sukcesu 1.4.4 „Zmiana rozmiaru tekstu”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w ośmiu z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷⁰ Por. wytyczną 2.1 „Dostępność klawiatury”, kryterium sukcesu 2.1.1 „Klawiatura”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷¹ Por. wytyczną 2.4 „Możliwość nawigacji”, kryterium sukcesu 2.4.2 „Tytuł stron”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w jednej z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷² Por. wytyczną 2.4 „Możliwość nawigacji”, kryterium sukcesu 2.4.3 „Kolejność fokusu”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.



po których użyciu pojawia się ostrzeżenia przed otwarciem nowego okna czy też zakładki w przeglądarce lub niezamieszczanie informacji o formacie/rozmiarze pliku do pobrania⁷³; niezapewnienie dostępności mapy strony czy też wyszukiwarki lub brak jednolitego wyglądu menu na wszystkich stronach⁷⁴; niezapewnianie widoczności elementu aktywnego, tj. wyróżnienia, przy nawigacji klawiaturą po stronie⁷⁵;

- przypadki naruszenia zasady zrozumiałości, tj. niezapewnienie takiego samego wyglądu i działania menu na wszystkich stronach⁷⁶.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.d.c. podmiot publiczny może nie zapewniać dostępności cyfrowej elementów stron internetowych lub aplikacji mobilnych, jeśli wiąże się to dla niego z nadmiernym kosztem. Musi on jednak wówczas zagwarantować alternatywny sposób dostępu do tego elementu. Należy podkreślić, że zgodnie z treścią motywu 39 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego⁷⁷ w uzasadnionych przypadkach zapewnienie pełnej dostępności określonych treści może nie być dla podmiotu publicznego racjonalnie

możliwe. Powinien on jednak nadal w jak największym stopniu udostępniać te treści, i zapewniać pełną dostępność innych. Środki nakładające nieproporcjonalne obciążenie to takie, które stanowią nadmierny ciężar organizacyjny lub finansowy, zagrażają zdolności podmiotu do realizacji jego celów albo do publikowania informacji. Za nieuzasadnione usprawiedliwienie ze strony podmiotu publicznego należy uznać niepriorytetowe traktowanie, brak czasu, wiedzy, nienabywanie lub nieopracowywanie systemów oprogramowania do zarządzania treściami stron internetowych w sposób dostępny⁷⁸.

Trzeba też podkreślić, że niezależnie od tego, czy strony internetowe są prowadzone we własnym zakresie, czy też za pośrednictwem usługodawców zewnętrznych, ostatecznie to podmioty publiczne odpowiadają za zapewnienie ich dostępności cyfrowej.

Dostępność w krajowych przepisach a standardy UE

Mechanizmem wdrażania standardów dostępności w Polsce są, poza przepisami krajowymi, takimi jak u.z.d., również zasady i wskaźniki horyzontalne UE, które muszą być uwzględniane we wszystkich politykach, programach i projektach finansowanych ze środków unijnych. Jedna

⁷³ Por. wytyczną 2.4 „Możliwość nawigacji”, kryterium sukcesu 2.4.4 „Cel linku (w kontekście)”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w 14 z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷⁴ Por. wytyczną 2.4 „Możliwość nawigacji”, kryterium sukcesu 2.4.5 „Wiele sposobów na zlokalizowanie strony”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷⁵ Por. wytyczną 2.4 „Możliwość nawigacji”, Kryterium sukcesu 2.4.7 „Widoczny fokus”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w jednej z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷⁶ Por. wytyczną 3.2 „Przewidywalność”, kryterium sukcesu 3.2.3 „Konsekwentna nawigacja”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w jednej z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷⁷ Dz. Urz. UE L 327 z 2.12.2016, s. 1, dalej: dyrektywa 2016/2102.

⁷⁸ Istnieją bowiem wystarczające i pomocnicze techniki zapewniające dostępność tych systemów i umożliwiające spełnienie wymagań dostępności zawartych w Dyrektywie 2016/2102.

z tych zasad dotyczy równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Jej celem jest zapewnienie, że wszyscy obywatele, bez względu m.in. na niepełnosprawność, mają mieć równe szanse korzystania z projektów. Spełnienie tej zasady w dużej mierze decyduje o dofinansowaniu. Jednym z powszechnie stosowanych wskaźników służących do pomiaru bezpośrednich efektów realizacji tej zasady jest wskaźnik produktu, dotyczący liczby budynków dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Odnosi się on do liczby obiektów w ramach realizowanego projektu, które zaopatrzone w specjalne podjazdy, windy, urządzenia głośnomówiące bądź inne udogodnienia (tj. usunięcie barier w dostępie, w szczególności barier architektonicznych) ułatwiający dostęp do tych obiektów i poruszenie się po nich osobom z niepełnosprawnościami ruchowymi czy sensorycznymi⁷⁹.

Należy podkreślić, że kluczową rolę w monitorowaniu dostępności za pomocą tego typu wskaźników odgrywają instytucje zarządzające funduszami europejskimi. Przy czym nie ma podstaw, aby przyjąć, że dany budynek spełnia unijne standardy dostępności, jeśli jednocześnie nie spełnia on warunków wynikających m.in. z obowiązujących przepisów u.z.d.

Standardy unijne oraz przepisy prawa krajowego stanowią bowiem komplementarne narzędzia służące poprawie zapewniania dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami, zwłaszcza w obiektach użyteczności publicznej.

Rzetelność informacji o stanie dostępności

Sporządzanie w sposób dostępny cyfrowo⁸⁰ deklaracji dostępności cyfrowej, tj. oświadczeń informujących o niej użytkowników strony internetowej lub aplikacji mobilnej, jest istotnym obowiązkiem podmiotów publicznych, wymagających od nich należytej staranności. Deklaracje takie zawierają m.in. informacje o dostępności architektonicznej i komunikacyjno-informacyjnej obiektów, w których jest prowadzona obsługa interesantów. Jednocześnie tylko odpowiednie warunki techniczne publikacji oraz struktura dokumentu elektronicznego deklaracji dostępności, tj. zgodne z zaleceniami wynikającymi z Wytycznych Ministra Cyfryzacji⁸¹, zapewniają osobom ze szczególnymi potrzebami możliwość zapoznania się z jego treścią przy wykorzystaniu informatycznych narzędzi asystujących. W praktyce często zdarza się jednak, że podmioty publiczne nierzetelnie sporządzają deklaracje dostępności cyfrowej⁸², gdyż: zamieszczają

⁷⁹ Por. m.in.: wskaźnik o kodzie PL0C002, <https://www.ewalucja.gov.pl/media/164219/LWK_EFS_01_2026.pdf> (dostęp: 1.4.2026); wskaźnik o kodzie PLRO132, <https://www.ewalucja.gov.pl/media/167910/LWK_EFRR_31.xlsx> (dostęp: 1.4.2026).

⁸⁰ Tj. sporządzanie dokumentu w taki sposób, aby każdy użytkownik – w tym osoby z niepełnosprawnościami – mógł z niego łatwo skorzystać za pomocą komputera, telefonu lub czytnika ekranu.

⁸¹ Por. <<https://mc.bip.gov.pl/fobjects/download/1769472/warunki-techniczne-publikacji-i-struktura-dokumentu-elektronicznego-deklaracji-dostepnosci-pdf.html>> (dostęp: 1.4.2026).

⁸² Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w 15 z 16 skontrolowanych jednostek.



w nich informacje niezgodne ze stanem faktycznym, nieaktualne lub niespójne; nie wskazują wszystkich niedostępnych treści lub elementów na danej stronie internetowej; nie ujmują w ich kodzie źródłowym wszystkich wymaganych elementów struktury, tj. nagłówków (sekcji/podsekcji) lub obowiązkowych identyfikatorów HTML i oznaczonych nimi treści.

Kolejnym obowiązkiem podmiotów publicznych jest rzetelne sporządzanie i publikacja raportów o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Stanowią one źródło informacji o postępach, wprowadzonych usprawnieniach oraz lukach w zapewnianiu dostępności. Są też narzędziem umożliwiającym podmiotom publicznym monitorowanie i planowanie działań mających na celu poprawę sytuacji, a także zapewniającym transparentność i rozliczalność w tym obszarze. W praktyce często zdarza się jednak, że podmioty publiczne zamieszczają w tych raportach informacje niezgodne ze stanem faktycznym⁸³, co dotyczy w szczególności danych o: możliwości ewakuacji lub ratowania osób ze szczególnymi potrzebami wewnątrz budynków; zapewnieniu kontaktu osobistego z tłumaczem języka migowego; sposobach i środkach wspierających komunikowanie się; zapewnieniu informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynkach, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy; pełnej zgodności stron internetowych z u.d.c.; zapewnieniu wolnych od barier wszystkich przestrzeni komunikacyjnych w budynkach.

W tym miejscu warto byłoby rozważyć wydanie wytycznych do art. 10 ust. 1 i 7 u.d.c. oraz do art. 11 ust. 1 u.z.d., określających, w jakiej formie należy publikować deklaracje dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych oraz raporty o stanie jej zapewniania. Zapoznanie się z ich treścią powinno być bowiem możliwe przez każdego, na zasadzie równości. Przykładowo, w przypadku osób głuchych, dla których podstawowym środkiem komunikacji jest tłumaczenie w języku migowym, taką formą powinno być nagranie treści w polskim języku migowym.

Kluczowa rola koordynatorów do spraw dostępności

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.z.d. każdy organ władzy publicznej ma obowiązek wyznaczenia co najmniej jednej osoby do pełnienia funkcji koordynatora ds. dostępności. Zakres zadań powierzanych koordynatorom najczęściej pokrywa się z ogólnym zakresem określonym w art. 14 ust. 2 u.z.d. i obejmuje: wsparcie osób ze szczególnymi potrzebami w dostępie do świadczonych usług; przygotowanie i koordynację wdrożenia planu działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności, zgodnie z minimalnymi wymaganiami służącymi zapewnieniu dostępności określonymi w art. 6 u.z.d.; monitorowanie działalności podmiotu w zakresie zapewniania dostępności.

Warto zwrócić uwagę, że w praktyce pełnienie w podmiotach publicznych funkcji koordynatora ds. dostępności powierzone

⁸³ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w 12 z 16 skontrolowanych jednostek.

jest często zatrudnionym pracownikiem, wykonującym jednocześnie inne zadania⁸⁴. W efekcie funkcja, która ma kluczowe znaczenie dla wspierania osób ze szczególnymi potrzebami i wymaga wiedzy prawniczej, technicznej oraz umiejętności interpersonalnych, stanowi dodatkowe obciążenie dla pracowników. Pogodzenie obowiązków koordynatora z innymi zadaniami jest dla nich wyzwaniem. Za dobrą praktykę należy natomiast uznać wszelkie działania służące wzmocnieniu roli i pozycji instytucjonalnej koordynatorów ds. dostępności oraz zapewnieniu wsparcia w realizacji ich ustawowych zadań, w szczególności: powoływanie kilkuosobowych zespołów ds. dostępności lub wyznaczanie dodatkowych osób do współpracy z koordynatorem przy realizacji zadań w obszarze dostępności architektonicznej, cyfrowej czy informacyjno-komunikacyjnej.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza w świetle kontroli NIK potwierdza, że pomimo obowiązywania rozbudowanych regulacji prawnych w zakresie zapewniania dostępności, cele ustawodawcy nie zostały dotychczas w pełni osiągnięte. W szczególności nie zrealizowano w wystarczającym stopniu podstawowego założenia, jakim było umożliwienie osobom ze szczególnymi potrzebami samodzielnego i niezależnego korzystania z usług publicznych. Wyniki analizy wskazują, że utrzymujące się bariery – architektoniczne, cyfrowe oraz informacyjno-komunikacyjne – mają

charakter systemowy i wynikają nie tylko z ograniczeń organizacyjnych czy finansowych, lecz w znacznej mierze także z niedoskonałości konstrukcji normatywnej przepisów oraz ich nieprawidłowej wykładni i stosowania.

Zasadniczym problemem nie jest wyłącznie brak działań po stronie podmiotów publicznych, lecz również przyjęcie minimalistycznego, formalistycznego podejścia do realizacji obowiązków. Przejawia się ono w utożsamianiu zapewnienia dostępności ze spełnieniem minimalnych wymagań określonych w przepisach prawa, a nie z rzeczywistym eliminowaniem barier i zapewnianiem równego dostępu do usług publicznych. Tym samym została potwierdzona postawiona we wstępie teza badawcza, zgodnie z którą istotną przyczyną nieefektywności systemu dostępności są zarówno niedoskonałości legislacyjne, jak i błędy interpretacyjne prowadzące do zawężającego rozumienia obowiązków ustawowych.

W kontekście celu artykułu należy podkreślić, że identyfikacja najczęściej występujących nieprawidłowości w działalności podmiotów publicznych pozwala na sformułowanie wniosków o charakterze zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*. W szczególności zasadne wydaje się doprecyzowanie definicji „dostępności”, przez jednoznaczne powiązanie jej z obowiązkiem eliminowania barier oraz zapobiegania ich powstawaniu. Równie istotne jest rozszerzenie i uszczegółowienie minimalnych wymagań dostępności, aby nie były

⁸⁴ Potwierdzają to m.in. ustalenia kontroli NIK nr P/25/050/LBY.



one interpretowane jako katalog zamknięty i wystarczający w każdej sytuacji.

Ponadto analiza wskazuje na potrzebę opracowania i wdrożenia jednolitych wytycznych interpretacyjnych oraz standardów stosowania przepisów, które ograniczyłyby rozbieżności w praktyce działania podmiotów publicznych. Dotyczy to w szczególności takich obszarów, jak zapewnianie dostępności w ramach zamówień publicznych i powierzania zadań, stosowanie dostępu alternatywnego czy organizacja ewakuacji osób ze szczególnymi potrzebami. Istotnym elementem poprawy skuteczności systemu jest również wzmocnienie mechanizmów nadzoru, kontroli oraz odpowiedzialności za realizację obowiązków w tym zakresie.

Nie bez znaczenia pozostaje konieczność zmiany podejścia do samej idei dostępności. Jak wykazano w toku analizy, nie może ona być traktowana wyłącznie jako techniczny obowiązek prawny, lecz powinna być postrzegana jako realizacja konstytucyjnej zasady równości oraz zakazu dyskryminacji. Dostępność stanowi bowiem warunek rzeczywistego uczestnictwa w życiu publicznym nie tylko osób z niepełnosprawnościami, ale również osób starszych czy czasowo ograniczonych w funkcjonowaniu⁸⁵.

Reasumując, osiągnięcie celów analizowanych ustaw wymaga nie tylko dalszych zmian legislacyjnych, lecz przede wszystkim praktyki ich stosowania oraz wzmocnienia świadomości prawnej podmiotów publicznych. Zapewnianie dostępności powinno być procesem ciągłym, systemowo zarządzanym i osadzonym w kulturze organizacyjnej instytucji publicznych. Dopiero takie podejście może prowadzić do realnej, a nie jedynie deklaratywnej, realizacji praw osób ze szczególnymi potrzebami oraz budowy społeczeństwa włączającego, opartego na zasadzie równości i poszanowania godności każdego człowieka⁸⁶.

W konsekwencji należy przyjąć, że skuteczność systemu zapewniania dostępności nie zależy wyłącznie od zakresu regulacji prawnych, lecz przede wszystkim od ich prawidłowej wykładni, konsekwentnego stosowania oraz rzeczywistego uznania jej za integralny element realizacji konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

MATEUSZ GRYNICZ

główny specjalista k.p.,

dr **TOMASZ SOBECKI**

p.o. dyrektora,

Kujawsko-Pomorska

Delegatura NIK w Bydgoszczy

⁸⁵ J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2023, s. 412-418.

⁸⁶ A. Giddens: *Socjologia*, Warszawa 2021, s. 275-280.

Słowa kluczowe: zapewnienie dostępności, osoby ze szczególnymi potrzebami, dostępność architektoniczna, dostępność cyfrowa, dostępność informacyjno-komunikacyjna

Bibliografia:

1. Bosek L., Safjan M.: *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, komentarz do art. 32.
2. Centrum Rozwoju Kompetencji Cyfrowych, Ministerstwo Cyfryzacji, *Dostępność Cyfrowa Podmiotów Publicznych – wyniki monitoringu stron internetowych i aplikacji mobilnych za rok 2024*, Warszawa luty 2025.
3. Centrum Rozwoju Kompetencji Cyfrowych, Ministerstwo Cyfryzacji, *Warunki techniczne publikacji i struktura dokumentu elektronicznego deklaracji dostępności*, wersja dokumentu 2.0, 16 lipca 2024.
4. Daniłowska S., Gawska A., Tatko A.: Raport z badania ewaluacyjnego zrealizowanego w okresie lipiec–październik 2024 r. pn. *Ocena wdrażania Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*, Warszawa 2024.
5. Giddens A.: *Socjologia*, Warszawa 2021.
6. Internetowy Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2024*, 27 stycznia 2026.
7. Kulesza E.: *Dostępność jako standard państwa prawa*, „Państwo i Prawo” nr 6/2021.
8. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Raport o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez podmioty publiczne w Polsce według stanu na 1 stycznia 2021 r.*, Listopad 2021.
9. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, *Raport końcowy badania potrzeb osób niepełnosprawnych w Polsce*, lipiec 2024.
10. Sołtysińska A.: *Dostępność w zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” nr 9/2022.
11. Tuleja P.: *Ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Komentarz*, Warszawa 2022.
12. Wyrzykowski M.: *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w prawie publicznym*, Warszawa 2020.
13. Wytyczne dotyczące dostępności treści internetowych (Web Content Accessibility Guidelines), 13 kwietnia 2021, autoryzowane tłumaczenie na język polski.
14. Zimmermann J.: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2023.

ABSTRACT

Ensuring Accessibility for Persons with Special Needs – Obligations of Public Entities

In 1997, the Polish Parliament adopted the Charter of the Rights of Persons with Disabilities, declaring that persons with disabilities are entitled to independent, self-reliant and active life, and they must not be subjected to discrimination. This includes, in particular, the right to access goods and services that allow for full participation in social life, as well as the right to live in an environment free from functional barriers. This was incorporated into the national law in the Act of 19 July 2019 on Ensuring Accessibility for Persons with Special Needs, and in the Act of 4 April 2019



on the Digital Accessibility of Websites and Mobile Applications of Public Entities. However, as transpires from the examinations by the Supreme Audit Office and the State Fund for the Rehabilitation of Persons with Disabilities, seven years after the adoption of these two acts, public entities still have problems with ensuring accessibility for persons with special needs. The article attempts to identify and analyse the causes of incomplete implementation of accessibility obligations by public entities, with particular emphasis on misinterpretations of legal provisions, shortcomings in the normative structure of applicable regulations, and organisational and practical factors affecting their application. The authors undertake an in-depth analysis of selected aspects of the implementation of the Accessibility Act and the Digital Accessibility Act, they identify the most common irregularities in the activities of public entities in this area, and they formulate both *de lege lata* conclusions and *de lege ferenda* proposals.

Mateusz Grynicz, Senior Public Audit Expert,
Tomasz Sobecki, PhD, Acting Director of the Regional Branch of NIK in Bydgoszcz

Key words: ensuring accessibility, persons with special needs, architectural accessibility, digital accessibility, information and communication accessibility

Efekty reformy KAS

Postępowania przygotowawcze w sprawach karnych skarbowych

MAŁGORZATA CHUDZIK

Z powodu rosnącego zadłużenia państwa, które pod koniec lutego 2026 r. przekroczyło poziom 2 bilionów zł¹, szczególnego znaczenia nabierają działania mające zapewnić stabilność finansów publicznych. Należą do nich postępowania przygotowawcze w sprawach karnych skarbowych. Celem ich prowadzenia pozostaje nie tylko wykrycie i ukaranie sprawców przestępstw skarbowych lub wykroczeń skarbowych, ale przede wszystkim doprowadzenie do wyrównania uszczerbku finansowego powstałego w związku z ich popełnieniem. Najwyższa Izba Kontroli zbadała, czy Krajowa Administracja Skarbowa² prawidłowo i rzetelnie prowadziła postępowania przygotowawcze po zmianach organizacyjnych wdrożonych 1 stycznia 2023 r. W artykule przedstawiono najważniejsze ustalenia kontroli NIK³.

Wprowadzenie

Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową, do której zadań należy m.in. rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, zapobieganie im oraz ściganie sprawców. To zadanie, mimo konsolidacji w ramach KAS, jest wykonywane

na zasadzie podziału kompetencji pomiędzy organami finansowymi postępowania przygotowawczego⁴, do których należą: naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego oraz Szef KAS.

Do końca 2022 r. wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe⁵

¹ Biuletyn Ministerstwa Finansów „Zadłużenie Skarbu Państwa” nr 2/2026, s. 1, <<https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa>> (dostęp 6.5.2026).

² Dalej: KAS.

³ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych* przez Krajową Administrację Skarbową, nr ewid. P/24/055/LGD, dalej: Informacja o wynikach kontroli.

⁴ K. Teszner, [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, A. Melezini (red.), Warszawa 2024.

⁵ W sprawach o czyny należące do właściwości naczelników urzędów skarbowych.



oraz w sprawach o przestępstwa wymienione w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ należało do wszystkich 400 naczelników urzędów skarbowych, odpowiednio do terytorialnego zasięgu ich działania. Od reformy 1 stycznia 2023 r. w ich miejsce wyznaczono po jednym naczelniku urzędu skarbowego – dla zasięgu terytorialnego działania każdej z 16 izb administracji skarbowej (po jednej w każdym województwie). W wyznaczonych urzędach skarbowych utworzono pionier karne skarbowe z komórkami spraw karnych skarbowych⁷.

Zakres i organizacja kontroli

NIK podjęła kontrolę „Prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych przez Krajową Administrację Skarbową” z własnej inicjatywy. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne, w tym m.in. przepisów prawa, jak: ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁸, ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy⁹, ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹⁰, rozporządzenia Ministra Finansów z 13 października 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji

Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania¹¹.

Najwyższa Izba Kontroli od 2 sierpnia 2024 r. do 3 lutego 2025 r. skontrolowała 15 podmiotów: Ministerstwo Finansów, siedem izb administracji skarbowej¹² oraz siedem wyznaczonych urzędów skarbowych¹³. Dobór jednostek miał na celu uzyskanie przekrojowych ustaleń. W Ministerstwie Finansów skoncentrowano się na wykonywaniu zadań i kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, działającego jako organ wydający rozporządzenie zmieniające oraz koordynujący wykonanie zadań KAS i sprawujący nadzór nad jej jednostkami organizacyjnymi. W izbach administracji skarbowej badania objęły proces przygotowania, realizację i monitorowanie reorganizacji komórek SKK w wyznaczonych urzędach, a także czynności nadzorcze nad prowadzeniem postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych. Proces reorganizacji zbadano także w wyznaczonych urzędach, w których skontrolowano w szczególności prowadzenie postępowań przygotowawczych.

⁶ Dz.U. z 2026 r. poz. 522, dalej: ustawa o rachunkowości.

⁷ Komórka w urzędzie skarbowym wyznaczona m.in. do prowadzenia postępowań przygotowawczych, dalej: komórka SKK.

⁸ Dz.U. z 2025 r. poz. 1131, dalej: ustawa o KAS.

⁹ Dz.U. z 2025 r. poz. 633, dalej: k.k.s.

¹⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 46, ze zm., dalej: k.p.k.

¹¹ Dz.U. poz. 2281, dalej: rozporządzenie zmieniające.

¹² Izba Administracji Skarbowej w: Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

¹³ Urząd Skarbowy Kraków-Stare Miasto, Urząd Skarbowy Łódź-Widzew, Urząd Skarbowy w Sopocie, Drugi Urząd Skarbowy w Szczecinie, Drugi Urząd Skarbowy w Toruniu, Urząd Skarbowy Wrocław-Krzyki, Urząd Skarbowy Warszawa-Mokotów.

Kontrolą nie objęto działalności naczelników urzędów celno-skarbowych oraz ustawowych zadań i kompetencji Szefa KAS jako finansowego organu postępowania przygotowawczego, gdyż reorganizacja nie dotyczyła postępowań przygotowawczych prowadzonych przez te organy.

Potrzeba wprowadzenia zmian

Główną przyczyną zmian w organizacji urzędów skarbowych była potrzeba zniwelowania ogromnych dysproporcji w obciążeniu pracą placówek. Wcześniejsze analizy przeprowadzone w Ministerstwie Finansów wykazały, że podczas gdy w najbardziej obciążonym urzędzie w 2019 r. wszczęto ponad 1400 postępowań, w jednym – nie wszczęto żadnego¹⁴. Ponadto ustalono, że średnia liczba wszczętych postępowań przygotowawczych w urzędach wyniosła 138, a poniżej tej średniej znalazło się aż 93%, tj. 373 urzędy z 400.

Problematiczne były statystyki dotyczące zatrudnienia. W ponad połowie urzędów skarbowych funkcjonowały jednoosobowe stanowiska do spraw karnych skarbowych, co przekładało się na poważne trudności dotyczące zapewnienia ciągłości realizacji zadań w wypadkach absencji czy ograniczoną możliwość wymiany doświadczeń. Reorganizacja służyła m.in. równomiernemu rozłożeniu pracy i koncentracji ekspertów w wieloosobowych zespołach, co z kolei miało się przełożyć na zapewnienie ciągłości

pracy i ujednolicenie zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych. W konsekwencji spodziewano się podniesienia jakości i efektywności wykonywanych zadań. Poprawa efektywności i skuteczności wpisywała się także w kierunki działania i rozwoju określone przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Reorganizacja komórek SKK w liczbach

Oczywistym skutkiem wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego była redukcja liczby komórek SKK oraz powiązana z nią zmiana składu osobowego zespołów. Od 1 stycznia 2022 r. do 1 stycznia 2024 r. ich liczba zmniejszyła się z 316 do 61, tj. o ponad 80%. W tym samym czasie nastąpiła konsolidacja pracowników: wzrosła liczba komórek SKK, w których pracę świadczyło więcej niż pięciu pracowników z 4% do 93% (tj. o prawie 90 punktów procentowych). Całkowicie wyeliminowano jednoosobowe komórki SKK, których rok przed reorganizacją (według stanu na 1 stycznia 2022 r.) było 41%. Jednak ogólny poziom zatrudnienia w tym obszarze, przy niewielkich fluktuacjach, pozostał stabilny¹⁵. Co warto zauważyć, w większości miejsce świadczenia pracy pracowników komórek SKK stanowiły siedziby urzędów niewyznaczonych (około 85%)¹⁶. Praca w nowej komórce nie musiała się wiązać zatem z fizyczną zmianą miejsca pracy.

¹⁴ Dane pozyskane z izb administracji skarbowej i 64 wybranych urzędów za 2019.

¹⁵ Odnotowano spadek zatrudnienia pomiędzy 1.1.2022 a 1.1.2023 o 2,7%, a następnie 1.1.2024 – wzrost o 3,3%.

¹⁶ Na podstawie danych wyznaczonych urzędów skarbowych podległych siedmiu izb administracji skarbowej, objętych kontrolą NIK.



Efekty reorganizacji

Po reorganizacji przeprowadzono analizę jej skutków¹⁷, z której wynikało, że osiągnięto pozytywne efekty tego procesu w postaci m.in.: równomiernego rozłożenia pracy i zadań, zapewnienia ciągłości prowadzonych postępowań oraz rozpraw dzięki możliwości wyboru zastępcy dla prowadzącego sprawę/oskarżyciela; ujednolicenia na terenie województw zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych; koncentracji specjalistów w ramach jednej komórki SKK; ułatwionej komunikacji.

Niemniej reorganizacja miała również negatywne skutki, m.in.: wydłużony obieg dokumentów; większe odległości do sądów generujące dodatkowe koszty i dłuższy czas obsługi; wysokie koszty ponoszone przez policję związane z przymusowym doprowadzaniem podejrzanych i świadków do wyznaczonych urzędów; wysokie koszty wynikające z dojazdu na oględziny lub doręczania wezwań podejrzany lub świadkom; angażowanie naczelników niewyznaczonych urzędów do przekazywania materiału dowodowego wyznaczonemu urzędowi skarbowemu.

Postępowania wszczęte i zakończone oraz należności

Łączna liczba postępowań wszczętych w latach 2021–2022 przez naczelników

urzędów skarbowych oraz w latach 2023–2024 przez wyznaczonych naczelników urzędów skarbowych wyniosła 71 834. W dwóch pierwszych latach po reorganizacji (2023–2024) nastąpił ich spadek o około 20% w porównaniu z dwoma latami bezpośrednio ją poprzedzającymi (2021–2022). Jednak w 2024 r. odnotowano przełamanie tendencji spadkowej, a wzrost liczby wszczętych postępowań wyniósł około 24% w relacji rok do roku.

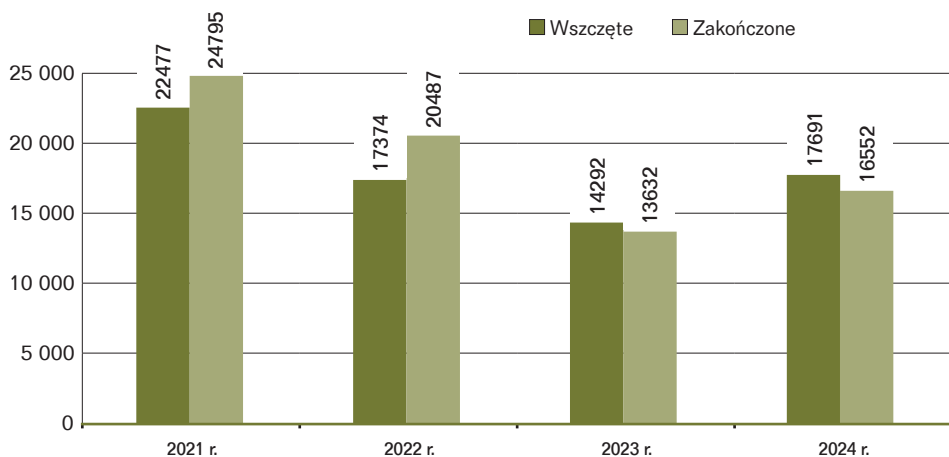
W tym samym okresie (lata 2021–2024) zakończono 75 466 postępowań przygotowawczych. Odnotowano spadek o ponad 33% łącznej ich liczby w latach 2023–2024 w porównaniu z 2021–2022. Odwrócenie trendu spadkowego nastąpiło także w 2024 r. Liczbę wszczętych i zakończonych postępowań w latach 2021–2024 zaprezentowano na rysunku nr 1, s. 65.

Pomimo że liczba wszczętych postępowań w relacji dwóch lat przed – do dwóch lat po reorganizacji spadła, to wartość narażonych i uszczuplonych należności podatkowych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe wzrosła o około 36%. Łącznie w latach 2021–2024 wyniosła 6,2 mld zł, z tego: po 1,3 mld zł w 2021 r. i 2022 r., 1,9 mld zł w 2023 r. i 1,7 mld zł w 2024 r. Odnotowano natomiast spadek wartości kar grzywny oraz kwot uiszczonych z tytułu kary grzywny w trybie dobrowolnego poddania się odpowiedzialności¹⁸.

¹⁷ „Analiza skutków centralizacji procesów karnych skarbowych” opracowana w kwietniu 2024 r. przez Izbę Administracji Skarbowej w Bydgoszczy i Izbę Administracji Skarbowej w Zielonej Górze.

¹⁸ Instytucja zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności polega na premii w zamian za szybsze zakończenie sprawy z jednoczesnym wymierzeniem mu dolegliwości o charakterze majątkowym (W. Wójtowicz: *Zagadnienia procesowe ustawy karnej skarbowej*, „Nowe Prawo” nr 3/1972, s. 357-358).

Rysunek 1. Liczba postępowań wszczętych i zakończonych w latach 2021–2024



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Barierzy efektywności

Jednym z najpoważniejszych wyzwań dla nowoutworzonych komórek SKK okazał się ogromny napływ spraw dotyczących naruszeń ustawy o rachunkowości. W 2023 r. ich liczba wzrosła niemal dwukrotnie w porównaniu z rokiem poprzednim. W niektórych jednostkach, np. w Urzędzie Skarbowym Kraków-Stare Miasto, liczba zawiadomień wzrosła z 1670 w 2022 r. do 14 437 w 2023 r., tj. prawie dziewięciokrotnie. W wyznaczonych urzędach skarbowych znaczna była także liczba informacji o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego w sprawach karnych skarbowych otrzymanych z niewyznaczonych urzędów skarbowych – zarówno przejętych w wyniku reorganizacji, jak i przekazywanych zgodnie z właściwością od 1 stycznia 2023 r. na jej skutek. Przykładowo w Urzędzie Skarbowym Łódź-Widzew w 2023 r. łącznie do rozpoznania było około 12 000 spraw (w tym 9100 dotyczących

ustawy o rachunkowości), które przypadały na około 40 pracowników. Obciążenie obowiązkami miało negatywny wpływ na efektywność oraz wymuszało konieczność odpowiedniej organizacji pracy w komórkach SKK. Kluczowe było nadawanie priorytetu tym sprawom, których termin przedawnienia karalności oraz przedawnienia zobowiązania podatkowego upływał najwcześniej. Pod uwagę brano również inne czynniki, m.in. ryzyko wydłużonego czasu trwania postępowania z uwagi na stopień skomplikowania sprawy, konieczność terminowego nadania biegu zawiadomieniom wpływającym od podmiotów zewnętrznych. W praktyce, w niektórych wyznaczonych urzędach skarbowych w pierwszej kolejności wszczynano sprawy dotyczące zewnętrznych zawiadomień o przestępstwach, z uwagi na to, że termin na wydanie postanowienia o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania wynosi 30 dni. W innych



wyznaczonych urzędach wszczęcie postępowania następowało po pełnej analizie pod kątem kompletności przekazanego materiału dowodowego i kwalifikacji prawnej czynu, jednak z uwzględnieniem przede wszystkim terminu przedawnienia karalności czynu i przedawnienia należności publicznoprawnej.

Brak określenia trybu przekazywania informacji

W § 2 rozporządzenia zmieniającego przewidziano zasady przekazywania postępowań wszczętych i niezakończonych przed reorganizacją. Natomiast w przepisach prawa nie przewidziano trybu przekazywania, pomiędzy niewyznaczonym a wyznaczonym naczelnikiem urzędu skarbowego, informacji o podejrzeniu popełnienia czynów zabronionych po reorganizacji (od 1 stycznia 2023 r.).

Zagadnienie było przedmiotem analiz w Ministerstwie Finansów. Pomimo że w praktyce przedmiotowe materiały były traktowane jako wewnętrzne, w przypadku jednej z analiz dopuszczono możliwość ich procedowania jako zewnętrznych. Takie podejście skutkowałoby koniecznością wydawania każdorazowo przez naczelnika urzędu skarbowego postanowień o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, które następnie podlegałyby zatwierdzeniu przez dyrektora izby administracji skarbowej. Co więcej, niewyznaczonym naczelnikom urzędów

skarbowych przysługiwałyby wówczas uprawnienia do zaskarżania postanowień o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Wprowadzenie możliwości alternatywnego traktowania tych materiałów stało w sprzeczności z wprowadzeniem ujednoliconego sposobu postępowania na terenie całego kraju.

W wyniku przeprowadzonych na potrzeby kontroli analiz – w tym wykładani obowiązujących przepisów, przy szczególnym uwzględnieniu zasady przekazywania takich informacji pomiędzy innymi niż KAS organami ścigania – NIK podzieliła stanowisko o konieczności traktowania wskazanych materiałów jako własnych KAS.

Wprowadzenie jasnych i precyzyjnych regulacji w tym zakresie, a także możliwe uproszczenie przekazywania materiałów powinno czynić zadość intencji ustawodawcy zawartej w art. 11 ust. 7 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁹.

Niejednolite traktowanie podatników

Przesłanki procesowe to podstawy dopuszczalności postępowania, a więc stany, z którymi przepisy prawa łączą dopuszczalność albo niedopuszczalność prowadzenia postępowania²⁰. W kontekście wszczynania postępowań karnych skarbowych negatywne przesłanki procesowe to okoliczności, w których organ odstępuje od wszczęcia postępowania. Taką przesłankę stanowi np. znikoma społeczna szkodliwość

¹⁹ Zgodnie z art. 11 ust. 7 ustawy o KAS minister właściwy do spraw finansów publicznych może wyznaczyć, w drodze rozporządzenia, organ KAS do wykonywania niektórych zadań KAS oraz określić terytorialny zasięg jego działania, mając na względzie sprawne i efektywne wykonywanie zadań KAS.

²⁰ Wyrok NSA z 5.4.2023, I GSK 110/19, LEX nr 3569971.

czynu, a katalog przesłanek odstąpienia (lub umorzenia – jeżeli postępowanie już trwa) określono w art. 17 § 1 k.p.k. w zw. z art. 113 k.k.s.

Począwszy od 1 stycznia 2023 r. niewyznaczeni naczelnicy urzędów skarbowych nie posiadali kompetencji finansowego organu postępowania przygotowawczego do prowadzenia postępowań przygotowawczych. W związku z tym, po ujawnieniu w zakresie swojego działania²¹ naruszenia przepisów podatkowych, które mogło wyczerpywać znamiona przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, przekazywali właściwemu wyznaczonemu naczelnikowi urzędu skarbowego informację o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego²². Jednak wcześniej niewyznaczony naczelnik zobowiązany był przeanalizować sprawę pod kątem możliwości zakwalifikowania jej do postępowania mandatowego²³ oraz wystąpienia negatywnych przesłanek procesowych z art. 17 § 1 k.p.k. w zw. z art. 113 k.k.s., które uzasadniałyby odstąpienie od sporządzenia informacji o podejrzeniu popełnienia takiego czynu. Informacje

o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego były przekazywane również w ramach każdego z wyznaczonych urzędów – do komórek SKK z innych komórek organizacyjnych.

Zasady dokonywania oceny w tym zakresie oraz odstępowania od kierowania do komórek SKK informacji o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego regulowały procedury wewnętrzne. Na podstawie ustaleń kontroli NIK stwierdzono, że aż w czterech z siedmiu skontrolowanych wyznaczonych urzędów²⁴ te regulacje były niezgodne z przepisami prawa, gdyż wprowadzały pozaustawowe kryteria oceny. Utworzono osobne katalogi przesłanek odstąpienia od wszczęcia postępowania karnego skarbowego z uwagi na znikomą społeczną szkodliwość czynu, o której stanowi art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s. Najbardziej rażącym przykładem było uznawanie wieku sprawcy (np. ukończenie 70. roku życia) za automatyczną przesłankę do odstąpienia. Było to niezgodne z art. 53 § 7 k.k.s.²⁵, zgodnie z którym przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu

²¹ Np. w wyniku czynności sprawdzających lub przeprowadzonej kontroli podatkowej.

²² W praktyce stosowano różne nazewnictwo określające pisma w tej sprawie.

²³ Niewyznaczeni naczelnicy urzędów zostali właściwi do prowadzenia postępowań mandatowych.

²⁴ Urząd Skarbowy w Sopocie – w okresie objętym kontrolą pięć kolejnych procedur Naczelnika Urzędu Skarbowego w Sopocie, a także wytyczne Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku (dokument o charakterze normatywnym) przekazane naczelnikom urzędów skarbowych w 2022 r.; Urząd Skarbowy Kraków-Stare Miasto – w okresie objętym kontrolą dwie kolejne instrukcje Naczelnika Urzędu Skarbowego Kraków-Stare Miasto, Urząd Skarbowy Warszawa-Mokotów – od 2023 r. uregulowania wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, Urząd Skarbowy Łódź-Widzew – procedura przekazana naczelnikom urzędów skarbowych województwa łódzkiego z pismem z 29.12.2022 z Izby Administracji Skarbowej w Łodzi.

²⁵ Przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego bierze się pod uwagę rodzaj i charakter zagrożonego lub naruszonego dobra, wagę naruszonego przez sprawcę obowiązku finansowego, wysokość uszczuplonej lub narażonej na uszczuplenie należności publicznoprawnej, sposób i okoliczności popełnienia czynu zabronionego, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonej reguły ostrożności i stopień jej naruszenia.



zabronionego bierze się pod uwagę okoliczności wiążące się zarówno ze stroną podmiotową, jak i przedmiotową analizowanego czynu, zaś przy rozstrzygnięciu w tej kwestii konieczne jest rozważenie wszystkich przesłanek wymienionych wskazanym przepisem, których katalog jest zbiorem zamkniętym²⁶.

Organ, odstępując od wszczęcia postępowania karnego skarbowego (lub wydając postanowienie o umorzeniu postępowania) na podstawie art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s., powinien odnieść się w każdej sprawie do określonych ustawowo w art. 53 § 7 k.k.s. kryteriów oceny społecznej szkodliwości czynu i w nawiązaniu do nich dokonać oceny, czy czyn charakteryzował się jej znikomym stopniem. W konsekwencji, odstąpienie od obowiązku dokonania oceny społecznej szkodliwości czynu na podstawie kryteriów określonych w k.k.s. oraz kompetencja do określenia innych (poza ustawowymi) przesłanek warunkujących jej uznanie za znikomą, nie miały podstaw prawnych. Było to niezgodne z k.k.s., który wymaga indywidualnej oceny każdego przypadku, ale i prowadziło do nierównego traktowania podatników w zależności od regionu kraju.

W toku kontroli NIK ustalono, że brak prawidłowego i jednolitego sposobu postępowania w części urzędów skarbowych w tym zakresie był spowodowany implementacją nieprawidłowych regulacji lub wytycznych przekazanych z izb administracji skarbowych²⁷.

Nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań

Spośród siedmiu skontrolowanych wyznaczonych urzędów skarbowych tylko w jednym nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących prowadzenia postępowań w sprawach karnych skarbowych. W pozostałych sześciu niewłaściwie realizowano niektóre czynności. W przypadku jednego urzędu skala i charakter nieprawidłowości skutkowały negatywną oceną działalności naczelnika. W urzędach stwierdzono m.in.: wszczynanie postępowań przygotowawczych ze zwłoką, nieterminowe wnioskowanie o przedłużenie terminu na prowadzenie dochodzenia w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe lub jego brak, dopuszczanie do przedawnienia karalności czynów, nierzetelne prowadzenie postępowań przygotowawczych czy zwłokę w składaniu do sądu wniosków o udzielenie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności.

Na uwagę zasługuje, że w trzech urzędach zwłoka we wszczynaniu postępowań wynosiła od nieco ponad miesiąca do ponad czterech lat, tj. od 35 do nawet 1606 dni. Natomiast przypadki wnioskowania o przedłużenie terminu na prowadzenie dochodzenia obejmowały zarówno czynienie tego po terminie, określonym w art. 153 § 1 k.k.s. (w dwóch urzędach), jak i wynikającym z regulacji Ministerstwa Finansów lub wewnętrznych (w dwóch urzędach). Co więcej, w dwóch urzędach zidentyfikowano przypadki braku

²⁶ Zob. wyrok SN z 12.10.2006, IV KK 237/06, OSNwSK 2006, nr 1, poz. 1959.

²⁷ Z Izby Administracji Skarbowej w: Warszawie, Łodzi, Gdańsku.

wnioskowania o przedłużenie postępowania. Ustalono także, że w jednym wyznaczonym urzędzie, w przypadku stwierdzenia przedawnienia karalności czynów zabronionych, w 2544 sprawach przyczyną była ich błędna kwalifikacja prawna w przekazanych informacjach o podejrzeniu popełnienia czynu – wykazano przestępstwo skarbowe, zamiast wykroczenia skarbowego.

Niewystarczający nadzór nad postępowaniami

Izby administracji skarbowej sprawują nadzór nad prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi w podległych urzędach skarbowych, m.in. w związku z pełnieniem funkcji organu nadzrędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego – co zostało objęte badaniem NIK. Wykonywanie tych uprawnień wiązało się z zatwierdzaniem wniosków o przedłużenie postępowań przygotowawczych oraz postanowień o odmowie wszczęcia postępowania, jego zawieszeniu i umorzeniu. Z poziomu izb administracji skarbowej przekazywano do urzędów skarbowych procedury, wytyczne, zalecenia lub kierunki działania. Monitorowano i analizowano m.in. ustalone dla urzędów skarbowych mierniki. Po kontrolach przeprowadzonych przez pracowników czterech izb w wybranych podległych urzędach skarbowych, w zakresie związanym

z prowadzeniem postępowań karnych skarbowych, wydawano zalecenia i monitorowano ich realizację²⁸.

Tylko w dwóch z siedmiu skontrolowanych izb²⁹ nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad prowadzeniem postępowań przygotowawczych, w tym m.in. prawidłowo i skutecznie rozpatrywano wnioski naczelników urzędów skarbowych dotyczące ich przedłużenia. W jednej izbie³⁰ w większości prawidłowo realizowano uprawnienia organu nadzrędnego, jednak stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wydawania postanowień o przedłużeniu postępowania po upływie wcześniej wyznaczonego terminu oraz długotrwałego rozpatrywania sporów kompetencyjnych (nawet do 1092 dni). Natomiast w czterech pozostałych³¹ stwierdzono nierzetelne sprawowanie nadzoru lub niewystarczający nadzór nad niektórymi czynnościami związanymi z prowadzeniem postępowań przygotowawczych. Nieprawidłowości dotyczyły niezawieszania postępowań mimo występujących przesłanek, podejmowania ze zwłoką zawieszonych postępowań mimo ustania przyczyny ich zawieszenia lub wydawania postanowień o przedłużeniu postępowań po terminie, w którym powinny być zakończone. Ostatnia nieprawidłowość została identyfikowana w czterech izbach administracji skarbowej, przy czym w jednej z nich stanowiła 100% objętych

²⁸ W latach 2021–2024 pracownicy czterech izb administracji skarbowej przeprowadzili co najmniej jedną kontrolę w podległych urzędach skarbowych.

²⁹ Izba Administracji Skarbowej: w Bydgoszczy i w Szczecinie.

³⁰ Izba Administracji Skarbowej w Warszawie.

³¹ Izba Administracji Skarbowej: w Gdańsku, w Krakowie, w Łodzi, we Wrocławiu.



badaniem NIK postępowań przygotowawczych w tym zakresie³².

Wnioski pokontrolne

W celu wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli NIK do dyrektorów izb administracji skarbowej i wyznaczonych naczelników urzędów skarbowych skierowano 67 wniosków pokontrolnych w 14 wystąpieniach. Do 8 czerwca 2026 r. zrealizowano 61 z nich (91%).

Ponadto w związku z ustaleniami NIK w Informacji o wynikach kontroli sformułowała wniosek de lege ferenda do Ministra Finansów o uregulowanie w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z 27 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania przekazywania materiałów z niewyznaczonych do wyznaczonych urzędów skarbowych w celu prowadzenia postępowania przygotowawczego. Sformułowano także wniosek systemowy o monitorowanie oraz analizowanie efektów i skutków reorganizacji w kolejnych latach. W stanowisku do Informacji o wynikach kontroli Minister poinformował, że zostaną podjęte stosowne działania oraz zapewnił o prowadzeniu takich, które służą ocenie funkcjonowania komórek SKK po zmianie modelu organizacyjnego.

Do dyrektorów izb administracji skarbowej skierowano wnioski systemowe o:

- zapewnienie wydawania rozstrzygnięć w przedmiocie przedłużania postępowań przygotowawczych oraz w przedmiocie zatwierdzania postanowień o umorzeniu, zawieszeniu i odmowie ich wszczęcia przed upływem terminu, w którym zgodnie z art. 153 k.k.s. postępowania powinny być zakończone;
- wyeliminowanie z obowiązujących regulacji wewnętrznych przesłanek odstępowania od wszczęcia postępowania przygotowawczego, niezgodnych z art. 53 § 7 k.k.s.;
- zwiększenie nadzoru nad prowadzonymi przez naczelników urzędów skarbowych postępowaniami przygotowawczymi i prawidłowością odstępowania od ich wszczynania.

Natomiast do naczelników wyznaczonych urzędów skarbowych skierowano wnioski systemowe o:

- zapewnienie przekazywania do izb administracji skarbowej wniosków o przedłużenie postępowań przygotowawczych oraz postanowień o umorzeniu, zawieszeniu i odmowie ich wszczęcia w celu ich zatwierdzenia przed upływem terminu, w którym zgodnie z art. 153 k.k.s. postępowanie powinno być zakończone;
- zwiększenie nadzoru nad upoważnionymi w trybie art. 118 § 3 k.k.s. przedstawicielami naczelnika urzędu skarbowego w przedmiocie wszczynania postępowań przygotowawczych bez zwłoki.

³² Tj. Izba Administracji Skarbowej w Łodzi – 100% objętych badaniem postępowań przygotowawczych w tym zakresie, Izba Administracji Skarbowej w Gdańsku – 85% objętych badaniem postanowień o przedłużeniu dochodzenia, Izba Administracji Skarbowej w Warszawie – 71% objętych badaniem postępowań przygotowawczych w tym zakresie, Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu – 67% objętych badaniem postanowień o przedłużeniu dochodzenia.

Podsumowanie

W Ministerstwie Finansów rzetelnie przygotowano proces reorganizacji od strony legisłacyjnej i analitycznej, jednak etap wdrożenia obciążony był ryzykiem, które mogło zagrozić osiągnięciu celów. Reorganizacja wyrównała obciążenie pracą w ramach jednej izby administracji skarbowej, jednak ocena jej wpływu na finanse publiczne wymaga czasu i monitorowania. W okresie objętym kontrolą NIK nadal zachodziły procesy dostosowawcze i optymalizujące funkcjonowanie komórek SKK oraz odnotowano spadek ogólnej liczby wszczynanych i zakończonych postępowań przygotowawczych w pierwszych dwóch latach po reorganizacji (2023–2024), w porównaniu z latami ją poprzedzającymi (2021–2022).

Kontrola wykazała, że w latach 2022–2024 KAS nie we wszystkich przypadkach prawidłowo i rzetelnie prowadziła postępowania przygotowawcze w sprawach karnych skarbowych, a nieprawidłowości zidentyfikowane w wyznaczonych urzędach skarbowych i izbach administracji skarbowej potwierdziły zasadność jej podjęcia oraz wskazały na potrzebę wyeliminowania regulacji wewnętrznych niezgodnych z przepisami prawa, a także zintensyfikowania nadzoru nad postępowaniami przygotowawczymi.

MAŁGORZATA CHUDZIK

specjalista k.p.,

Pomorska Delegatura NIK w Gdańsku

Słowa kluczowe: KAS, reforma KAS, przestępstwa skarbowe, postępowanie przygotowawcze, sprawy karne skarbowe

Bibliografia:

1. Biuletyn Ministerstwa Finansów „Zadłużenie Skarbu Państwa” nr 2/2026, s. 1.
2. Teszner K. [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, A. Melezini (red.), Warszawa 2024.
3. Wójtowicz W.: *Zagadnienia procesowe ustawy karnej skarbowej*, „Nowe Prawo” nr 3/1972, s. 357-358.

ABSTRACT

Preparatory Proceedings in Fiscal Criminal Cases – Effects of the National Revenue Administration Reform

The National Revenue Administration (Polish: *Krajowa Administracja Skarbowa*, KAS) is a specialised government administration authority, whose responsibilities include identifying, detecting and combating fiscal crimes and fiscal offences, preventing them, and prosecuting perpetrators. Despite consolidation within KAS, these



tasks are performed based on the division of competence among the preparatory proceedings financial authorities that comprise: heads of tax offices, heads of customs and tax offices and the Head of KAS. By the end of 2022, preparatory proceedings in fiscal criminal and fiscal offence cases lied with all 400 heads of tax offices, within their respective territorial jurisdictions. Following the reform of 1 January 2023, this responsibility was assigned to a single designated head of a tax office for each of the 16 regional revenue administration chambers (one in each administrative region). Fiscal criminal divisions and specialised fiscal criminal units were established in designated offices. NIK conducted the audit entitled “Preparatory Proceedings in Fiscal Criminal Cases by the National Revenue Administration” on its own initiative. From 2 August 2024 to 3 February 2025, NIK audited 15 entities: the Ministry of Finance, seven regional revenue administration chambers and seven designated tax offices. Such selection of auditees was aimed to obtain comprehensive findings. During the audit at the Ministry of Finance, the focus was on the tasks and competences of the minister competent for finance, being the body acting as the authority that issued the amending regulation, coordinated KAS performance and supervised its organisational units. In the regional revenue administration chambers, the audit assessed the preparation, implementation and monitoring of the reorganisation of fiscal criminal units in designated offices, as well as supervisory activities over preparatory proceedings in fiscal criminal cases. The reorganisation process was also examined in the designated tax offices, with special focus on preparatory proceedings conduct.

Małgorzata Chudzik, Public Audit Expert, Regional Branch of NIK in Gdańsk

Key words: National Revenue Administration (KAS), fiscal crimes, preparatory proceedings, fiscal criminal cases

Dostęp do broni palnej

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, czy prawidłowo i rzetelnie wykonywano zadania związane z reglamentacją dostępu do broni palnej oraz nadzorem nad jej posiadaniem. Kontrolą, która dotyczyła okresu od 1 stycznia 2022 r. do 8 sierpnia 2025 r., objęto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Policji oraz siedem komend wojewódzkich.

Obszary Natura 2000

Natura 2000 to europejska sieć ekologiczna działająca w Polsce od 2004 r. na podstawie ustawy o ochronie przyrody i dwóch dyrektyw: siedliskowej z 1992 r. (wyznaczającej obszary chronione ze względu na typy siedlisk i gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym) oraz ptasiej z 2009 r., (regulującej kwestie ochrony dzikiego ptactwa). Celem badania NIK było sprawdzenie, czy organy administracji państwowej właściwie wypełniały zobowiązania wynikające z tych regulacji. Skontrolowano: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, 6 regionalnych dyrekcji ochrony

środowiska, 2 parki narodowe, 2 urzędy morskie. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2024 r.

Fundusz Młodzieżowy

Rządowy Program Fundusz Młodzieżowy na lata 2022–2033 przyjęto w lipcu 2022 r. Jego celem było zwiększenie zaangażowania młodzieży i młodzieżowych organizacji pozarządowych w życie publiczne. Program nie miał dotąd odpowiednika. Jego budżet wynosił 230 mln zł. Izba postanowiła zbadać, czy organizacjom pozarządowym przyznano dotacje w wyniku rzetelnej oceny wniosków, a przekazane środki publiczne wydawkowano prawidłowo. Kontrolą, która dotyczyła lat 2022–2025 (I półrocze), objęto 19 podmiotów, w tym: Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz 18 beneficjentów z siedmiu województw.

Zapewnienie opieki dzieciom w DPS

NIK sprawdziła, czy w domach pomocy społecznej dzieciom i młodzieży zapewniono opiekę w sposób prawidłowy i rzetelny.

Skontrolowano osiem DPS, siedem powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz siedem starostw powiatowych. Badany okres objął lata 2022–2025 (do 30 września).

Gminne ośrodki kultury

NIK oceniła, czy gminne ośrodki kultury prawidłowo i rzetelnie prowadziły gospodarkę finansową i wykonywały zadania statutowe. Badaniem, rozpoczętym 1 stycznia 2022 r., a zakończonym 29 sierpnia 2025 r., objęto dziesięć gminnych ośrodków kultury z województwa łódzkiego. W trakcie kontroli zasięgano informacji od organizatorów tych ośrodków.

Opieka zdrowotna nad uczniami

Kontrolerzy zbadali, czy w województwie świętokrzyskim zapewniono uczniom odpowiednią dostępność i realizację świadczeń gwarantowanych w ramach profilaktycznej opieki zdrowotnej i promocji zdrowia. Skontrolowano Świętokrzyski Urząd Wojewódzki oraz sześciu świadczeniodawców. Badany okres dotyczył lat 2021–2025 (do 19 maja 2025 r.). (red.)

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

Państwo i społeczeństwo

Paradoks uzdrowiska

Zanieczyszczenie powietrza a opłata uzdrowskowa

Punktem wyjścia artykułu jest teza, że utrzymywanie statusu uzdrowiska w warunkach trwałych, powtarzalnych, sezonowych lub lokalnych przekroczeń norm jakości powietrza ujawnia systemową niespójność między ustawą uzdrowskową, reżimem ochrony środowiska i praktyką stosowania prawa. Autor wykorzystuje przede wszystkim metodę dogmatycznoprawną, uzupełnioną elementami analizy funkcjonalnej i instytucjonalnej. Przedmiotem badania są przepisy ustawy uzdrowskowej, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹, relewantne regulacje środowiskowe oraz normy konstytucyjne. Analiza obejmuje również orzecznictwo sądów administracyjnych oraz dokumenty urzędowe odnoszące się do praktyki potwierdzania, że dany obszar jest uzdrowskiem, a także dalszego utrzymywania tej kwalifikacji².

¹ Ustawa z 12.1.1991 o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 707; dalej: u.p.o.l.).

² Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport problemowy na temat jakości powietrza w uzdrowskach w Polsce w roku 2021*, Warszawa 2022 oraz *Raport problemowy na temat jakości powietrza w uzdrowskach w Polsce w roku 2023*, Warszawa 2024; Informacja o wynikach kontroli NIK: *Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowsk*, nr ewid. P/16/091, Warszawa 2017; Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości powietrza w uzdrowskach*, nr ewid. 18/2024/P/23/063/LKR, Warszawa 2024.

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI

Wprowadzenie

W polskim prawie uzdrowisko stanowi wyodrębniony z terytorium gminy obszar, któremu ustawodawca nadaje szczególny status publicznoprawny ze względu na stwierdzone właściwości lecznicze klimatu i naturalnych surowców leczniczych oraz spełnianie ustawowo określonych wymagań środowiskowych i organizacyjnych. Nie chodzi więc o miejsce, którego znaczenie opiera się jedynie na renomie, utrwalonych skojarzeniach z leczeniem lub wypoczynkiem czy postrzeganej atrakcyjności, lecz o przestrzeń, w której jest wykonywana prawnie zorganizowana działalność lecznicza, oparta na naturalnych surowcach leczniczych, klimacie oraz odpowiedniej infrastrukturze³.

W praktyce stosowania prawa ujawnia się jednak istotny problem systemowy. Z jednej strony ustawodawca wiąże z obszarem uzdrowiska właściwości lecznicze klimatu, szczególne obowiązki ochronne oraz zadania gminy. Z drugiej, za uzdrowiska nadal uznawane są obszary, w odniesieniu do których oficjalne dane wskazują na trwałe albo powtarzalne przekroczenia norm jakości powietrza. Powstaje więc pytanie, czy w takiej sytuacji dalsze uznawanie danego obszaru za uzdrowisko nadal

znajduje oparcie w materialnych podstawach, które uzasadniały jego utworzenie i dalsze funkcjonowanie. Problem polega zatem nie tylko na samym występowaniu smogu, lecz także na rozdzwieku między formalnym statusem uzdrowiska a osłabieniem materialnych przesłanek, które go uzasadniają. W dotychczasowych opracowaniach nie doczekał się on dostatecznie pogłębionej analizy⁴.

Celem artykułu jest odpowiedź na trzy pytania badawcze. Po pierwsze, czy utrwalona lub powtarzalna zła jakość powietrza w uzdrowisku dotyczy wyłącznie sfery faktycznej, czy też narusza samą konstrukcję prawną uzdrowiska. Po drugie, czy trwałe, powtarzalne, sezonowe lub lokalne przekroczenia norm jakości powietrza powinny wpływać na dopuszczalność poboru opłaty uzdrowiskowej. Po trzecie, czy obecny model prawny przewiduje dostatecznie skuteczny mechanizm reagowania na rozbieżność między deklarowaną funkcją leczniczą uzdrowiska a rzeczywistym stanem środowiska.

Uwagi terminologiczne

Przejrzystość dalszych rozważań wymaga doprecyzowania podstawowych pojęć używanych w artykule. Zgodnie z definicją legalną uzdrowisko jest obszarem, na terenie

³ Ustawa z 28.5.2005 o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. 2025 poz. 1135, dalej: ustawa uzdrowiskowa).

⁴ Por. P. Jankowska: *Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Komentarz*, S. Gajewski, A. Jakubowski (red.) [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 2, 34 i 38; P. Borszowski, K. Stelmaszczyk-Borszowska [w:] S. Bogucki i in., *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, WKP 2025, komentarz do art. 17; M. Binaś: *Opłaty lokalne* [w:] *Podatki i opłaty lokalne w praktyce gmin*, 2023; G. Borkowski: *Opłata klimatyczna w smogu*, „Glosa” nr 3/2018, s. 104-111.

którego prowadzi się leczenie uzdrowiskowe, wydzielonym w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się tam naturalnych surowców leczniczych, spełniającym warunki określone w ustawie, któremu nadano status uzdrowiska⁵. W dalszych rozważaniach pojęcie „uzdrowiska” będzie używane jako skrótowe określenie obszaru, któremu nadano taki status. Tego rodzaju uproszczenie nie zmienia ustawowego sensu analizowanej instytucji.

Zawarte w tytule sformułowanie „paradoks uzdrowiska” służy opisowi sytuacji, w której, mimo istotnego osłabienia jego zdrowotnych i środowiskowych funkcji, ujawnionego w oficjalnych danych, nadal korzysta ono z rozwiązań prawnych i finansowych właściwych dla tej instytucji. Nie jest to więc zabieg retoryczny, lecz służy prowadzonej dalej analizie.

W tym kontekście przez materialne przesłanki uzdrowiska należy rozumieć zespół rzeczywistych, obiektywnie weryfikowalnych warunków, od których ustawodawca uzależnia jego istnienie. Chodzi przede wszystkim o klimat o właściwościach leczniczych, stan środowiska, w tym jakość powietrza oraz faktyczną możliwość realizowania funkcji leczniczej zgodnie z ustawą. Materialne przesłanki uzdrowiska trzeba odróżnić od jego formalnego istnienia. To drugie może utrzymywać się także wtedy, gdy warunki środowiskowe uległy pogorszeniu, lecz procedura weryfikacyjna nie została wszczęta albo nie doprowadziła jeszcze do stwierdzenia, że dany obszar nie może

być dalej uznawany za uzdrowisko. Właśnie rozdział między poziomem formalnym a materialnym stanowi główny przedmiot dalszej analizy.

Uzdrowisko – kwalifikacja publicznoprawna

Analiza przepisów ustawowych prowadzi do wniosku, że status uzdrowiska nie jest wyłącznie efektem formalnego aktu administracyjnego oderwanego od rzeczywistego stanu rzeczy, lecz stanowi kategorię publicznoprawną opartą na przesłankach materialnych. Jej podstawą są określone cechy środowiskowe, lecznicze i organizacyjne, które powinny być wykazane, aby uzyskać przymiot uzdrowiska oraz utrzymywane w trakcie jego trwania. W tym sensie uzdrowisko nie jest instytucją prawa publicznego, której istnienie ogranicza się do samego aktu nadania tej kwalifikacji. Przymiot bycia uzdrowiskiem nie jest dany raz na zawsze; gmina ma obowiązek co 10 lat przedstawić Ministrowi Zdrowia operat uzdrowiskowy potwierdzający spełnienie wymagań ustawowych. Szczególne znaczenie dla ich stwierdzenia i dalszego utrzymania ma klimat o właściwościach leczniczych oraz obowiązek ochrony warunków naturalnych. Nie są to elementy uboczne, lecz składniki samego modelu normatywnego. Pogorszenie jakości powietrza nie może więc być traktowane jako okoliczność obojętna z punktu widzenia legalności dalszego istnienia uzdrowiska, przeciwnie, powinno uruchamiać ocenę, czy nadal istnieją materialne podstawy

⁵ Art. 2 pkt 3 w związku z art. 34 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej.

takiej kwalifikacji. Im silniejszy związek ustawowego modelu uzdrowiska z funkcją leczniczą, tym mniej przekonujące staje się traktowanie wymagań środowiskowych jako mających znaczenie wyłącznie pomocnicze. Ustawowa konstrukcja operatu uzdrowiskowego i mechanizmu weryfikacji, czy dany obszar nadal jest uzdrowiskiem potwierdza, że chodzi o przesłanki materialne, a nie czysto symboliczne.

W piśmiennictwie trafnie podkreśla się, że uzdrowisko jako część terytorium gminy przesądza o uznaniu funkcji uzdrowiskowej za funkcję wiodącą, której podporządkowana zostaje znaczna część spraw istotnych z punktu widzenia rozwoju gminy⁶. Jednocześnie ustawowe przesłanki uzyskania statusu uzdrowiska mają charakter łączny, co oznacza, że klimat o właściwościach leczniczych, wymagania środowiskowe, istnienie zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz infrastruktura techniczna współtworzą jedną materialną podstawę. W konsekwencji trwale osłabienie przesłanek środowiskowych nie może być kompensowane samymi walorami krajobrazowymi, tradycją danego obszaru lub jego rozwiniętą funkcją turystyczną.

Materialny charakter uzdrowiska potwierdza również konstrukcja stref ochrony uzdrowiskowej. W literaturze wskazuje się, że mają one charakter szczególnych stref publicznoprawnych, służących ochronie czynników leczniczych, walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych, a strefa „C” obejmuje także obszar mający wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych,

klimatycznych oraz ochronę złóż naturalnych surowców leczniczych. W tym świetle pogorszenie jakości powietrza nie jawi się jako drobne uchybienie, lecz zjawisko mające wpływ na sens prawnej ochrony uzdrowiska. W konsekwencji jakość powietrza nie jest w tym modelu jedynie technicznym parametrem środowiskowym, lecz jednym z kryteriów pozwalających ocenić, czy formalne utrzymywanie statusu uzdrowiska nadal znajduje materialne uzasadnienie.

Nie oznacza to, że każde jednostkowe przekroczenie norm jakości powietrza automatycznie przekreśla uzdrowiskowy charakter danego obszaru. Przekroczenia utrwalone, powtarzalne albo ujawniające się w okresach największej ekspozycji kuracjuszy powinny być jednak kwalifikowane jako okoliczność relevantna prawnie zarówno na etapie weryfikacji operatu uzdrowiskowego, jak i przy ocenie, czy utrzymywanie fiskalnych skutków istnienia uzdrowiska pozostaje materialnie uzasadnione.

Opłata uzdrowiskowa i opłata miejscowa

Dopiero na tle tak rozumianego związku między uzdrowiskiem a materialnymi podstawami jego istnienia staje się możliwa ocena dalszych skutków prawnych wiązanych przez ustawodawcę z istnieniem uzdrowiska. Zgodnie z art. 17 ust. 1a u.p.o.l. rada gminy może wprowadzić opłatę uzdrowiskową ponoszoną przez osoby przebywające dłużej niż dobę w celach

⁶ P. Jankowska: *Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym...*, op.cit., komentarz do art. 2 i 38.

zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach położonych na obszarach uznanych za uzdrowiska. Oznacza to, że przesłanką poboru opłaty pozostaje samo jego istnienie, a nie każdorazowa bieżąca ocena jakości powietrza dokonywana przez organ podatkowy. Jak wskazują komentatorzy, od 1 stycznia 2016 r. opłata uzdrowiskowa ma charakter fakultatywny, a po jej wprowadzeniu może być pobierana wyłącznie w miejscowościach położonych na obszarach uznanych za uzdrowiska, czyli takich, które spełniają wszystkie warunki wskazane w art. 34 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej⁷.

Znaczenie opłaty uzdrowiskowej nie wyczerpuje się jednak w samym wskazaniu formalnej przesłanki jej poboru. Ustawa uzdrowiskowa łączy ją z zadaniami gminy uzdrowiskowej dotyczącymi zachowania funkcji leczniczych, ochrony warunków naturalnych oraz spełniania wymagań środowiskowych. Opłata uzdrowiskowa nie jest zatem neutralnym fiskalnie dodatkiem do ruchu turystycznego, lecz źródłem finansowania szczególnych zadań gmin uzdrowiskowych⁸, tym bardziej że podobnie jak opłata miejscowa stanowi dochód własny gminy. Spór o dopuszczalność poboru opłaty uzdrowiskowej dotyczy więc instrumentu,

który może realnie współkształtować samodzielność finansową gminy i sposób realizacji zadań związanych funkcją uzdrowiskową oraz z ruchem turystycznym⁹.

Dopiero w tym kontekście można właściwie określić relację między opłatą uzdrowiskową a opłatą miejscową. W komentarzu do art. 17 u.p.o.l. trafnie wskazuje się, że opłata uzdrowiskowa stanowi kwalifikowaną postać opłaty miejscowej¹⁰. W wypadku opłaty miejscowej konieczne jest uprzednie ustalenie przez radę gminy wykazu miejscowości odpowiadających minimalnym warunkom klimatycznym, krajobrazowym i pobytowym. Opłata uzdrowiskowa zostaje natomiast powiązana z wcześniejszym uznaniem danego obszaru za uzdrowisko, a więc z kwalifikacją prawną dokonywaną w reżimie ustawy uzdrowiskowej. Różnica ta ma zasadnicze znaczenie dla dalszej analizy: przy opłacie miejscowej zła jakość powietrza może bezpośrednio podważać legalność uchwały stanowiącej podstawę poboru, natomiast przy opłacie uzdrowiskowej podważa przede wszystkim materialne podstawy dalszego utrzymywania statusu uzdrowiska, od którego jest zależny pobór opłaty.

Poza funkcją fiskalną pobór opłaty może być również odczytywany jako

⁷ P. Borszowski, K. Stelmaszczyk-Borszowska, op.cit., komentarz do art. 17.

⁸ Uwypukliła to również epizodyczna interwencja ustawodawcy związana ze skutkami pandemii SARS-CoV-2, kiedy konstrukcja dotacji została przejściowo odniesiona do wpływów z 2019 r. (zob. Opinia prawna z 7.12.2021; do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (druk sejmowy nr 1766, Sejm IX kadencji), Opinia merytoryczna do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (druk sejmowy 1766), 31.1.2022.

⁹ D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak: *Opłata miejscowa i uzdrowiskowa jako źródło dochodów lokalnych – analiza wysokości stawek na wybranych przykładach*, „Finanse Komunalne” nr 1/2023, s. 29-30.

¹⁰ G. Liszewski [w:] R. Dowgier i in., *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2025, komentarz do art. 17, pkt 1-2.

sygnał atrakcyjności miejscowości i składowa budowania jej marki. W odniesieniu do uzdrowiska wzmacnia to potrzebę spójności między ujęciem normatywnym a rzeczywistym stanem środowiska, skoro sama kwalifikacja prawna oraz związane z nią rozwiązania finansowe komunikują ponadprzeciętne walory zdrowotne danego obszaru. Tak zrekonstruowana funkcja opłaty uzdrowskiej pozwala dopiero właściwie uchwycić znaczenie orzecznictwa dotyczącego opłaty miejscowej jako punktu odniesienia do dalszych rozważań.

Opłata miejscowa jako punkt odniesienia

Zapowiedzianym wyżej punktem odniesienia pozostaje orzecznictwo dotyczące opłaty miejscowej. Nie może być mechanicznie przenoszone na opłatę uzdrowską, lecz pomaga odtworzyć znaczenie przesłanek klimatycznych dla konstrukcji opłat pobytowych¹¹. Za pogładową można tu uznać sprawę Zakopanego, dotyczącą opłaty miejscowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA), stwierdzając nieważność uchwały Rady Miasta Zakopanego wskazał, że nie wykazała ona dysponowania aktualnymi danymi dotyczącymi jakości powietrza w chwili jej podejmowania, a więc nie ustalono jednej z podstawowych przesłanek wymaganych do jej podjęcia¹².

Wyrok został utrzymany przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), który zaakcentował, że władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego jest ograniczone przez ustawodawcę, a kompetencja do wprowadzenia opłaty miejscowej może być uzależniona od spełnienia rygorów wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, także w zakresie ochrony środowiska¹³. NSA podkreślił ponadto, że uchwała podejmowana na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l. nie może być traktowana wyłącznie jako „oświadczenie woli” rady gminy, lecz stanowi wynik weryfikacji, czy dana miejscowość spełnia warunki określone w przepisach prawa.

Należy zauważyć, że kierunek ten nie pojawił się dopiero w sprawie Zakopanego. Już wcześniej w orzecznictwie dotyczącym opłaty klimatycznej akcentowano znaczenie spełnienia ustawowych i wykonawczych przesłanek środowiskowych¹⁴. Choć sprawa Zakopanego nie rozstrzyga jeszcze bezpośrednio dopuszczalności poboru opłaty uzdrowskiej, to jednak ma znaczenie systemowe. Pokazuje bowiem, że ustawowe odwołanie do walorów klimatycznych nie może być traktowane jako element wyłącznie deklaratywny. Jeżeli przy opłacie miejscowej zła jakość powietrza może prowadzić do zakwestionowania uchwały stanowiącej podstawę poboru daniny,

¹¹ Por. G. Borkowski: *Opłata klimatyczna...*, op.cit., s. 104-111; P. Borszowski, K. Stelmaszczyk-Borszowska, op.cit. Przywołane opracowania eksponują znaczenie przesłanek środowiskowych i konstrukcję opłat lokalnych, nie prowadzą jednak odrębnej analizy wykorzystującej orzecznictwo dotyczące opłaty miejscowej jako punktu odniesienia dla opłaty uzdrowskiej.

¹² Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, wyrok z 10.7.2017, III SA/Kr 535/15.

¹³ Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 15.3.2018, II FSK 3579/17.

¹⁴ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, wyrok z 6.8.2009, III SA/Kr 1089/08; Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 26.1.2010, II OSK 1873/09.

to przy opłacie uzdrowskowej argument ten ma co najmniej podobną wagę materialną, choć odmienny pozostaje mechanizm prawny jego uruchomienia¹⁵.

Wspólny mianownik obu konstrukcji jest następujący: zarówno przy opłacie miejscowej, jak i przy opłacie uzdrowskowej ustawodawca dopuszcza pobór dodatkowej należności publicznoprawnej dlatego, że pobyt następuje na obszarze, którego cechy środowiskowe i klimatyczne mają przedstawiać wartość relevantną z punktu widzenia zdrowia lub wypoczynku. W obu przypadkach jakość powietrza nie może być zatem traktowana jako element dodatkowy, lecz jako składnik materialnego uzasadnienia obciążenia.

Dopiero na tym tle ujawniają się różnice. Przy opłacie miejscowej punkt ciężkości sporu koncentruje się na legalności uchwały kwalifikacyjnej i spełnieniu minimalnych warunków klimatycznych w rozumieniu rozporządzenia. Przy opłacie uzdrowskowej bezpośrednim przedmiotem oceny nie jest taka uchwała, lecz to, czy dany obszar nadal jest uzdrowskiem w reżimie ustawy uzdrowskowej. Inny jest także skutek proceduralny: w sprawach opłaty miejscowej możliwe jest bezpośrednie zakwestionowanie podstawy poboru, natomiast w sprawach opłaty uzdrowskowej problem ujawnia się przede wszystkim jako rozbieżność między materialnymi przesłankami istnienia uzdrowska a utrzymywaniem skutków fiskalnych takiego statusu.

Drugi element tej linii orzeczniczej został następnie potwierdzony w wyroku

WSA dotyczącym uchwały Rady Miasta Torunia w przedmiocie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową. Sąd stwierdził nieważność uchwały, uznając za bezsporne, że w dacie jej podjęcia strefa miasto Toruń uzyskiwała klasę C w odniesieniu do pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz średniorocznego stężenia benzo(a)pirenu. WSA odrzucił argumenty odwołujące się do sezonowości przekroczeń, ich lokalnego charakteru oraz spełniania norm przez inne substancje, wskazując, że stan zanieczyszczenia powietrza stanowi jedną z podstawowych przesłanek wymaganych do podjęcia uchwały na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l.¹⁶ Szczególnie istotne jest, że WSA powołał legalność uchwały z funkcjonalnie ekwiwalentnym charakterem opłaty miejscowej. W ocenie sądu opłata może być pobierana dopiero po wykazaniu, że miejscowość spełnia przewidziane przez prawo standardy klimatyczne; przeciwnie podejście prowadziłoby do poboru należności bez pewności wystąpienia świadczenia wzajemnego po stronie gminy. Wyrok ten wzmacnia zatem wniosek, że w orzecnictwie administracyjnym zła jakość powietrza nie jest traktowana jako okoliczność uboczna, lecz jako element przesądzający o legalności samej podstawy poboru opłaty¹⁷.

Kierunek ten znajduje potwierdzenie zarówno w nowszym piśmiennictwie, jak i w orzecnictwie dotyczącym art. 17 ust. 5 u.p.o.l. Podkreśla się w nich, że rada gminy nie działa w tym zakresie dyskrecyjnie,

¹⁵ Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 15.3.2018.

¹⁶ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, wyrok z 13.7.2020, I SA/Bd 104/20.

¹⁷ Tamże; por. Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 15.3.2018.

lecz powinna przeprowadzić transparentną, wnikliwą i miarodajną analizę spełnienia przesłanek określonych w przepisach wykonawczych. W orzecznictwie akcentuje się przy tym, że niedopuszczalne jest takie różnicowanie oceny jakości powietrza, które prowadziłyby do obejścia wymagań ustawowych, a objęcie miejscowości poborem opłaty miejscowej wymaga braku wątpliwości co do spełnienia ustawowych warunków. Potwierdza to, że w reżimie opłaty miejscowej kryteria środowiskowe stanowią rzeczywisty warunek legalności uchwały, a nie jedynie argument wspierający jej celowość¹⁸.

Na tym tle warto odnotować, że spór o środowiskowe przesłanki poboru opłat pobytowych ujawnił się również w materiałach sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącej Zakopanego. Chociaż postępowanie zostało umorzone, zgromadzone w sprawie materiały potwierdzają, że znaczenie jakości powietrza dla konstrukcji opłat lokalnych oraz granice doprecyzowania przesłanek klimatycznych w akcie wykonawczym mają również wymiar ustrojowy¹⁹.

Dane o jakości powietrza: ustalenia GIOŚ i NIK

Dotychczasowe ustalenia wymagają konfrontacji z materiałem urzędowym

dotyczącym jakości powietrza w uzdrowiskach. Szczególne znaczenie mają tu dwa typy źródeł: raporty Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ), które opisują wyniki monitoringu jakości powietrza²⁰ oraz ustalenia Najwyższej Izby Kontroli odnoszące się do praktyki potwierdzania, że dany obszar nadal spełnia wymagania właściwe dla uzdrowiska²¹.

Według raportu Generalnego Inspektoratu Ochrony Środowiska za 2023 r. monitoring jakości powietrza prowadzono w 26 uzdrowiskach, na 88 stanowiskach pomiarowych. Zarówno stężenia średnie dobowe, jak i średnie roczne PM_{10} we wszystkich uzdrowiskach objętych badaniami były niższe od poziomów dopuszczalnych; nie odnotowano także przekroczenia rocznego poziomu dopuszczalnego $PM_{2,5}$. W wypadku benzo(a)pirenu poziom docelowy nie został przekroczony w 17 z 21 analizowanych uzdrowisk, a w porównaniu z rokiem 2022 w większości lokalizacji odnotowano spadek stężenia²².

Dane GIOŚ za 2023 r. wskazują na poprawę części wskaźników jakości powietrza. Nie rozstrzygają jednak zasadniczego dla artykułu pytania, czy formalne utrzymywanie statusu uzdrowiska pozostaje dostatecznie powiązane z rzeczywistą weryfikacją jego przesłanek materialnych.

¹⁸ P. Borszowski, K. Stelmaszczyk-Borszowska, op.cit.; por. także: Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 1.4.2025, III FSK 1217/23; Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 8.8.2024, III FSK 318/24; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, wyrok z 26.2.2026, I SA/Ke 15/26.

¹⁹ Postanowienie TK z 3.7.2019, sygn. K 3.18 (OTK ZU A/2019, poz. 45). Dokumenty dostępne na stronie <<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=18219&sprawa=20324>> (dostęp 23.3.2026).

²⁰ Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport problemowy na temat jakości powietrza w uzdrowiskach w Polsce w roku 2023*, Warszawa 2024, s. 15, 18-27, 62-63, 70-71.

²¹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit., s. 8-14, 82, 96-101.

²² Tamże, s. 18-27, 62-63, 70-71.

Właśnie tej kwestii dotyczą ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z 2024 r., odnoszące się do sposobu potwierdzania, że dany obszar nadal spełnia wymagania właściwe dla uzdrowiska. NIK wskazała, że w analizowanych 12 miejscowościach nie były spełnione wymogi dotyczące jakości powietrza, a dokumenty przekazywane Ministrowi Zdrowia nie zawierały pełnej i rzetelnej informacji o stanie arosanitar-nym; mimo to uzdrowski charakter tych obszarów był potwierdzany bez zastrzeżeń²³. Poprawa widoczna w nowszych danych monitoringowych nie usuwa więc pytania o relację między formalnym utrzymywaniem statusu uzdrowiska a rzetelną i aktualną weryfikacją jego przesłanek materialnych²⁴.

Ustalenia NIK pozwalają też uchwycić bardziej techniczne źródła tej niespójności. Po pierwsze, miarodajność danych o jakości powietrza zależy od lokalizacji punktu pomiarowego i od tego, czy oddaje on rzeczywiste warunki ekspozycji osób przebywających w uzdrowisku. NIK wskazała, że w jednym z analizowanych przypadków stacja Państwowego Monitoringu Środowiska była położona wyraźnie wyżej niż istotne części obszaru uzdrowskiego, co mogło prowadzić do niedoszacowania ryzyka w niżej położonych

partiach miejscowości. Po drugie, w dokumentacji związanej z potwierdzaniem, że dany obszar nadal jest uzdrowiskiem, nie zawsze w pełni wykorzystywano wyniki modelowania matematycznego oraz inne dane pozwalające uchwycić lokalne zróżnicowanie stężeń²⁵. Po trzecie, NIK podniosła problem jakości powietrza wewnątrz zakładów lecznictwa uzdrowskiego. Brak obowiązkowych badań nie pozwala przyjąć, że pobyt w budynkach sam w sobie neutralizuje skutki zanieczyszczenia powietrza zewnętrznego; przeciwnie, w czasie epizodów smogowych stężenia PM_{10} i benzo(a)pirenu wewnątrz pomieszczeń mogą również osiągać poziomy ponadnormatywne²⁶. Wątek ten ma jednak również znaczenie prawne, a nie wyłącznie techniczne. Skoro znaczna część świadczeń lecznictwa uzdrowskiego jest wykonywana wewnątrz zakładów i urzędzeń uzdrowskich, to wykazana przez NIK przenikalność zanieczyszczeń do pomieszczeń podważa założenie, że sama infrastruktura obiektów neutralizuje ryzyko środowiskowe związane z jakością powietrza. W odniesieniu do kuracjuszy należących do grup szczególnie wrażliwych osłabia to zdolność państwa i gminy do rzeczywistego wykonywania publicznoprawnej funkcji leczniczej przypisanej uzdrowisku²⁷.

²³ Tamże, s. 9, 12, 31-32. NIK wskazała, że w każdym z analizowanych 12 uzdrowisk przekroczony był poziom docelowy średniorocznego stężenia benzo(a)pirenu, a zgromadzone dane wskazywały również na ponadnormatywne stężenia PM_{10} , $PM_{2.5}$ lub ozonu.

²⁴ Tamże, s. 8-11, 19, 82, 99-100; por. także Informacja o wynikach kontroli NIK: *Resort zdrowia nie dostrzega problemu zanieczyszczenia powietrza w uzdrowiskach*, komunikat z 19.8.2024.

²⁵ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit., s. 12-13, 73-74.

²⁶ NIK zauważyła, że w sezonach chłodnych lat 2018-2022 w 12 uzdrowiskach objętych analizą leczono łącznie 44 693 osoby z grup szczególnie wrażliwych, w tym 6815 dzieci, co nadaje temu problemowi nie tylko wymiar administracyjno-statystyczny, lecz także bezpośrednio zdrowotny.

²⁷ Tamże, s. 9, 13-14, 96-101.

Znaczenie ustaleń NIK nie ogranicza się przy tym do opisu stanu z lat 2018–2022. Istotne jest również to, że kontrola z 2024 r. odwoływała się do wcześniejszych badań, sprawdzono m.in., czy organizacja procesu oceny i weryfikacji uwzględniała wnioski z poprzedniej kontroli NIK dotyczącej uzdrowisk. Pozwala to spojrzeć na problem nie jak na incydentalną wadliwość pojedynczych operatorów lub jednorazowy spór o dane pomiarowe, lecz powtarzający się deficyt instytucjonalny: system potwierdzania statusu uzdrowiska nie zapewniał dostatecznie skutecznego przełożenia wiedzy o jakości powietrza na ocenę dalszego osiągania ustawowych przesłanek uzdrowiska²⁸.

W efekcie zestawienie raportów GIOŚ i NIK prowadzi do bardziej znuansowanego wniosku: poprawa wybranych wskaźników jakości powietrza nie usuwa pytania o relację między formalnym utrzymywaniem statusu uzdrowiska a rzetelną weryfikacją jego materialnych przesłanek. Dla oceny prawnej istotne jest więc nie tylko to, czy wybrane parametry uległy poprawie w danym roku pomiarowym, lecz także, czy system potwierdzania statusu uzdrowiska potrafi adekwatnie reagować na dane niepełne, lokalnie zróżnicowane albo zmienne w czasie.

Konstytucyjny wymiar paradoksu uzdrowiska

Zasadniczym punktem odniesienia jest art. 68 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym

władze publiczne są obowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. W odniesieniu do uzdrowisk obowiązek ten powinien przekładać się na szczególnie łatwo dostrzegalne i korzystne dla zdrowia publicznego rezultaty, ponieważ obszary te mają służyć leczeniu, rekonwalescencji i poprawie kondycji osób nierzadko należących do grup szczególnie wrażliwych. Jeżeli więc władze publiczne decydują się na utrzymanie dla określonego obszaru statusu uzdrowiska, mimo wiedzy o utrwalonych albo powtarzalnych zagrożeniach aerosanitarnych, problem nie sprowadza się do technicznej wadliwości stosowania ustawy uzdrowiskowej, lecz dotyczy także zakresu wykonywania konstytucyjnego obowiązku ochrony zdrowia w środowisku, które z założenia ma oddziaływać prozdrowotnie.

Również art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji pozwalają spojrzeć na paradoks uzdrowiska z perspektywy obowiązków środowiskowych państwa. W realiach uzdrowiska bezpieczeństwo ekologiczne nie oznacza jedynie ochrony przed stanami skrajnej degradacji, lecz wymaga utrzymywania takich warunków środowiskowych, które pozwalają zachować zgodność między formalnym istnieniem uzdrowiska a jego rzeczywistymi podstawami materialnymi. Obowiązek ochrony środowiska ma tu zarazem wymiar organizacyjny i proceduralny: obejmuje tworzenie rzetelnych mechanizmów gromadzenia,

²⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit., s. 7, 98-99; por. także Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o statusie uzdrowisk*, Warszawa 2017; Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport problemowy na temat jakości powietrza w uzdrowiskach...*, op.cit., s. 70-71.

weryfikacji i wykorzystywania danych o stanie środowiska przy ocenie, czy dany obszar nadal spełnia ustawowe wymagania uzdrowiskowe. Jeżeli więc władze publiczne postanawiają utrzymać status określonego obszaru jako uzdrowiska, mimo trwałych, powtarzalnych albo sezonowo ujawniających się zastrzeżeń co do jakości powietrza, a operaty uzdrowiskowe i towarzysząca im dokumentacja nie zawierają pełnej i rzetelnej informacji o stanie aerosanitarnym, problem dotyczy nie tylko skuteczności ochrony zdrowia, lecz także sposobu wykonywania konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska oraz zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego na obszarze, któremu prawodawca przypisuje szczególne walory lecznicze i środowiskowe.

Powyższe ustalenia dopełnia analiza art. 74 ust. 3 Konstytucji, który przyznaje każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. W odniesieniu do uzdrowisk przepis ten ma znaczenie szczególne, ponieważ informacja o jakości powietrza nie służy wyłącznie społecznej kontroli działań władz publicznych, lecz pozostaje w bezpośrednim związku z decyzjami podejmowanymi w procesie leczenia uzdrowiskowego. Dotyczy to zarówno lekarza kierującego pacjenta do określonego uzdrowiska, jak i potencjalnego kuracjusza, który powinien mieć możliwość oceny, czy warunki środowiskowe w miejscu leczenia odpowiadają zdrowotnemu sensowi takiego pobytu. W przypadku osób należących do grup szczególnie wrażliwych rzetelna, pełna i aktualna informacja

o stanie aerosanitarnym może mieć znaczenie nie tylko praktyczne, lecz także przesądzające z punktu widzenia zasadności samego skierowania.

Z tej perspektywy ustalenia NIK o niepełności i nierzetelności części dokumentacji dotyczącej stanu aerosanitarnego nabierają dodatkowej wagi: prezentują nie tylko jakość działania administracji, ale również praktyczne stosowanie konstytucyjnego prawa do informacji na obszarach, które mają pełnić funkcję leczniczą. Jeżeli bowiem władze publiczne decydują się potwierdzić status prawny określonego obszaru jako uzdrowiska, mimo istotnych zastrzeżeń co do jakości powietrza, a równocześnie nie zapewniają przejrzystego dostępu do pełnych danych o stanie środowiska, problem nie dotyczy już wyłącznie wadliwości procedury weryfikacyjnej, lecz także ograniczenia możliwości podejmowania racjonalnych decyzji przez podmioty uczestniczące w korzystaniu z lecznictwa uzdrowiskowego.

Na marginesie warto dodać, że uzdrowiska mogą być postrzegane również jako element dziedzictwa narodowego, a tym samym jako dobro wymagające szczególnej troski ze strony państwa. Z perspektywy art. 5 Konstytucji, nakazującego Rzeczypospolitej strzec dziedzictwa narodowego oraz zapewniać ochronę środowiska, wzmacnia to argument, że utrzymywanie uzdrowisk nie może ograniczać się do zachowania ich nazwy i formalnej kwalifikacji. Ochrona tej kategorii obszarów powinna obejmować również przeciwdziałanie takiej degradacji środowiska, która osłabia ich leczniczy charakter i podważa sens dalszego utrzymywania ich jako instytucji prawa publicznego.

Analizowany problem pozostaje również w ścisłym związku z art. 2 Konstytucji. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadza się bowiem zarówno wymóg zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak i standard rzetelności, niesprzeczności oraz niepozorności działań władzy publicznej. Samo uznanie danego obszaru za uzdrowisko tworzy po stronie obywatela racjonalne oczekiwanie, że ma on do czynienia z przestrzenią o ponadprzeciętnych walorach zdrowotnych i środowiskowych, a nie wyłącznie z obszarem, który zachował taki przymiot w sensie formalnym. Jeżeli państwo i gmina utrzymują tę kwalifikację mimo wiedzy o istotnym osłabieniu jej podstaw środowiskowych, podważone zostaje nie tylko zaufanie do konkretnej instytucji prawnej, lecz także wiarygodność całego systemu, który powinien w sposób rzetelny komunikować obywatelom rzeczywiste znaczenie kategorii prawnych używanych przez ustawodawcę.

Na tym tle paradoks uzdrowiska rodzi również pytanie o konstytucyjną legitymizację obciążenia publicznego. Nie chodzi o prosty zarzut niekonstytucyjności samej opłaty uzdrowiskowej, lecz o problem materialnego związku dani z przesłankami, które mają uzasadniać jej pobór. W tym sensie relewantne pozostają art. 84 i art. 217 Konstytucji: skoro ciężar publiczny ma być nakładany na podstawie ustawy, to ustawowa konstrukcja opłaty nie może w praktyce odrywać się od cech obszaru, które uzasadniają jej istnienie. Pomocnicze znaczenie ma również art. 86 Konstytucji, ponieważ pokazuje, że ustrojowy model

ochrony środowiska zakłada współodpowiedzialność za jego stan, a zatem nie pozwala traktować standardu środowiskowego uzdrowisk jako kwestii czysto marketingowej albo wtórnej wobec interesów fiskalnych gminy. Im silniej formalny pobór opłaty uzdrowiskowej jest rozbieżny z rzeczywistym stanem środowiska, tym wyraźniej ujawnia się napięcie między dopuszczalnością formalną a legitymizacją materialną.

Powody utrwalenia wadliwej praktyki

Tylko *de lege lata* nie ma podstaw, aby przyjąć, że każde przekroczenie norm jakości powietrza automatycznie skutkuje bezprawnością poboru opłaty uzdrowiskowej. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych uzależnia bowiem pobór opłaty od istnienia uzdrowiska, a nie od bieżącej oceny warunków klimatycznych przez organ podatkowy. Dopóki dany obszar nie utraci przymiotu uzdrowiska w odpowiednim trybie, dopóty formalna przesłanka poboru opłaty pozostaje spełniona. Formalny charakter tej przesłanki znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie dotyczącym indywidualnych spraw z zakresu opłaty uzdrowiskowej. Sądy przyjmują, że jeżeli miejscowość jest położona na obszarze uznanym za uzdrowisko, to wszystkie osoby przebywające w niej dłużej niż dobę w celach wymienionych w art. 17 ust. 1a u.p.o.l. co do zasady podlegają opłacie, a spory koncentrują się na zakresie zwolnień ustawowych oraz sposobie obliczania pobytu. Sam zarzut złej jakości powietrza nie niweczy więc w obowiązującym stanie prawnym podstawy poboru, dopóki dany obszar

nie utraci przymiotu uzdrowiska w przewidzianym trybie²⁹.

Nie można jednak na tej podstawie przyjąć, że praktyka stosowania prawa pozostaje spójna z modelem ustawowym. Mechanizm utrwalania tej niespójności można sprowadzić do trzech zasadniczych okoliczności.

Po pierwsze, sama procedura potwierdzania, że dany obszar nadal spełnia wymagania właściwe dla uzdrowiska ma charakter okresowy, sformalizowany i jest oparta przede wszystkim na operacie uzdrowiskowym przedstawianym Ministrowi Zdrowia co 10 lat. Konstrukcja tego mechanizmu pokazuje, że ustawodawca nie powiązał dalszego utrzymywania statusu uzdrowiska z bieżącą, automatyczną reakcją na pojedyncze pogorszenie parametrów środowiskowych, lecz z wieloetapową oceną dokumentacyjną³⁰.

Po drugie, rozproszenie ról między gminą, wojewodą, Ministrem Zdrowia i organami ochrony środowiska powoduje, że żaden z organów nie jest wyposażony w sprawnie i szybko reagujący instrument powiązania oficjalnych danych środowiskowych z weryfikacją statusu uzdrowiska lub skutkami finansowymi jego utrzymywania.

Po trzecie, jak wskazała NIK, dokumenty kierowane do Ministra Zdrowia nie zawierały pełnej i rzetelnej informacji o stanie powietrza, co osłabiało jakość weryfikacji i utrudniało adekwatną reakcję systemu³¹.

W tym sensie wadliwość praktyki nie polega wyłącznie na opóźnionej reakcji na aktualne dane pomiarowe, lecz także na niewystarczającym wykorzystaniu wcześniejszych ustaleń kontrolnych i niezrealizowanych wnioskach dotyczących jakości powietrza w uzdrowiskach³².

Niespójność ta może utrzymywać się również z powodów finansowych: status uzdrowiska oraz pobór opłat pobytowych przekładają się na dochody gminy, a w wypadku opłaty uzdrowiskowej także na mechanizm dotacji powiązanej z wysokością wcześniejszych wpływów. Dobrze ilustruje to opracowanie przygotowane przez ClientEarth: ograniczony zasięg bezpośrednich pomiarów w części gmin współlistnieje z realnie istotnymi wpływami z opłat pobytowych. Nie jest to argument rozstrzygający o legalności poboru, ale pomaga wyjaśnić, dlaczego niespójność systemu może utrzymywać się również wtedy, gdy wątpliwości co do jej materialnych podstaw są już dobrze rozpoznane³³.

²⁹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, wyrok z 18.3.2021, I SA/Sz 679/20; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, wyrok z 15.1.2021, I SA/Gl 679/20; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, wyrok z 17.8.2023, I SA/Kr 431/23; Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 2.8.2024, III FSK 240/24.

³⁰ Art. 43-44 ustawy uzdrowiskowej; por. także Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit., s. 82, 98-99.

³¹ Tamże, s. 8-14, 31-32, 82, 99-100.

³² Ustawa uzdrowiskowa, art. 43-44; Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o statusie uzdrowisk*, op.cit.; Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit., s. 7, 98-99; por. także Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport problemowy na temat jakości powietrza...*, op.cit., s. 70-71.

³³ K. Drzewicka, M. Kordowska, I. Bojadżijewa, U. Winecka: *Jak w polskich górach zarabia się na smogu – zanieczyszczone kurorty i uzdrowiska ponad prawem?*, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, Warszawa 2023, s. 8-10, 20, 74-75.

W sensie dogmatycznym najtrafniejsza jest zatem konkluzja, że trwałe lub powtarzalne przekroczenia norm jakości powietrza nie unicestwiają automatycznie formalnej podstawy poboru opłaty uzdrowskiej, lecz podważają materialne uzasadnienie dalszego istnienia uzdrowiska, od którego zależy pobór tej opłaty. Im dłużej system prawny toleruje taki stan, tym bardziej widoczne staje się rozejście między ustawą uzdrowską, reżimem ochrony środowiska i ustawą o podatkach i opłatach lokalnych.

Kierunki koniecznych zmian

Z perspektywy przygotowania odpowiednich zmian prawa należałoby rozważyć kilka kierunków reformy.

Po pierwsze, konieczne jest jednoznaczne doprecyzowanie relacji między potwierdzaniem właściwości leczniczych klimatu a oficjalnymi danymi o jakości powietrza. W praktyce nie powinno budzić wątpliwości, że trwałe przekroczenia poziomów dopuszczalnych lub docelowych zanieczyszczeń istotnych dla zdrowia ludzi wymagają pełnej i krytycznej oceny przy potwierdzaniu, że dany obszar nadal jest uzdrowiskiem.

Po drugie, należałoby skrócić i uszczelnić mechanizm reagowania na niespełnianie wymagań środowiskowych. Z punktu widzenia ochrony zdrowia publicznego oraz przejrzystości finansów publicznych obecny rytm weryfikacji może okazać się

nadmiernie odległy od rzeczywistej dynamiki zmian jakości powietrza³⁴. W świetle ustaleń NIK i doświadczeń ostatnich lat kierunek zmian można doprecyzować przez wskazanie mechanizmów weryfikacji jakości powietrza, które powinny być obowiązkowo i kompleksowo uwzględniane przy ocenie dalszego istnienia statusu uzdrowiska. Należałoby wówczas obowiązkowo uwzględniać dane dotyczące PM₁₀, PM_{2,5} i benzo(a)pirenu z wielolecia referencyjnego oraz – tam, gdzie brak stacji stałej lub jej lokalizacja nie oddaje warunków ekspozycji kuracjuszy – wyniki modelowania, dane ze stacji reprezentatywnych albo pomiarów mobilnych. W przypadkach utrzymujących się przekroczeń, szczególnie w sezonie chłodnym (grzewczym) należałoby powiązać procedurę uzdrowską z oceną przeciwwskazań do kierowania określonych grup pacjentów, zamiast pozostawiać ten problem poza mechanizmem potwierdzania, że dany obszar nadal jest uzdrowiskiem. Ponadto zasadne byłoby wprowadzenie obowiązku okresowego badania jakości powietrza wewnątrz zakładów lecznictwa uzdrowskiego, przynajmniej w tych, w których oficjalne dane zewnętrzne wskazują na ryzyko epizodów smogowych³⁵.

Po trzecie, warto rozważyć wprowadzenie dwuetapowej reguły wpływającej na pobór opłaty uzdrowskiej. Etap pierwszy, ostrożnościowy, uruchamiałyby się wtedy, gdy oficjalne dane Państwowego

³⁴ Ustawa uzdrowskowa, art. 43-44; Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit.; por. także Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport problemowy na temat jakości powietrza...*, op.cit., s. 70-71.

³⁵ Por. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit., s. 13-14, 24-26, 96-101.

Monitoringu Środowiska albo modelowanie GIOŚ przez dwa kolejne lata potwierdzały przekroczenie dobowego poziomu dopuszczalnego PM_{10} albo poziomu docelowego benzo(a)pirenu na obszarze uzdrowiska lub strefy istotnej dla jego klimatu. Skutkiem byłby obowiązek wszczęcia z urzędu weryfikacji operatu uzdrowskowego oraz warunkowe powiązanie dotacji uzdrowskowej z przedstawieniem programu naprawczego. Etap drugi, sankcyjny, uruchamiałyby się wtedy, gdyby po upływie kolejnych 12 miesięcy przekroczenia nadal się utrzymywały albo gdyby dokumentacja uzdrowskowa nie przedstawiałaaby rzetelnych danych o stanie powietrza. W takim wypadku ustawodawca mógłby przewidzieć czasowe zawieszenie poboru opłaty, obniżenie maksymalnej stawki albo redukcję dotacji do czasu zakończenia procedury weryfikacyjnej. Tak skonstruowana reguła nie prowadziłaby automatycznie do utraty przez dany obszar przymiotu uzdrowiska, ale przeciwdziałałaby utrzymywaniu pełnych skutków fiskalnych w sytuacji długotrwałego zakwestionowania jego materialnych podstaw. W celu zwiększenia skuteczności dyscyplinującej mechanizm ten powinien być możliwie silnie zobiektywizowany: jego uruchomienie powinno następować *ex lege* po spełnieniu ustawowo określonych przesłanek czasowo–środowiskowych, przy równoczesnym obowiązkowym wszczęciu procedury weryfikacji, czy dany obszar jest nadal uzdrowskiem,

a nie na podstawie swobodnego uznania administracyjnego.

Po czwarte, pożądane byłoby silniejsze powiązanie wydatkowania środków pochodzących z opłaty uzdrowskowej i odpowiadającej jej dotacji z działaniami służącymi poprawie jakości środowiska. Dotychczasowe doświadczenia z czasową ingerencją ustawodawcy w konstrukcję dotacji uzdrowskowej pokazują, że mechanizm finansowy jest podatny na interwencję legislacyjną i może zostać bardziej precyzyjnie skorelowany z rzeczywistym wykonywaniem zadań uzdrowskowych³⁶.

W szerszej debacie *de lege ferenda* pojawia się również postulat zastąpienia opłaty miejscowej opłatą turystyczną i pozostawieniu opłaty uzdrowskowej w dotychczasowym kształcie. Z perspektywy tego artykułu propozycja ta nie rozwiązuje paradoksu uzdrowiska, ale trafnie pokazuje, że ewentualne złagodzenie wymogów środowiskowych może dotyczyć co najwyżej zwykłego reżimu turystycznego, nie zaś instytucji prawnej opartej na funkcji leczniczej i klimacie o właściwościach leczniczych³⁷.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że określenie „paradoks uzdrowiska” nie jest jedynie figurą retoryczną. Jego istota polega na rozbieżności między materialnym modelem uzdrowiska, opartym na funkcji leczniczej i wymaganiach środowiskowych, a formalnym utrzymywaniem

³⁶ Opinia prawna do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowskowym, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskowej oraz o gminach uzdrowskowych (druk sejmowy nr 1766), 7.12.2021; Opinia merytoryczna do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowskowym, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskowej oraz o gminach uzdrowskowych (druk sejmowy 1766), 31.1.2022.

³⁷ E. Sygut: *Czy już czas na opłatę turystyczną?*, „Finanse Komunalne” nr 1/2025, s. 51, 58-59.

skutków prawnych i fiskalnych także wtedy, gdy aktualne dane środowiskowe i ustalenia organów kontrolnych nie dają podstaw do jednoznacznie pozytywnej oceny jakości powietrza.

Na postawione w artykule pytania badawcze należy odpowiedzieć następująco. Po pierwsze, utrwalona lub powtarzalna zła jakość powietrza w uzdrowisku nie znosi automatycznie formalnego statusu danego obszaru, ale nie pozostaje też okolicznością zewnętrzną wobec tej kwalifikacji. Dotyczy materialnych przesłanek, które uzasadniają nadanie i dalsze utrzymywanie statusu. Nie każde jednostkowe przekroczenie norm przekreśla go, ale przekroczenia istotne z punktu widzenia funkcji leczniczej nie mogą być traktowane jako prawnie obojętne. Po drugie, de lege lata przekroczenia norm jakości powietrza nie prowadzą automatycznie do bezprawności poboru opłaty uzdrowiskowej, ponieważ jego formalna dopuszczalność zależy od utrzymywania statusu uzdrowiska. Podważają jednak materialne uzasadnienie, a pośrednio także legitymizację skutków fiskalnych. Po trzecie, obowiązujący model prawny nie zapewnia

dostatecznie szybkiego i przejrzystego mechanizmu reagowania na rozbieżność między deklarowaną funkcją leczniczą uzdrowiska a rzeczywistym stanem środowiska.

Najnowsze dane GIOŚ doprecyzowują obraz sytuacji i nie potwierdzają tezy o jednolitej złej jakości powietrza we wszystkich uzdrowiskach, ale ustalenia NIK pokazują, że problemem pozostaje rzetelność procedury weryfikacji materialnych przesłanek ich statusu.

W konsekwencji paradoks polega na rozjeździe poziomu formalnego i materialnego: formalne istnienie i skutki fiskalne statusu uzdrowiska nie zawsze odpowiadają materialnym warunkom, które miały uzasadniać jego utworzenie. Problem ten wymaga zarówno interwencji ustawodawczej, jak i bardziej rygorystycznych standardów stosowania prawa.

dr MICHAŁ ŁYSZKOWSKI
Instytut Nauk Prawnych
Polskiej Akademii Nauk,
ORCID: 0000-0002-6426-3534

Słowa kluczowe: status uzdrowiska, opłata uzdrowiskowa, opłata miejscowa, zanieczyszczenie powietrza

Bibliografia:

1. Binaś M.: *Opłaty lokalne* [w:] *Podatki i opłaty lokalne w praktyce gmin*, 2023.
2. Borkowski G.: *Opłata klimatyczna w smogu*, „Głosa” nr 3/2018.
3. Borszowski P., Stelmaszczyk-Borszowska K. [w:] *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, WKP 2025.
4. Drzewicka K., Kordowska M., Bojadziejewa I., Winecka U.: *Jak w polskich górach zarabia się na smogu – zanieczyszczone kurorty i uzdrowiska ponad prawem?*, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, Warszawa 2023.

5. Jankowska P.: *Ustawa o lecznictwie uzdrowskowym, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskowej oraz o gminach uzdrowskowych. Komentarz*, [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
6. Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o statusie uzdrowsk*, Warszawa 2017.
7. Najwyższa Izba Kontroli, *Resort zdrowia nie dostrzega problemu zanieczyszczenia powietrza w uzdrowskach*, komunikat z 19 sierpnia 2024.
8. Rynio D., Zakrzewska-Półtorak A.: *Opłata miejscowa i uzdrowskowa jako źródło dochodów lokalnych – analiza wysokości stawek na wybranych przykładach*, „Finanse Komunalne” nr 1/2023.
9. Sygut E.: *Czy już czas na opłatę turystyczną?*, „Finanse Komunalne” nr 1/2025.

ABSTRACT

Air Pollution and the Health Resort Fee – the Health Resort Paradox

Under the Polish law, a health resort is a designated area that has been granted a special status under the public law, due to the recognised therapeutic properties of its climate and natural medicinal resources, as well as its compliance with statutory environmental and organisational requirements. It is therefore not merely a place whose significance rests on reputation, connotations with treatment or recreation, or perceived attractiveness, but an area where legally organised therapeutic activities are carried out based on natural medicinal resources, climate and appropriate infrastructure. In the legal practice, however, a significant systemic problem arises. On the one hand, the legislator links the health resort status to the therapeutic qualities of climate, as well as special protective obligations and responsibilities of the local authorities. On the other hand, some areas continue to be officially recognised as health resorts despite official data indicating that air quality standards are persistently or recurrently exceeded there. So an issue consists not in the very presence of smog, but in the discrepancy between the formal status of a health resort and weakened reasons that justify its establishment. Previous audits have not provided a sufficiently in-depth analysis that would combine the material conditions for a health resort status with the mechanisms ensuring its formal maintenance. The article aims to answer three audit questions. First, whether persistent or recurring poor air quality in a health resort concerns only the factual sphere, or whether it also undermines the legal health resort concept itself. Second, whether permanent, recurring, seasonal, or local exceeding of air quality standards should affect the collection of the health resort fee. Third, whether the current legal framework provides a sufficiently effective mechanism for responding to discrepancies between the declared therapeutic function of a health resort and the actual condition of the environmental.

Michał Łyszkowski, PhD, Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences, ORCID: 0000-0002-6426-3534

Key words: health resort status, health resort fee, local tourism fee, air pollution

Warunki efektywności implementacji postanowień

Mechanizm monitorujący wdrażanie konwencji stambulskiej

Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule 11 maja 2011 r.¹, określa obowiązki państw-stron w zakresie wdrożenia środków ustawodawczych, wykonawczych i stosowania polityki adekwatnej do zobowiązań, jakie wzięły one na siebie. Proces ten podlega kontroli w ramach mechanizmu monitorującego i służy zapewnieniu zgodności przepisów krajowych z postanowieniami tego aktu międzynarodowego. Jak zauważa B. Mielnik, oznacza to nie tylko przystąpienie, ratyfikację czy zastosowanie bezpośrednie niektórych aktów organizacji międzynarodowych. Niejednokrotnie wiąże się też z koniecznością przeprowadzenia zmian w porządku krajowym w drodze implementacji². Celem artykułu jest przybliżenie mechanizmu monitorującego wdrażanie konwencji antyprzemocowej, służącego zapewnianiu efektywności kontroli kształtowania przepisów krajowych zgodnie z jej założeniami i postanowieniami.

MAGDALENA TABERNACKA

Mechanizm monitorowania a cel konwencji

Konwencja antyprzemocowa jest elementem europejskiego i globalnego systemu

aktów prawnych realizujących cel ochrony praw człowieka oraz poszanowania wolności i godności ludzkiej. Państwa członkowskie Rady Europy (dalej: RE) przywołały w preambule wiele aktów prawnomiędzynarodowych³, w których

¹ Jest nazywana konwencją stambulską, dalej także: konwencja antyprzemocowa, konwencja.

² B. Mielnik: *Zgodność prawa krajowego z prawem międzynarodowym na przykładzie Polski. Uwagi ogólne*, „Przegląd Prawa i Administracji” CXX, 2020, cz. 1 i 2, s. 330.

³ Do aktów tych należą: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (ETS Nr 5 z 1950 r.) oraz protokoły do niej, Europejska Karta Społeczna (ETS Nr 35 z 1961 r., zmieniona w 1996 r., ETS Nr 163), Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (ETS Nr 197 z 2005 r.) oraz Konwencja

wskazano taki cel, a w szczególności ochronę najsłabszych jednostek w społeczeństwie i przeciwdziałanie niegodziwemu traktowaniu. Jak wynika z art. 77 konwencji, to że dane państwo jest jej stroną nie ma wpływu na jego zobowiązania w sprawach objętych zakresem normowania konwencji antyprzemocowej wynikające z innych umów międzynarodowych, których stroną jest to państwo lub stanie się w przyszłości. W ust. 2 tego artykułu stwierdzono wprost, że strony konwencji mogą zawierać między sobą dwustronne lub wielostronne porozumienia dotyczące kwestii będących jej przedmiotem w celu uzupełnienia lub wzmocnienia postanowień lub ułatwienia wdrażania zasad określonych w konwencji.

Konwencja antyprzemocowa, jako ratyfikowana umowa międzynarodowa,

weszła do polskiego systemu prawnego jako akt prawny rangi ustawy. Mieści się w zamkniętym przedmiotowo i podmiotowo katalogu prawa powszechnie obowiązującego, wskazanego w art. 87 Konstytucji RP. Konwencja określa jednak jedynie ramowe obowiązki stron w zakresie przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, pozostawiając państwom dookreślenie tych kwestii w prawie krajowym oraz dzięki stosowaniu odpowiednich środków organizacyjnych⁴. Dlatego został w niej przewidziany mechanizm monitorujący, służący zapewnieniu odpowiedniego stanu realizacji przepisów i harmonizacji stosowania prawnych i organizacyjnych środków antyprzemocowych w państwach będących stronami konwencji⁵.

Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych (ETS Nr 201 z 2007 r.). W preambule zostały przywołane także następujące zalecenia Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Rady Europy: Zalecenie Rec (2002)5 w sprawie ochrony kobiet przed przemocą, Zalecenie CM/Rec (2007)17 w sprawie standardów i mechanizmów dotyczących równości kobiet i mężczyzn, Zalecenie CM/Rec (2010)10 w sprawie roli mężczyzn i kobiet w zapobieganiu konfliktom i ich rozwiązywaniu oraz w umacnianiu pokoju. Ponadto konwencja wpisuje się także w standardy prawnomiędzynarodowe ustanowione następującymi umowami: Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych (1966), Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966), Konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (1979) i Protokołem Fakultatywnym do niej (1999), a także zaleceniem ogólnym nr 19 Komitetu do spraw likwidacji dyskryminacji kobiet w sprawie przemocy wobec kobiet. Ponadto państwa-strony uwzględniły także Konwencję o prawach dziecka (1989) i Protokoły Fakultatywne do niej (2000) oraz Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych (2006) oraz Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego (2002), a także przywołały podstawowe zasady międzynarodowego prawa humanitarnego, zwłaszcza Konwencję genewską o ochronie osób cywilnych podczas wojny (1949) oraz Protokoły Dodatkowe I i II (1977).

⁴ Na przykład art. 23 konwencji „Schroniska” nadano brzmienie: Strony przyjmą konieczne środki ustawodawcze lub inne środki mające na celu utworzenie wystarczającej liczby odpowiednich i łatwo dostępnych schronisk oferujących bezpieczne zakwaterowanie oraz aktywną pomoc ofiarom, zwłaszcza kobietom i ich dzieciom. W ramach mechanizmu monitorującego w wieloetapowej procedurze sprawdzane jest więc ustanowienie zarówno podstaw prawnych i organizacyjnych funkcjonowania takich schronisk, jak i to, czy one rzeczywiście funkcjonują oraz czy odpowiadają warunkom określonym konwencją: czy ich liczba jest wystarczająca i są łatwo dostępne oraz czy są miejscami bezpiecznymi dla ofiar. Kontrola sprawowana zgodnie z założeniami mechanizmu monitorującego dotyczy więc nie tylko kwestii ustawodawczych ale przede wszystkim kwestii wykonawczych.

⁵ Jak zauważa B. Mielnik, regulacje międzynarodowe oddziałują na kształt prawa krajowego albo wprost, gdy wymagana jest ich implementacja bądź nawet bezpośrednie stosowanie, albo pośrednio przenikają

Przystępując do konwencji państwa-strony⁶ zobowiązały się do realizacji jej celów. Zostały one wyrażone wprost w jej artykule 1 ust. 1 i należą do nich:

- a) ochrona kobiet przed wszystkimi formami przemocy oraz zapobieganie, ściganie i eliminacja przemocy wobec kobiet i przemocy domowej;
- b) przyczynianie się do eliminacji wszystkich form dyskryminacji kobiet oraz wspieranie rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn, w tym przez umacnianie samodzielnej pozycji kobiet;
- c) stworzenie ogólnych ram, polityki i działań na rzecz ochrony i wsparcia wszystkich ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej;
- d) popieranie współpracy międzynarodowej, mającej na celu eliminację przemocy wobec kobiet i przemocy domowej;
- e) zapewnienie wsparcia i pomocy organizacjom i organom ścigania dla skutecznej współpracy, mającej na celu przyjęcie zintegrowanego podejścia do eliminacji przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Realizacja celów konwencji przez państwa-strony została poddana szczególnemu systemowi kontroli jej implementacji, który określono wprost jako mechanizm monitorujący (mechanizm monitorowania), co wynika z art. 1 tego aktu⁷. Działanie systemu zostało uregulowane w rozdziale IX.

Mechanizm monitorowania służy dostarczaniu wiedzy o stopniu i efektach implementacji przepisów konwencji w danym kraju. Sam w sobie nie zapewni realizacji postanowień konwencji. Efekty kontroli jej wdrażania mogą jednak być podstawą do uruchamiania innych mechanizmów mających realny wpływ na państwa-strony w zakresie podjęcia środków prawnych i organizacyjnych służących przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Informacje upowszechniane dzięki temu mechanizmowi mogą też uruchamiać działania klasyfikowane w ramach tzw. kontroli obywatelskiej i prowadzić do faktycznej odpowiedzialności politycznej osób piastujących stanowiska w organach państwa, które zaniechały

do porządków krajowych, stanowiąc niejednokrotnie o duchu prawa. B. Mielnik: *Zgodność prawa krajowego...*, op.cit., s. 322. Konwencja określa wprost, jakie rozwiązania powinny być wdrożone do polskiego systemu krajowego za pomocą krajowych środków prawnych, jednakże owo przenikanie „w duchu prawa”, o którym pisze B. Mielnik, może być widoczne przy projektowaniu ogólnych ram polityki administracyjnej w celu przeciwdziałania przemocy domowej i przemocy wobec kobiet. Zgodnie jednak ze słuszną konstatacją B. Mielnik, jeżeli chodzi o zgodność prawa krajowego z prawem międzynarodowym, wiele zależy od dobrej woli państwa polskiego oraz właściwego podejścia do zobowiązań międzynarodowych, z poszanowaniem zasad dobrej wiary i zasady *pacta sunt servanda*. Tym bardziej, że nie chodzi o sam obowiązek dostosowania istniejącego już prawa, lecz także przyjmowanie późniejszych norm w zgodzie z istniejącymi zobowiązaniami. Tamże, s. 329.

⁶ Obecnie jej stroną jest 38 państw i Unia Europejska jako struktura ponadpaństwowa. Sygnatariuszami konwencji były jeszcze: Czechy, Słowacja, Litwa, Węgry, Bułgaria i Armenia, jednak do tej pory jej nie ratyfikowały. Stroną konwencji jest również Polska, która ratyfikowała ją 13.4.2015 (Dz.U.2015.961). W lipcu 2021 r. – po 10 latach od podpisania konwencji – władze Turcji zdecydowały o jej wypowiedzeniu, co wywołało w tym kraju falę protestów.

⁷ Stanowi on, że w celu zapewnienia wdrożenia jej postanowień ustanawia specjalny mechanizm monitorowania.

odpowiedniego implementowania konwencji w danym kraju. Efekty kontroli przeprowadzonej w ramach mechanizmu, a w zasadzie i sam mechanizm mogą odegrać rolę sygnalizującą zarówno w społeczeństwie, jak i innych państwach-stronach konwencji – czy nawet w społeczności międzynarodowej.

Zakres monitorowania

Zakres monitorowania implementacji konwencji antyprzemocowej dotyczy kontroli wypełniania zobowiązań, jakie strony wzięły na siebie. Jak stanowi art. 4 ust. 1 konwencji, strony przyjmą środki ustawodawcze i inne środki, konieczne by promować i chronić prawa wszystkich, zwłaszcza kobiet, do życia wolnego od przemocy w sferze publicznej i prywatnej. Środki inne niż ustawodawcze, to np. działania wykonawcze podejmowane wprost przez organy państwa, systemy interwencji kryzysowej oraz systemy wsparcia organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Ponieważ konwencja uznaje przemoc wobec kobiet za formę i wynik dyskryminacji, w art. 4 ust. 2 sprecyzowano środki ustawodawcze służące jej przeciwdziałaniu, co ma polegać na stosowaniu

rozwiązań prawnych i wykonawczych gwarantujących zasadę równości kobiet i mężczyzn. Monitorowanie wdrażania konwencji dotyczy też sprawdzania, czy zastosowano w państwie odpowiednie polityki antydyskryminacyjne, co wynika przede wszystkim z art. 6 i 7 konwencji, w których strony zobowiązały się do uwzględniania perspektywy płci w toku wdrażania i oceniania wpływu konwencji. Jest to o tyle istotne, że przemoc niweczy równość społeczną. Monitorowanie wdrażania konwencji, w kontekście faktycznego realizowania w danym państwie rozwiązań antydyskryminacyjnych, będzie też następowało w odniesieniu do art. 12 ust. 6 i art. 18 ust. 3, w których przewidziano obowiązek podejmowania działań mających na celu osiągnięcie standardu społecznej samodzielności kobiet, a także promowanie postaw społecznych w tym zakresie, co w szczególności dotyczy samodzielnej pozycji i niezależności ekonomicznej kobiet będących ofiarami przemocy. Dostrzeżenie przez twórców konwencji społecznego znaczenia tego standardu dla efektywności przeciwdziałania zjawisku przemocy⁸ jest szczególnie istotne, gdyż stwarza podstawy do rzeczywistej eliminacji agresji w relacjach domowych, w sytuacji gdy ofiara

⁸ W pierwszym sprawozdaniu ogólnym z działalności GREVIO (organu sprawdzającego implementację konwencji w państwach-stronach) wskazano, że od samego początku ta instytucja podkreśla w swoich sprawozdaniach krajowych znaczenie związania państwa podstawową zasadą konwencji: współzależności między nierównością płci a przemocą wobec kobiet. W związku z tym GREVIO śledzi z uwagą przestrzeganie priorytetowego wymogu konwencji, aby państwo przyjęło kompleksową, zintegrowaną politykę zapobiegania i zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet ze względu na płeć. Bezpośrednie i staranne monitorowanie „w terenie” istnienia i funkcjonowania konkretnych środków prawnych i innych usług oraz mechanizmów zapobiegania, ochrony i ścigania uzupełniło to podejście. *Pierwsze sprawozdanie ogólne z działalności GREVIO obejmujące okres od września 2015 r. do maja 2019 r.*, s. 7, <<https://rm.coe.int/first-grevio-report-of-activities-polish/1680a1f12a>>, (dostęp: 7.5.2025).

z powodów finansowych nie ma możliwości opuszczenia opresyjnego środowiska. Problem zapewnienia standardu równości ma zresztą szerszy wymiar aksjologiczny, wpływający na prakseologiczne aspekty funkcjonowania społeczeństwa. W swoich badaniach W. Wilkinson i K. Pickett doszli do wniosku, że im większa równość społeczna, tym większy dobrostan danego społeczeństwa mierzony takimi zmiennymi, jak oczekiwana długość życia, poziom zdrowotności, skala przemocy, poziom lęku w społeczeństwie, wyniki nauczania czy poziom zaufania społecznego⁹. Autorzy ci posługują się terminem: „nierówność jako przemoc »strukturalna«” i dowodzą, że istnieje korelacja między poziomem równości a skalą natężenia przemocy, konstatując, że gdy zmniejsza się nierówność, to maleje poziom agresji¹⁰. Konieczność zapewnienia odpowiedniego stopnia implementacji konwencji i rzeczywiste działanie instrumentów zapobiegających przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w państwach-stronach konwencji jest więc czynnikiem stwarzającym podstawy do przerwania łańcucha kulturowych i ekonomicznych zależności, uruchamiających w społeczeństwie mechanizmy korelacji przemocy z nierównościami. Sprawny system monitorowania jest czynnikiem kluczowym, zapewniającym sprawność realizacji postanowień konwencji antyprzemocowej, co z kolei ma istotne skutki dla efektywności funkcjonowania społeczeństwa i jego dobrostanu.

Polityka służąca zapobieganiu i zwalczaniu wszystkich form przemocy objętych zakazami stanowionymi w konwencji, do czego państwa-strony zobowiązały się w jej art. 7, powinna być skuteczna, kompleksowa i skoordynowana oraz obejmować wszystkie właściwe środki, zapewniać holistyczne (całościowe) podejście do zjawiska przemocy wobec kobiet, na pierwszym miejscu stawiając prawa ofiary. Owo podejście, co wynika z art. 7 ust. 3, oznacza udział wszystkich podmiotów, takich jak: agencje rządowe, parlamenty oraz władze krajowe, regionalne i lokalne, krajowe instytucje ochrony praw człowieka, a także organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które powinny podejmować adekwatne działania w ramach skutecznej współpracy.

Monitorowanie implementacji konwencji dotyczy też, zgodnie z postanowieniami przyjętymi w art. 5 ust. 1 konwencji, powstrzymywania się państw-stron (ich organów) od udziału w jakichkolwiek aktach przemocy wobec kobiet. Chodzi o zapewnienie przestrzegania tego obowiązku przez władze państwowe, urzędników, osoby pracujące na zlecenie władz państwowych, instytucje i inne jednostki działające w jego imieniu. Ponadto, jak wynika z ust. 2, kontrola dotyczy też przyjęcia przez strony koniecznych środków ustawodawczych i innych, aby zapewnić należytą staranność w zapobieganiu, ściąganiu, karaniu oraz naprawieniu szkody wynikającej z aktów przemocy objętych zakresem konwencji, które są popełniane

⁹ Patrz badania opublikowane w R. Wilkinson, K. Pickett: *Duch równości. Tam gdzie panuje równość, wszystkim żyje się lepiej*, Warszawa 2011.

¹⁰ Tamże, s. 161.

przez podmioty inne niż państwowe. Chodzi przede wszystkim o bezpośrednich sprawców przemocy. Konwencja statuje więc system, w którym państwo zobowiązane jest przeciwdziałać przemocy pojawiającej się spontanicznie, z uwagi na określone uwarunkowania kulturowe, co jest wzmacniane przez bezpośrednie obowiązki państw-stron dotyczące aktywnego zwalczania klimatu społecznego sprzyjającego przemocy. Strony konwencji muszą zapewnić efektywne mechanizmy zapobiegające przemocy na poziomie władz publicznych i podmiotów realizujących zadania publiczne i powinno to prowadzić do wyeliminowania takich zjawisk, jak łagodne traktowanie sprawców przemocy, niewszczywanie odpowiednich prawnych środków ochronnych w stosunku do ofiar i nieudzielanie im pomocy medycznej i faktycznego zabezpieczenia.

Ponieważ strony konwencji, zgodnie z art. 8, wzięły na siebie obowiązki odpowiedniego finansowania działań antyprzemocowych i zapewnienia zasobów ludzkich we wdrażaniu polityki, działań i programów mających na celu zwalczanie wszelkich form przemocy objętych zakazami konwencji, kontrola podejmowana w ramach mechanizmu monitorującego ma na celu ustalenie, czy środki te są wystarczające.

Monitorowanie dotyczy także sfery organizacyjnej wypełniania przez państwa-strony postanowień konwencji – co wynika z przepisów art. 10 i 11. Dotyczy

to ustanowienia przez nie instytucji odpowiedzialnych za koordynację, wdrażanie, monitorowanie oraz ocenę polityki i działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form przemocy objętych zakresem konwencji. Instytucje te zajmują się także zbieraniem danych statystycznych i wspierają inicjatywy badawcze w zakresie objętym postanowieniami konwencji, a dotyczy to m.in. takich kwestii, jak: poznanie przyczyn i skutków przemocy domowej i przemocy wobec kobiet, częstości jej występowania oraz karalności, a także skuteczności działań podejmowanych w celu wykonania konwencji.

Zakres monitorowania postępów we wdrażaniu konwencji jest więc dostosowany do specyfiki zjawiska przemocy domowej i przemocy wobec kobiet oraz do wymogów efektywnego ich zwalczania. Przemoc między ludźmi warunkowana jest nie tylko specyfiką ich indywidualnych relacji, ale też klimatem społecznym oraz relacji władz z obywatelami, co czasem może korelować ze zjawiskiem instytucjonalnego tolerowania aktów przemocy. To z kolei może być zarówno skutkiem, jak i przyczyną społecznego przyzwolenia na nie¹¹. Przemoc nigdy nie jest prywatną sprawą ofiary i jej sprawcy. Zawsze oddziałuje na całe społeczeństwo i to uzasadnia wkroczenie państwa z działaniami interwencyjnymi. Państwo respektujące standard ochrony praw człowieka, do którego

¹¹ Przemoc istniała w kontaktach międzyludzkich od zawsze i jej całkowite wyeliminowanie jest raczej niemożliwe, chociażby dlatego, że potencjał użycia przemocy jest jednym z elementów składowych pojęcia władzy. Działanie z użyciem przemocy przebiega w myśl zasady *quia nominor leo* (z łac. ponieważ zwę się lwem) i w praktyce polega na usprawiedliwieniu agresji silniejszego. M. Tabernacka: *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2018, s. 280.

zobowiązane jest umowami międzynarodowymi, musi ingerować w relacje osobiste osób uczestniczących w aktach przemocy. Jest to swoista konsekwencja zasady subsydiarności – tam gdzie jednostki nie są w stanie samodzielnie poradzić sobie z problemem, ma ono obowiązek wkroczyć ze swoimi władczymi i niewładczymi kompetencjami. Ponieważ przemoc domowa i przemoc wobec kobiet, do której dochodzi także poza rodziną, jest zjawiskiem występującym niezależnie od środowiska społecznego czy też lokalizacji geograficznej, uzasadnione jest reagowanie na ten problem w skali międzynarodowej. W dobie globalizacji nie tylko stosunki społeczne w krajach ościennych są sprawą oddziałującą na poszczególne państwa. Zglobalizowany przepływ ludzi i ich kontakty sprawiły, że w obecnym świecie stosunki społeczne są w pewien sposób oderwane od terytorium, czego konsekwencją jest także to, że akty przemocy mogą przybierać formę napaści odczuwanych transterytorialnie, na przykład jeżeli chodzi o przemoc relacyjną czy ekonomiczną między ludźmi, którzy pozostają w stosunku zależności finansowej lub kontaktują się ze sobą zdalnie.

Elementy mechanizmu monitorującego

Mechanizm przewidziany konwencją antyprzemocową łączy siłę merytorycznych kwalifikacji osób wchodzących w skład organów i gremiów zaangażowanych w ocenę implementacji z możliwościami, jakie daje pozycja ustrojowa jego poszczególnych elementów, co w praktyce oznacza możliwość politycznego oddziaływania

na państwa-strony konwencji. Mechanizm monitorujący to kompleksowy układ elementów czy też czynników organizacyjnych, strukturalnych i proceduralnych. Został zaprojektowany tak, aby zaangażować podmioty krajowe i organy o zasięgu międzynarodowym. Zakłada wielopłaszczyznową współpracę i sieć powiązań między nimi.

System monitorowania implementacji konwencji w zakresie organizacyjnym i funkcjonalnym zapewnia warunki do podejmowania efektywnej współpracy na poziomie międzynarodowym, służącej realizacji jej idei i konkretnych postanowień. Konwencja przewiduje obowiązki i uprawnienia dla jej stron (zwłaszcza dla parlamentów krajowych), dla Komitetu Stron, Sekretarza Rady Europy oraz instytucji zaangażowanych w sprawy równości i ochrony praw człowieka, ponadto dla Komisarza do spraw Praw Człowieka Rady Europy, Zgromadzenia Parlamentarnego oraz wyspecjalizowanych organów Rady Europy, jak również organów ustanowionych w ramach innych umów międzynarodowych.

Na poziomie krajowym istotnym elementem systemu monitorującego są organy utworzone zgodnie z art. 10 konwencji, określane jako instytucje odpowiedzialne za koordynację, wdrażanie, monitorowanie oraz ocenę polityki i działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form przemocy objętych zakresem konwencji. Dzięki temu, że instytucje te zbierają i analizują dane dotyczące przemocy, możliwe jest sprawne projektowanie polityki antyprzemocowej i ocena stanu implementacji konwencji w danym państwie.

GREVIO

Filarem struktury mechanizmu monitorowania, w myśl regulacji zawartych w konwencji, jest GREVIO¹² – grupa ekspertów w dziedzinie przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, której zadaniem, zgodnie z art. 66 ust. 1 konwencji, jest monitorowanie wdrażania przez państwa-strony jej przepisów.

Sposób, w jaki zaprojektowano GREVIO pozwala na zapewnienie fachowości i pluralizmu działania oraz dokonywania ocen przez to gremium. Dotyczy to wymogów merytorycznych i formalnych, jakie powinni spełniać jego członkowie, procedury ich wyłaniania oraz dokonywania kontroli przez ten organ.

Jak przewiduje w art. 66 ust. 2 konwencji, w skład tego organu wchodzi od 10 do 15 osób, z zachowaniem równego udziału kobiet i mężczyzn i równowagi geograficznej. Postanowienia te uzupełnia ust. 4, zgodnie z którym każdy członek GREVIO musi być obywatelem innego państwa, członkowie powinni reprezentować główne systemy prawne, a jeżeli chodzi o kraje pochodzenia, powinni reprezentować właściwe instytucje i władze działające w obszarze przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w tych krajach. Daje to gwarancję pluralizmu przy dokonywaniu ocen dzięki ukształtowaniu się etnocentryzmu elastycznego¹³ i wyeliminowaniu

ryzyka nieadekwatności oceny określonych zjawisk, co mogłoby mieć wpływ na badanie prawidłowości implementacji konwencji.

Jak przesądza art. 66 ust. 4 pkt 2 konwencji, członkowie GREVIO są wybierani spośród osób o wysokich kwalifikacjach moralnych, uznawanych za ekspertów w dziedzinie praw człowieka, równości kobiet i mężczyzn, przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, pomocy i ochrony ofiar lub spośród osób o uznanym doświadczeniu zawodowym związanym z obszarami objętymi zakresem konwencji. Daje to gwarancję fachowości tego organu, gdyż ocena implementacji konwencji wymaga, przede wszystkim, zrozumienia istoty zjawisk przemocy domowej i przemocy wobec kobiet. Niezbędna jest tu także wiedza z zakresu uwarunkowań organizacyjnych i prawnych działania instytucji państwowych, mających wdrażać postanowienia konwencji i realizować polityki ustalone zgodnie z jej literą.

W związku z tym mogą to być zarówno przedstawiciele władz publicznych, zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych. Szczególnie uzasadnione byłoby powoływanie do GREVIO naukowców prowadzących badania przemocy domowej i przemocy wobec kobiet, zwłaszcza jeśli

¹² Nazwa GREVIO jest akronimem pełnej nazwy tego gremium w angielskim brzmieniu: *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*.

¹³ Zjawisko etnocentryzmu L. Juang i D. Matsumoto definiują jako dokonywanie ocen przez pryzmat filtrów kulturowych, które zostały nabyte przez jednostkę w procesach socjalizacji i enkulturacji; D. Matsumoto i L. Juang: *Psychologia międzykulturowa*, Gdańsk 2007, s. 87. Autorzy określają zjawisko etnocentryzmu elastycznego – uwzględniającego inne niż nasza perspektywy kulturowe, jako proces poszukiwania innych punktów widzenia; tamże, s. 91. W wieloosobowych organach kontrolnych wydaje się, że właśnie standard etnocentryzmu elastycznego jest stanem pożądanym z uwagi na potrzebę zachowania obiektywizmu dokonywanych ocen.

ich działalność popularyzatorska okazała się w danym kraju czy regionie opinotwórcza i jeżeli dysponują oni znacznym dorobkiem naukowym w tym zakresie.

O sile merytorycznej GREVIO przesądza wymóg prawny, aby przy powoływaniu tej struktury zapewniono udział osób wykazujących się wiedzą z wielu dyscyplin. Warto zauważyć, że ta przesłanka może być realizowana zarówno przez zgłaszanie do GREVIO kandydatów dysponujących wiedzą interdyscyplinarną, jak również takich, którzy reprezentują różne dziedziny mające związek z zapobieganiem i zwalczaniem przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. W gremium mogą więc zasiadać np. prawnicy, w tym dysponujący wiedzą zarówno z dziedziny kryminologii, prawa rodzinnego, prawa cywilnego, publicznego (w tym administracyjnego i międzynarodowego) oraz psychologowie i psychiatrzy specjalizujący się w kwestiach przemocy relacyjnej i leczeniu osób dotkniętych traumą. W jego skład mogą zostać powołani specjaliści mający doświadczenie w stosowaniu procedur antyprzemocowych i dysponujący odpowiednią praktyką w tym zakresie.

Jeżeli zaś chodzi o samą procedurę wyłaniania składu tego organu, to konwencja wprost określa standard jej przejrzystości. Osoby sprawujące funkcje w GREVIO są wybierane, zgodnie z art. 66 ust. 2, przez Komitet Stron spośród kandydatów będących obywatelami danego państwa-strony,

desygnowanego przez nie do GREVIO. Kadencja trwa 4 lata, a jej ponowne sprawowanie jest możliwe tylko raz.

Jako zasadnicze ogniwo systemu monitorującego implementację konwencji GREVIO spełnia istotną rolę organizacyjną, a także jest gwarantem odpowiednio wysokiego poziomu merytorycznego podejmowanych działań. Analiza przepisów konwencji prowadzi do wniosku, że GREVIO pełni funkcję kontrolną, zaś sama konwencja nie przewiduje środków prawnych czy faktycznych, które mogłyby naruszać działaniami tego gremium sferę suwerennego decydowania państw-stron.

B. Grabowska-Moroz i A. Śledzińska-Simon wypowiedziały się w kwestii zarzutów formułowanych przeciwko konwencji na etapie jej ratyfikacji, w których podnoszono rzekome zagrożenie dla suwerenności Polski ze strony GREVIO. Jak słusznie zauważają autorki¹⁴, podobne mechanizmy monitorujące występują w wielu aktach prawa międzynarodowego i zakładają one takie działania organów monitorujących, jak: raporty z wykonania konwencji (np. raporty grupy GRECO) czy rekomendacje dotyczące wykonania określonej konwencji będącej wynikiem analizy przedłożonego sprawozdania (np. CEDAW¹⁵). W podobnym duchu wypowiada się P. Czarny, który zauważa, że kompetencje GREVIO nie mają charakteru stanowczego i bezwzględnie wiążącego państwa strony konwencji, w razie sporów przewiduje ona

¹⁴ B. Grabowska-Moroz, A. Śledzińska-Simon: *Uwagi na temat zgodności Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z Konstytucją RP*, „Państwo i Prawo” nr 5/2015, s. 58.

¹⁵ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW) uchwalona rezolucją nr 34/180 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 18.12.1979, (Dz.U.1982.10.71).

bowiem procedury negocjacyjno-koncyliacyjne. Zdaniem autora, tworzenie tego rodzaju ciał, jak GREVIO, nie jest niczym niezwykłym¹⁶. GREVIO, jako organ ekspercki o uprawnieniach kontrolnych, nie ma żadnych kompetencji, które można by określić jako władcze w stosunku państw-stron konwencji. Jest to organ uczestniczący w wieloetapowej procedurze kontrolnej, a jego zadania wynikające z przepisów konwencji, polegają na ustaleniu faktycznego stanu implementacji przepisów konwencji i wyjaśnianiu źródeł zaobserwowanych ewentualnych rozbieżności w jej wdrażaniu. Cykliczne rozpatrywanie raportów krajowych dotyczących wdrażania konwencji oraz możliwości dokonywania doraźnych kontroli wskazują jednoznacznie, że jest to organ wyłącznie kontrolny, niemający możliwości „nakazywania” czegokolwiek państwom-stronom oraz egzekwowania konkretnych rozwiązań, zaproponowanych w wyniku oceny przedłożonych mu raportów.

Zdaniem B. Grabowskiej-Moroz i A. Śledzińskiej-Simon, z którym trzeba się zgodzić, działalność międzynarodowych organów traktatowych o charakterze

eksperskim należy ogólnie określić jako pozytywną, zaś praktyka wydawania zaleceń ogólnych (ang. general comments) jest powszechna na przykład we wszystkich organach funkcjonujących na podstawie Konwencji CEDAW, a jej cel to ujednolicenie stosowania danej konwencji przez wyjaśnienie znaczenia (np. zakresu) jej przepisów. Ponadto zalecenia wprowadzają jednolity standard sprawozdawczy z wykonania obowiązków wynikających z norm prawa międzynarodowego. Należy zaaprobować więc stanowisko autorek, że wizja zbyt aktywistycznej roli GREVIO, które nie podlega demokratycznej kontroli, jak i daleko idącej interpretacji postanowień konwencji całkowicie pomija to, że jej strona na żadnym etapie postępowania przed GREVIO (jak również na etapie implementacji konwencji) nie jest pozbawiona swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej¹⁷. Jeżeli chodzi o ocenę jego działania jako organu eksperckiego, W. Burek zauważył, że gremium to, jako klasyczny organ ekspercki podejmuje regularny dialog ze stronami konwencji – co dzieje się przy okazji składania raportów, także raportów alternatywnych¹⁸. Współpraca z innymi organami

¹⁶ P. Czarny: *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej*, „Zeszyty Prawnicze” nr 4/2012, s. 76.

¹⁷ B. Grabowska-Moroz, A. Śledzińska-Simon: *Uwagi na temat zgodności...*, op.cit., s. 58-59.

¹⁸ Raporty alternatywne, to potoczna nazwa informacji udzielanych GREVIO na podstawie art. 68 ust. 5 konwencji przez organizacje pozarządowe, społeczeństwo obywatelskie oraz krajowe instytucje ochrony praw człowieka. W czerwcu 2020 r. polski Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) złożył „Raport alternatywny Rzecznika Praw Obywatelskich do sprawozdania rządu Rzeczypospolitej Polskiej z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej”, w którym nakreślił sytuację i problemy osób doznających w Polsce przemocy domowej. Z informacji zawartych na stronie RPO, <<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-dla-grevio>>, (dostęp: 20.5.2026) wynika, że podstawą raportu były sumiennie sprawdzane i opracowane informacje pozyskiwane na podstawie indywidualnych skarg, wystąpień generalnych, doniesień medialnych i danych udostępnianych przez organizacje pozarządowe i inne podmioty. Link do raportu: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/raport_alternatywny_rpo_dla_grevio_czerwiec_2020.pdf>.

RE oraz korzystanie z dorobku instytucji działających w ramach innych systemów ochrony praw człowieka mają na celu obiektywizację i kompletność dokonywanej przez GREVIO oceny. Finalnym efektem jest szczegółowy i specjalistyczny dokument, zawierający wiele rekomendacji¹⁹, opracowanych obiektywnie, a nie nakazów narzucających stronie autorytatywnie.

Komitet Stron

Organem będącym elementem systemu monitorującego implementację konwencji antyprzemocowej jest Komitet Stron, działający na mocy art. 67 konwencji i przyjętego przez siebie regulaminu. Komitet składa się z przedstawicieli stron konwencji. Do jego najistotniejszych kompetencji należy wybór członków GREVIO. Posiedzenia odbywają się, gdy wniosek w tej sprawie złożą jedna trzecia członków Komitetu, Przewodniczący Komitetu Stron lub Sekretarz Generalny Rady Europy. Jak zauważa W. Burek, analiza przebiegu dotychczasowych spotkań Komitetu Stron wskazuje, że zajmowano się zagadnieniami związanymi z wyborem członków GREVIO, regularnie spotykano się też z przewodniczącym tego gremium, a także dyskutowano na temat nowych i przyszłych przystąpień do konwencji. Ponadto podejmowano wybrane zagadnienia związane z implementacją konwencji (raporty/wystąpienia państw-stron), odbieraniem raportów opracowanych przez Sekretariat

RE czy też praktyką innych organizacji międzynarodowych w obszarze przemocy wobec kobiet²⁰. Komitet Stron może działać niejako równolegle do GREVIO. Zgodnie z art. 68 ust. 12 ma prawo, bez uszczerbku dla procedury podjętej przez GREVIO (opisanej w ustępach od 1 do 8 tego artykułu), na podstawie jego sprawozdania i wniosków przyjąć zalecenia zaadresowane do strony, które mogą dotyczyć działań, jakie należy podjąć w celu wdrożenia wniosków tego gremium. Komitet, jeżeli to konieczne, ustala datę przedstawienia informacji na temat ich wdrożenia. Ponadto może on sformułować zalecenia adresowane do strony popierającej współpracę, ułatwiającą właściwe wdrażanie konwencji.

Parlamenty krajowe

W systemie monitorowania wdrażania konwencji istotną rolę odgrywają także parlamenty krajowe, co w konwencji zostało określone w art. 70 jako ich udział w monitoringu. Zgodnie z art. 70 ust. 1 konwencji zachęca się je do udziału w ocenie środków podjętych do wdrażania konwencji, a jak stanowi ust. 2, każda ze stron przekazuje swojemu parlamentowi sprawozdania GREVIO.

W art. 70 ust. 3 zachęca się Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy do regularnego podsumowywania postępów wdrażania konwencji.

Działania służące monitorowaniu implementacji konwencji były również

¹⁹ W. Burek: *Grupa Ekspertów ds. Przeciwdziałania Przemocy Wobec Kobiet i Przemocy Domowej – GREVIO* [w:] E.H. Morawska, K. Gałka (red.), *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, Lublin 2021, s. 306.

²⁰ Tamże, s. 296.

przedmiotem rezolucji Parlamentu Europejskiego (Unia Europejska jest stroną konwencji, ale statusu PE wobec przepisów konwencji nie można porównywać wprost ze statusem parlamentów krajowych państw-stron), stąd też, mimo że konwencja wprost nie określa tego organu jako elementu mechanizmu monitorującego, należy tu dostrzec jego rolę. Na przykład, w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 11 lutego 2021 r. w sprawie przyszłych wyzwań w dziedzinie praw kobiet w Europie, po ponad 25 latach od uchwalenia deklaracji pekińskiej i pekińskiej platformy działania²¹, wezwano państwa członkowskie UE, aby uwzględniły zalecenia GREVIO i udoskonaliły prawodawstwo w celu jego lepszego dostosowania do postanowień konwencji stambulskiej z myślą o zapewnieniu właściwego wdrożenia i egzekwowania. Wypada to ocenić jako dodatkowe wzmocnienie instytucjonalne, mające na celu „motywowanie” tych państw spośród stron Konwencji, które należą do UE.

Stosowanie mechanizmu monitorującego

Gwarancje efektywności mechanizmu monitorującego w pierwszym rzędzie dotyczą ustanowienia efektywnej, wieloetapowej procedury pozwalającej ustalić stan wdrożenia konwencji w danym państwie. Jest to możliwe dzięki określonym w niej sposobom uzyskiwania informacji o implementacji postanowień oraz dzięki ustanowionemu systemowi konsultacji, w który jest zaangażowanych wiele podmiotów, w tym

organizacje społeczeństwa obywatelskiego w danym państwie.

Ponadto do czynników proceduralnych przyczyniających się do efektywności systemu należy standard aktywnego udziału kontrolowanego państwa w działaniach monitorujących – zarówno w pierwszej fazie kontroli, jak i na dalszych jej etapach. Kluczowe w tym procesie są więc informowanie i partycypacja państw-stron oraz ich społeczeństw, co następuje równolegle. Ważna jest więc tu wieloetapowość procedury, umożliwiająca ustalenie stanu faktycznego, jej konsultacyjny charakter, wymagający zaangażowania państwowych organów krajowych oraz podmiotów pozarządowych, a ponadto udziału GREVIO oraz organów Rady Europy. Do efektywności mechanizmu monitorującego, rozumianej jako ustalenie stanu implementacji konwencji i sformułowania zaleceń co do dalszego działania, należą odpowiednie rozwiązania w zakresie pozyskiwania i przekazywania informacji, a także kompletność podstawowej procedury monitorowania i procedur *ad hoc*.

Procedura podstawowa

Wieloetapowa procedura mechanizmu monitorującego została skonstruowana tak, aby zapewniać wysoką standaryzację zakresu uzyskanych informacji oraz dostarczać GREVIO informację zwrotną wpływającą na ostateczny wynik kontroli. Pierwszym etapem procedury kontrolnej jest przedstawienie przez państwo-stronę Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy sprawozdania

²¹ Nr 2021/2509 (RSP).

opracowanego na podstawie kwestionariusza przygotowanego przez GREVIO. Następnie organ ten, wraz z przedstawicielem strony, rozpatruje sprawozdanie, co daje możliwość uzyskania na bieżąco wyjaśnień poszczególnych kwestii.

W następnych etapach procedury kontrolnej, która z mocy art. 68 ust. 3 konwencji jest podzielona na cykle, GREVIO opracowuje kolejny kwestionariusz. Służy on ocenie implementacji poszczególnych postanowień konwencji. W wyniku kontroli GREVIO przygotowuje projekt sprawozdania, zawierający analizę wdrażania postanowień, których dotyczy ocena. Zawarte są tam także sugestie i propozycje sposobu rozwiązania problemów zidentyfikowanych w trakcie kontroli. Następnie projekt przekazywany jest stronie. Ma ona możliwość zaopiniowania go – co otwiera pole dialogu z GREVIO. Po rozpatrzeniu stanowiska strony i na podstawie uzyskanych informacji GREVIO przyjmuje sprawozdanie i wnioski dotyczące podjętych przez nią środków i przekazuje je stronie oraz Komitetowi Stron, a także zapewnia ich upowszechnienie wraz z ewentualnymi uwagami strony.

Generalnie konwencja określa bardzo szerokie możliwości w zakresie pozyskiwania

i przekazywania informacji mających związek z implementacją jej przepisów, co stwarza formalne podstawy do uzyskania danych i ewentualnych analiz przydatnych na poszczególnych etapach prac.

Procedury *ad hoc*

Mechanizm monitorujący przewiduje trzy procedury *ad hoc*, które są komplementarne wobec procedury „zwykłej”, przeprowadzanej przez GREVIO. Na mocy art. 68 ust. 12 Komitet Stron ma prawo, na podstawie sprawozdania i wniosków GREVIO, przyjąć zalecenia zaadresowane do danej strony, które – po pierwsze – mogą dotyczyć działań, jakie należy podjąć w celu wdrożenia tych wniosków i określać, w sytuacjach gdy jest to konieczne, datę przedstawienia informacji na ten temat; po drugie – może wydać zalecenia zmierzające do popierania współpracy z tą stroną, która służy wdrażaniu konwencji.

Druga doraźna procedura może zostać wdrożona przez GREVIO na podstawie art. 68 ust. 13. Jest to żądanie pilnego przedłożenia przez państwo-stronę specjalnego sprawozdania dotyczącego środków podjętych w celu zapobieżenia poważnym, masowym lub utrzymującym się przypadkom przemocy wobec kobiet²².

²² Jak referuje W. Burek, regulamin GREVIO doprecyzowuje tę procedurę przewidując w szczególności, że: do momentu ewentualnego opublikowania raportu końcowego poszczególne etapy procedury są poufne, chyba że GREVIO zdecyduje inaczej; ewentualne zgłoszenia o sytuacji wymagającej podjęcia specjalnej procedury wyjaśniającej powinny być przekazywane GREVIO przez własny Sekretariat, w pierwszej kolejności badana jest wiarygodność uzyskanych informacji – w tym celu może być powołana specjalna grupa robocza lub/i zlecone opinie zewnętrzne; oprócz zorganizowania ewentualnej wizyty krajowej, GREVIO może m.in. występować do różnych podmiotów o przedstawienie informacji, organizować lub zlecać przesłuchania, powoływać ekspertów; o wynikach postępowania dyskutuje się na posiedzeniu plenarnym GREVIO i dopiero po ich przyjęciu są przekazywane zainteresowanej stronie oraz ewentualnie Komitetowi Stron i Komitetowi Ministrów Rady Europy; wyniki końcowe co do zasady powinny zostać upublicznione. W. Burek, *Grupa Ekspertów...*, op.cit., s. 292-293,

GREVIO może żądać takiego sprawozdania i otrzymać wiarygodne informacje na temat problemu, który wymaga natychmiastowej uwagi w celu zapobieżenia lub ograniczenia skali lub liczby poważnych naruszeń konwencji.

Konwencja przyznaje też GREVIO w art. 68 ust. 14 możliwość wszczęcia postępowania przygotowawczego, gdy napłyną informacje przekazane przez daną stronę bądź inne wiarygodne źródła. Może ono wówczas wyznaczyć jednego lub kilku spośród swoich członków do prowadzenia takiego postępowania i przedstawienia w pilnym trybie sprawozdania z niego. Po rozpatrzeniu wniosków z przeprowadzonego postępowania dochodzeniowego GREVIO przekazuje je danej stronie – gdy to stosowne – Komitetowi Stron i Komitetowi Ministrów Rady Europy wraz z innymi uwagami i zaleceniami.

Pozyskiwanie informacji

Jeżeli chodzi o efektywność kontroli wynikającą z możliwości pozyskiwania informacji pozwalających na wieloaspektowy ogląd problemów związanych z faktycznym wdrożeniem konwencji antyprzemocowej w danym państwie, to należy wskazać znaczenie formularzy opracowywanych przez GREVIO, pozwalających otrzymać ustandaryzowane informacje oraz docenić system ich przekazywania zaprojektowany w konwencji. GREVIO korzysta z informacji dostarczanych przez strony – w postaci opracowań przygotowanych przez nie zgodnie z art. 10 i 11 konwencji. Chodzi o te przygotowane przez krajowe instytucje koordynujące i inne informacje, takie jak: dane statystyczne dotyczące przypadków i form przemocy

objętej zakresem konwencji i pochodzące z badań przeprowadzanych w danym kraju na temat wszystkich form przemocy objętych zakresem konwencji, w celu poznania ich przyczyn i skutków, częstości występowania oraz karalności, a także skuteczności działań.

Istotne znaczenie ma ponadto przewidziana przez konwencję w art. 68 ust. 5 możliwość uzyskiwania tzw. alternatywnych raportów, co pozwala GREVIO otrzymywać informacje na temat wdrażania konwencji od organizacji pozarządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego, a także krajowych instytucji ochrony praw człowieka.

Ponadto konwencja dopuszcza w art. 68 ust. 6 i 8 możliwość pozyskiwania informacji z innych źródeł formalnych. Przy czym określono w niej obowiązek spoczywający na GREVIO, polegający na braniu pod uwagę w sposób należyty istniejących informacji dostępnych w ramach innych umów regionalnych i międzynarodowych, a także pochodzących od organów podejmujących działania w sprawach przemocy domowej i przemocy wobec kobiet. GREVIO może też otrzymywać informacje dotyczące wdrażania konwencji od: Komisarza do spraw Praw Człowieka Rady Europy, Zgromadzenia Parlamentarnego oraz wyspecjalizowanych organów Rady Europy, jak również od organów ustanowionych w ramach innych umów międzynarodowych. GREVIO ma dostęp do skarg przedkładanych tym organom oraz wyników ich rozpoznania.

Konwencja przewiduje aktywną rolę samego GREVIO w pozyskiwaniu informacji na temat stanu implementacji w państwach-stronach. Zgodnie z art. 68 ust. 9,

jeżeli zgromadzone informacje są niewystarczające, organ ten może, pomocniczo, we współpracy z władzami krajowymi i przy pomocy niezależnych ekspertów krajowych, organizować wizyty krajowe. Członkom GREVIO mają prawo towarzyszyć specjaliści z konkretnych dziedzin. Wizyta krajowa może zostać przeprowadzona także w ramach postępowania dochodzeniowego – jeżeli wyrazi na to zgodę strona konwencji, co wynika z art. 68 ust. 14.

Kompleksowy system pozyskiwania informacji pozwala więc na uzyskanie obiektywnego obrazu rzeczywistej implementacji postanowień konwencji w danym kraju i ocenę skuteczności podjętych przez państwo działań w zakresie wdrożenia jej postanowień.

Szczególny status GREVIO i jego członków

Poza sposobem działania określonym w konwencji, GREVIO na podstawie art. 66 ust. 6 przyjmuje własny regulamin. Jego członkowie mają więc wpływ na sposób i procedury swojego działania, co wydaje się być zabiegiem wskazanym w wypadku organu eksperckiego, który musi zachować odpowiedni poziom elastyczności działania w niepewnym otoczeniu i w warunkach braku wcześniejszej, utrwalonej praktyki. Jest to także pożądane dlatego, że w organie tego typu, którego założeniem jest pluralistyczne działanie znoszące bariery etnocentryzmu, same

procedury powinny móc podlegać negocjacjom.

Jeżeli chodzi o sposób funkcjonowania członków GREVIO, konwencja stanowi w art. 66 ust. 3 pkt e., że powinni oni sprawować funkcje osobiście, wypełniać zadania w sposób niezależny i bezstronny, a także być gotowi skutecznie wykonywać swoje obowiązki. Ponieważ sprawowanie funkcji kontrolnych jest zawsze obciążane pewnym ryzykiem osobistym, konwencja przyznała członkom GREVIO i innym członkom delegacji wizytujących państwa-strony konwencji określone przywileje i immunitety. Kategoria „innych członków delegacji składających wizyty w krajach” obejmuje niezależnych ekspertów krajowych i specjalistów wymienionych w artykule 68 ust. 9 konwencji²³, członków personelu Rady Europy oraz tłumaczy zatrudnionych przez Radę Europy, towarzyszących GREVIO w czasie wizyt w poszczególnych krajach.

Zarówno członkowie GREVIO, jak i inne osoby wchodzące w skład delegacji wizytujących korzystają na mocy art. 66 ust. 7 z przywilejów i immunitetów określonych w załączniku do konwencji. Można je podzielić na odnoszące się do osób oraz te, które dotyczą dokumentów.

Członkowie GREVIO i inni członkowie delegacji składających wizyty w krajach objęci są przywilejami i immunitetem zarówno wykonując zadania związane z przeprowadzeniem wizyt w krajach, jak i tych

²³ Chodzi tu o specjalistów, którymi mogą być niezależni eksperci krajowi z różnych dziedzin, towarzyszący GREVIO w wizytach, jeżeli zgromadzone informacje są niewystarczające do dokonania oceny. Regulacja odnosi się także do specjalistów, którzy zostali wyznaczeni, jeśli sytuacja tego wymaga, za zgodą strony, do przeprowadzenia wizyty na terytorium danego państwa.

podejmowanych w związku z przygotowaniem wizyt i działaniami po nich następującymi oraz podróżami związanymi z pełnieniem tych funkcji.

Przysługuje im, na podstawie pkt 2 ppkt a załącznika do konwencji, immunitet uniemożliwiający aresztowanie, zatrzymanie i zajęcie bagażu osobistego oraz immunitet pozwalający podjąć postępowanie prawne jakiegokolwiek rodzaju w związku z wypowiedziami ustnymi lub pisemnymi oraz wszystkimi czynnościami wykonanymi w ramach wypełniania zadań. Ponadto, jak postanowiono w pkt 1 ppkt b załącznika do konwencji, są oni wyłączni z wszystkich ograniczeń swobody poruszania się, co dotyczy wyjazdu z kraju zamieszkania i powrotu do niego, wyjazdu do kraju, w którym mają być wykonane zadania i wyjazdu z niego. Wyłączone zostały też wszelkie ograniczenia związane z formalnościami dotyczącymi rejestracji cudzoziemców w wizytowanych krajach lub tych, przez które członkowie GREVIO mogliby przejeżdżać w związku z wypełnianiem zadań.

W czasie podróży podejmowanych w ramach wypełniania zadań członkowie GREVIO i inni członkowie delegacji składających wizytę są traktowani w trakcie kontroli celnej i walutowej w taki sam sposób, jak przedstawiciele zagranicznych władz w trakcie i na czas wykonywania obowiązków służbowych – co jest konsekwencją postanowień pkt 3 załącznika do konwencji.

Dokumenty związane z oceną wdrażania konwencji przewożone przez członków GREVIO i innych członków delegacji składających wizyty w państwach są nienaruszalne, jeżeli mają związek z działaniami

tego gremium (pkt 5 załącznika). Oficjalna korespondencja GREVIO, oficjalne wiadomości jego członków i innych członków delegacji składających wizyty w kraju nie podlegają żadnym zatrzymaniom ani cenzurze. Ponadto, w celu zapewnienia pełnej wolności słowa i niezależności w wypełnianiu zadań, członkom GREVIO i innym członkom delegacji przysługuje immunitet chroniący przed postępowaniem prawnym w odniesieniu do wypowiedzi ustnych lub pisemnych lub działań przez nich podjętych, który obowiązuje nawet po zakończeniu przez daną osobę wykonywania zadań (pkt 5 załącznika).

Oczywiście, zgodnie z treścią pkt 6 załącznika do konwencji, przywileje i immunitety przysługujące członkom GREVIO i osobom wykonującym kompetencje wskazane w konwencji nie stawiają tych osób w uprzywilejowanej sytuacji, jeśli chodzi o ich osobiste korzyści. Są one przyznawane po to, aby zapewnić niezależność w wykonywaniu zadań w interesie GREVIO i w konwencji został przewidziany mechanizm uchylecia immunitetu, gdy jego utrzymanie mogłoby utrudnić dochodzenie sprawiedliwości, a uchYLECIE nie przyniesie szkody interesom GREVIO. Immunitet w takich sytuacjach uchyla Sekretarz Generalny Rady Europy.

Skuteczność mechanizmu monitorowania

Zarówno organizacja czy też założenia ustrojowe systemu monitorowania implementacji konwencji, jak i procedury tego mechanizmu przesadzają o możliwości skutecznej oceny inkorporowania do krajowych systemów prawnych jej postanowień, a zatem wywiązania się danego

państwa ze zobowiązań, które wzięło ono na siebie w chwili ratyfikacji. System monitorowania pozwala też na wskazanie obszarów implementacji, które wymagają naprawy lub podjęcia określonych działań przez państwo.

Podstawową przesłanką tak rozumianej skuteczności mechanizmu kontrolnego jest niewątpliwie pluralizm podmiotów uczestniczących w systemie monitoringu. Dotyczy to regulacji projektujących skład osobowy GREVIO oraz wielości podmiotów przewidzianych w ramach procedur oceny implementacji konwencji. Niewątpliwie jest to czynnik ułatwiający dokonanie prawidłowej oceny z uwagi na taką konstrukcję podmiotów oceniających, która przeciwdziała ryzyku wystąpienia syndromu myślenia grupowego²⁴. Jak zauważa W. Burek, konstrukcja systemu monitorującego konwencji, zakładająca regularny dialog ze stronami, co przede wszystkim jest prowadzone przy cyklicznie składanych przez strony raportach, a ponadto szeroka zachęta do przedkładania raportów alternatywnych i współpraca z innymi organami Rady Europy oraz korzystanie z dorobku organów działających w ramach innych systemów ochrony praw człowieka, mają na celu obiektywizację i kompletność dokonywanych

przez GREVIO ocen. Autor zwraca jednak uwagę na zagrożenie, którym jest to, że faktyczna skuteczność tego mechanizmu i pozytywne oddziaływanie na systemy prawne i praktykę w poszczególnych krajach zależą od wielu zewnętrznych czynników, na które sama GREVIO nie ma większego wpływu²⁵. Nie wydaje się, aby obawa ta, nawet jeżeli trafnie identyfikuje problem, mogła być podnoszona przy ocenie skuteczności mechanizmu monitorującego.

Nie należy więc zapominać, że konwencja antyprzemocowa przewiduje mechanizm kontrolny na podstawie prawa międzynarodowego, a nie mechanizm nadzorczy czy też mechanizm dochodzenia sprawiedliwości przez indywidualne jednostki pokrzywdzone przemocą. Jak zauważa A. Klafkowski, państwa jako podmioty prawa międzynarodowego występują w tym systemie w podwójnej roli – jako twórcy prawa i adresaci norm prawa międzynarodowego. Powstają one w odmienny sposób niż we wszystkich działach prawa wewnętrznego. Nie istnieje organ ustawodawczy, który stanowiłby normy prawnomiędzynarodowe. Prawo międzynarodowe powstaje wyłącznie na podstawie zgody państw, co też ma istotne znaczenie dla skutków oceny implementacji tych norm do systemu prawa

²⁴ Syndrom myślenia grupowego, jak wynika z badań I.L. Janisa i L. Manna to sposób myślenia pojawiający się wtedy, gdy ludzie silnie angażują się w sprawy spoistej grupy, w której dążenie do jednomyslności bierze górę nad motywacją do realistycznej oceny alternatywnych posunięć. Wśród uwarunkowań wystąpienia tego syndromu wskazuje się m.in. wady w konstrukcji grupy, takie jak homogeniczność pochodzenia społecznego i pozycji ideologicznych członków grupy. *Encyklopedia Blackwella – Psychologia społeczna*, A.S.R. Manstead (red.) et. al., Warszawa 2001, s. 621 i cytowani tam: I.L. Janis: *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascos*, Boston 1982 oraz I.L. Janis, L. Mann: *Decision making*, New York 1977. Zarówno konstrukcje GREVIO, jak i udział wielu podmiotów w procesie oceny powinny wykluczyć ryzyko wystąpienia tego syndromu.

²⁵ W. Burek: *Grupa ekspertów...*, op.cit., s 306.

krajowego²⁶. Natomiast nadzór w nauce prawa utożsamiany jest ze stosowaniem środków władczych, które są następstwem kontroli, a ich stosowanie ma na celu modyfikację działania organu kontrolowanego, dokonywaną przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie w celu zapewnienia zgodności działalności podmiotu kontrolowanego z pewnymi wartościami szczególnymi (także określonymi w prawie); kontrola zaś to porównywanie stanu założonego ze stanem faktycznym²⁷. W stosunkach prawnomiędzynarodowych o takiej zwierzchności nie może być mowy.

Z punktu widzenia tego, czym jest kontrola i jakie cele powinien spełniać mechanizm monitorujący, wdrożenie konwencji będącej aktem prawa międzynarodowego, czyli w tym przypadku mechanizm monitorujący zaprojektowany przepisami samej konwencji, należy ocenić pozytywnie, jako system działania pozwalający ustalić stan faktyczny, a zatem dotrzeć do prawdy. Dodatkowo czynnikiem wzmacniającym obiektywizm oceny jest, przewidywana przepisami tego aktu, możliwość zajęcia stanowiska przez oceniane państwo-stronę. W procedurach uzyskania informacji zwrotnej i odpowiedzi na ocenę dokonaną przez GREVIO należy dostrzec gwarancję obiektywizmu pozwalającego na przełamanie uwarunkowań etnocentrycznych indywidualnych osób wchodzących w jego

skład, i całej tej struktury, która zapewne działa w warunkach specyficznej dla siebie kultury organizacyjnej, którą G. Hofstede określał jako zaprogramowanie umysłów²⁸. GREVIO, podobnie jak inne organy podejmujące działania w ramach mechanizmu monitorowania implementacji i stosowania konwencji, funkcjonuje według wzorca, który wynika z oddziaływania procesów historycznych, politycznych i społecznych, jest też oczywiście wynikiem zastosowania określonej regulacji prawnej²⁹. To determinuje sposób postrzegania pewnych zjawisk i wyciągania wniosków z zaobserwowanych faktów.

Niezależnie od oceny skuteczności mechanizmu monitorującego wdrożenie konwencji, warto na problem jej obowiązywania w Polsce spojrzeć z szerszej perspektywy – gwarancji przestrzegania jej przepisów udzielanych osobie doznającej przemocy. Ratyfikacja konwencji antyprzemocowej skutkuje koniecznością bezpośredniego stosowania jej przepisów przez sądy i inne organy władz publicznych, gdyż zgodnie z art. 87 Konstytucji RP ratyfikowane umowy międzynarodowe obowiązują w polskim systemie prawnym, jak akt rangi ustawy. Jak jednak zauważa A. Szałkiewicz, o ile jednak w przypadku Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przewidziano skuteczny mechanizm kontroli

²⁶ A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 19.

²⁷ Por. np. J. Boć: *Nadzór prawny* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 239.

²⁸ Szerzej: G. Hofstede: *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Warszawa 2000.

²⁹ Por. M. Tabernacka: *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009, s. 153. Odmienności kulturowe mogą dotyczyć nie tylko organizacji struktur i rozkładu władzy, ale też stopnia formalizacji stosunków między urzędnikami i pracownikami danej struktury, rodzaju i formy podejmowanych kontaktów, reguł komunikacyjnych czy przyjętych konwenansów w zakresie okazywania szacunku i grzeczności w kontaktach interpersonalnych. Tamże, s. 154.

przestrzegania przez państwa zobowiązań wynikających z EKPC³⁰, w postaci prawa do skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, o tyle jako słabą stronę konwencji stambulskiej można wskazać brak takiego mechanizmu, co w praktyce oznaczałoby niemożność odwołania się do organu międzynarodowego w sytuacji naruszenia przez państwo postanowień konwencji. Z perspektywy tych rozważań charakter odpowiedzialności państwa za zobowiązania wynikające z konwencji może wydawać się ograniczony.

Zdaniem autorki istnieją jednak mechanizmy sankcji w postaci zastosowania w indywidualnych przypadkach skargi z art. 417 k.p.c., opartej także na regulacji art. 77 Konstytucji, statuującym obowiązek państwa do naprawienia szkody wyrządzonej działaniem władzy publicznej. Jak zauważa autorka, zakres odpowiedzialności państwa zarysowany w art. 77 Konstytucji jest szerszy niż uregulowana w art. 417 k.c. odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, ponieważ obejmuje także działania o charakterze niewładczym³¹. Artykuł 77 Konstytucji RP, co autorka powtarza za B. Banaszakiem,

obejmuje swym zakresem bardzo szeroki krąg osób, dając każdej osobie fizycznej, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, gwarancję skutecznego dochodzenia roszczeń³². Na brak indywidualnego mechanizmu skargowego zwraca uwagę także W. Burek, który wskazuje jednak, że pewnym substytutem możliwości składania skarg zbiorowych jest potencjalny przebieg procedury wyjaśniającej³³.

Wracając jednak na płaszczyznę rozważań nad skutecznością ustalonego konwencją mechanizmu monitorującego, należy zauważyć, że spełnia on swoje cele, jako mechanizm kontroli implementacji aktu prawa międzynarodowego. Działalność GREVIO, a ściślej mechanizmy oceny narzędzi oddziaływania stosowanych przez to gremium, angażujące zwłaszcza jego parlament, jak i wiele wskazanych w konwencji podmiotów krajowych i organów międzynarodowych, ustanawiają swoistą negocyjną procedurę interpretacji tej umowy w ramach społeczności międzynarodowej sygnatariuszy konwencji oraz w stosunkach między Radą Europy a ocenianym państwem. Jak zauważa T. Srogosz, układnia traktatów międzynarodowych jest czynnością, która sprawia większe trudności niż interpretacja przepisów krajowych,

³⁰ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284), określana też w literaturze przedmiotu jako Europejska Konwencja Praw Człowieka.

³¹ Co autorka podaje za M. Safjanem: *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji [w:] Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2000, s. 18 i n.

³² B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 453. A. Szalkiewicz: *Odpowiedzialność państwa za zobowiązania wynikające z konwencji [w:] Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Z. Duniewska (red.), M. Stahl, Warszawa 2013, <<https://sip.lex.pl/#/monograph/369282905/229883/duniewska-zofia-red-stahl-malgorzata-red-odpowiedzialnosc-administracji-i-w-administracji?keyword=GREVIO&cm=SREST>> (dostęp: 10.5.2022). W. Burek: *Grupa Ekspertów...*, op.cit., s. 296.

³³ W. Burek: *Grupa Ekspertów...*, op.cit., s. 296.

co zdaniem autora ma związek z wielością tekstów autentycznych umowy międzynarodowej³⁴, choć wydaje się, że problem jest znacznie szerszy, jeżeli weźmie się pod uwagę podłoże kulturowe dokonywanych ocen. Przewidziany w konwencji mechanizm „negocjowanej” oceny pozwala na pluralistyczne zbadanie procesu implementacji. Kontrola wdrażania norm prawa międzynarodowego nie ma na celu „wymuszenia” jakiejś linii działania organów państwa-strony. Państwa będące sygnatariuszami umów międzynarodowych dalej zachowują swoją suwerenność – efekty kontroli w tym zakresie są więc upublicznią informacją co do tego, czy rzeczywiście w swoich systemach prawnych realizują wartości, które były aksjologiczną podstawą ich uczestnictwa w danej umowie międzynarodowej. W efekcie, mogą stanowić podstawę oceny tego, czy społeczeństwo reprezentowane przez określone organy może liczyć, że będą one realizatorem wspólnie wyznawanych wartości i czy są w stanie zaspokoić pokładane w nich zaufanie.

Implementacja konwencji w Polsce

Na zakończenie rozważań warto dodać, że raport ze stanu implementacji konwencji

Polska złożyła 26 marca 2020 r., a po jego analizie i innych działaniach kontrolnych GREVIO przedstawiło pierwszy raport w tej sprawie³⁵ 16 września 2021 r. Natomiast 7 listopada 2021 r. opublikowano rekomendacje Komitetu Stron dla Polski³⁶.

W efekcie podjętych przez Polskę działań 15 października 2025 r. Komitet Stron upublicznił wnioski dotyczące wdrożenia rekomendacji sporządzonych w wyniku procedur mechanizmu monitorującego³⁷. Wyrażono w nich uznanie dla dotychczas podjętych działań oraz wskazano dalsze zalecenia. Zwrócono się też do Rady Ministrów o przedstawienie sprawozdania z tych działań 10 grudnia 2027 r.

dr hab. MAGDALENA TABERNACKA,
prof. UWr
kierownik Zakładu Porównawczej
Administracji Publicznej
oraz Pracowni Badań nad Mediacjami
i Innymi Alternatywnymi Metodami
Rozwiązywania Sporów
w Sferze Publicznej,
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego,
ORCID: 0000-0002-5921-7154

³⁴ T. Srogosz: *Interpretacja umów międzynarodowych* [w:] J. Barcik, T. Srogosz: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2027, s. 102.

³⁵ GREVIO's (Baseline) *Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provision of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)*, POLAND, GREVIO/Inf(2021)5, <<https://rm.coe.int/grevio-baseline-report-on-poland/1680a3d20b>>.

³⁶ *Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Poland*, C-CP/Inf(2021)8, zawierające zalecenia co do prawodawstwa i sfery wykonywania prawa, <<https://rm.coe.int/ic-cp-inf-2021-8-poland-pdf-version-eng/1680a4d353>>.

³⁷ *Conclusions on the implementation of recommendations in respect of Poland adopted by the Committee of the Parties to the Istanbul Convention*, <<https://rm.coe.int/conclusions-on-the-implementation-of-recommendations-in-respect-of-pol/488029d2db>>.

Słowa kluczowe: GREVIO, konwencja antyprzemocowa, konwencja stambulska, implementacja konwencji antyprzemocowej, kontrola, mechanizm monitorujący

Bibliografia:

1. Banaszak B.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
2. Boć J.: *Nadzór prawny* [w:] J. Boć (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
3. Burek W.: *Grupa Ekspertów ds. Przeciwdziałania Przemocy Wobec Kobiet i Przemocy Domowej – GREVIO* [w:] E.H. Morawska, K. Gałka (red.), *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, Lublin 2021.
4. Czarny P.: *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej*, „Zeszyty Prawnicze” nr 4/2012.
5. *Encyklopedia Blackwella – Psychologia społeczna*, A.S.R. Manstead (red.) et. al., Warszawa 2001.
6. Grabowska-Moroz B., Śledzińska-Simon A.: *Uwagi na temat zgodności Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z Konstytucją RP*, „Państwo i Prawo” nr 5/2015.
7. Hofstede G.: *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Warszawa 2000.
8. Janis I.L., Mann L.: *Decision making*, New York 1977.
9. Janis I.L.: *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascos*, Boston 1982.
10. Klafkowski A.: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979.
11. Matsumoto D., Juang L.: *Psychologia międzykulturowa*, Gdańsk 2007.
12. Mielnik B.: *Zgodność prawa krajowego z prawem międzynarodowym na przykładzie Polski. Uwagi ogólne*, „Przegląd Prawa i Administracji” CXX, 2020, cz. 1 i 2.
13. Morawska E.H., Gałka K. (red.), *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, Lublin 2021.
14. *Pierwsze sprawozdanie ogólne z działalności GREVIO obejmujące okres od września 2015 r. do maja 2019 r.*
15. Safjan M.: *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji* [w:] *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2000.
16. Srogosz T.: *Interpretacja umów międzynarodowych* [w:] J. Barcik, T. Srogosz: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019.
17. Szałkiewicz A.: *Odpowiedzialność państwa za zobowiązania wynikające z konwencji* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Z. Duniewska, M. Stahl, (red.) Warszawa 2013.
18. Tabernacka M.: *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2018.
19. Wilkinson R., Picentt K.: *Duch równości, Tam gdzie panuje równość, wszystkim żyje się lepiej*, Warszawa 2011.

ABSTRACT

Monitoring Mechanism for the Implementation of the Istanbul Convention – Conditions for Effective Oversight of Compliance

The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence is part of the European and global system of legal instruments aimed at protecting human rights and respecting human freedom and dignity. In the preamble, the Council of Europe member states refer to numerous international legal instruments pursuing this objective, particularly the protection of vulnerable individuals and the prevention of inhumane treatment. The Convention entered the Polish legal system as a ratified international treaty. However, it establishes only a general framework of obligations regarding the prevention of violence against women and domestic violence, leaving the states to specify these issues in the national laws and to introduce appropriate organisational measures. For this reason, the Convention provides for a monitoring mechanism intended to ensure an adequate level of implementation and harmonisation of legal and organisational anti-violence measures among the parties. It should be emphasised, however, that this mechanism is essentially a system of oversight, i.e. a means of generating knowledge about the extent and effectiveness of the implementation of the Convention in a given country. As such, it does not guarantee compliance with the Convention's provisions. Nevertheless, the results of such oversight may serve as the basis for activating other mechanisms that allow for exerting real impact on the states – parties, encouraging them to adopt legal and organisational measures aimed at combating violence against women and domestic violence. The information disseminated through this mechanism may also stimulate activities classified as civic oversight and lead to actual political accountability of public officials who have failed to ensure the proper implementation of the Convention in their countries.

Magdalena Tabernacka, professor at the University of Wrocław, Head of the Department of Comparative Public Administration and the Unit for Research of Mediation and Other Alternative Dispute Resolution Methods in the Public Sphere, Faculty of Law, Administration and Economics, University of Wrocław, ORCID: 0000-0002-5921-7154

Key words: GREVIO, anti-violence convention, Istanbul Convention, implementation of the anti-violence convention, oversight, monitoring mechanism

Trochę historii

Rocznica pierwszego wydania czasopisma

70 lat „Kontroli Państwowej”

Pierwszy numer dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa” ukazał się w czerwcu 1956 roku. Początkowo jego zawartość była odbiciem działalności wydawcy¹. Z czasem, w następstwie zmian politycznych, pismo coraz bardziej otwierało się na sprawy ogólnopaństwowe, stopniowo przeobrażając z tytułu branżowego, przez pewien czas zarezerwowanego tylko do użytku wewnętrznego, w naukowy. Potwierdzeniem takiego statusu „KP” było umieszczenie jej 16 lat temu w wykazie czasopism punktowanych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Dorobek „Kontroli Państwowej” to 428 ukazujących się cyklicznie numerów, wydrukowanych na prawie 52 tys. stron, 5432 artykuły oraz 23 wydania specjalne. Przybliżały specyfikę działalności, procedury i doświadczenia Najwyższej Izby Kontroli, innych organów i instytucji kontrolnych w Polsce i za granicą oraz odpowiadały na bieżące problemy prawne, finansowe i społeczno-gospodarcze państwa. Nieprzerwanie przez 70 lat. Przypominamy początki jednego z najstarszych pism w Polsce oraz wybrane momenty zwrotne.

¹ Ministerstwa Kontroli Państwowej (dalej: MKP), utworzonego na podstawie ustawy z 22.11.1952 o kontroli państwowej (Dz.U. 1952 nr 47, poz. 316), a później Najwyższej Izby Kontroli.

MARZENA REPETOWSKA-NYC**Pierwszy numer**

W pierwszym, liczącym 72 strony numerze „Kontroli Państwowej”, redakcja pisała: „Czasopismo nasze, przeznaczone przede wszystkim dla pracowników Ministerstwa Kontroli Państwowej ma służyć podniesieniu poziomu pracy kontrolnej. Odzwierciedlając w pewnej mierze działalność kontroli państwowej, obejmującą całość problemów gospodarki narodowej, pismo winno wzbudzić zainteresowanie i dyskusję również w kołach pracowników innych resortów, wśród ekonomistów, działaczy gospodarczych i społecznych. Z tych względów otwieramy łamy „Kontroli Państwowej” dla wszystkich naszych czytelników”².

Jednocześnie zachęcała kontrolerów do nadsyłania materiałów na temat zdobytych doświadczeń i pokazujących ich wyniki. Pozostałych – do formułowania uwag krytycznych na temat kontroli oraz przedstawiania własnych prac związanych z tematyką pisma.

Taka zachęta nie miałaaby miejsca, gdyby nie zmieniający się klimat polityczny tamtego okresu, zwłaszcza po XX Zjeździe Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego w lutym 1956 r., podczas którego ostrej krytyce poddano okres rządów J. Stalina i panujący wówczas kult jednostki. „KP” powoływała się na to wydarzenie w pierwszym wydaniu, podkreślając, że „w świetle dyskusji, tak bogatej w nowe i śmiałe

myśli dotyczące naszego życia politycznego, społecznego i gospodarczego, wyraźniej i po nowemu występują również zadania Ministerstwa Kontroli Państwowej”³. Obszernie pisano o tym na dalszych stronach, konkludując, że wymagają one udoskonalenia metod pracy. Wymieniano wśród nich: potrzebę większego wykorzystania kontroli społecznej, a więc i wzmocnienia więzi z masami, częstszego sięgania po doświadczenia osób na różnych szczeblach aparatu państwowego, doceniania siły dobrego przykładu. Usprawnienie pracy kontrolnej miało więc polegać nie tylko na wytykaniu błędów. Chciano skończyć z „papierkowością” i „sążnistymi protokołami i sprawozdaniami”, a przede wszystkim „operatywnie reagować na sprawy, które przed kontrolą państwową stawia samo życie”.

Dobór materiałów w pierwszym numerze miał to odzwierciedlać. Pisano w nim m.in. o nowym regulaminie premiowania w zakładach hutnictwa żelaza i stali, który jakoby nagradzał obniżanie braków, zamiast być impulsem do poprawy jakości produkcji; bodźcach ekonomicznych w budownictwie, warunkach produkcji eksportowej materiałów wełnianych, organizacji przemysłu tartaczego, planowaniu w PGR czy kontroli jednostek dobrze pracujących.

Zamieszczono artykuły poświęcone zagadnieniom prawnym, jak choćby ten o stosowanym przez kontrolę państwową od 1949 r. orzeczeniu o odszkodowaniu⁴ oraz rubrykę „Z orzecznictwa MKP”, w której

² „Kontrola Państwowa” nr 1/1956, s.72.

³ Op.cit., s 7-9.

⁴ Były aktami administracyjnymi wydawanymi na podstawie ustaw z: 9.3.1949 i z 22.11.1952 o kontroli państwowej oraz aktów wykonawczych do nich. Stosowano je, gdy nie stwierdzono przestępstwa, ale pracownik



Tadeusz Jan Raabe – pierwszy redaktor naczelny „KP”; kierował nią do 1967 r.

redakcja zaczęła publikować informacje dotyczące wybranych orzeczeń, postanowień oraz zarządzeń doraźnych resortu.

Zapoczątkowano też przybliżanie doświadczeń kontrolnych innych państw, choć wówczas głównie „bratnich”.

Pierwszym redaktorem naczelnym został przedwojenny adwokat Tadeusz Jan Raabe, a wspomagало go kilkuosobowe Kolegium redakcyjne.

428 kolejnych wydań

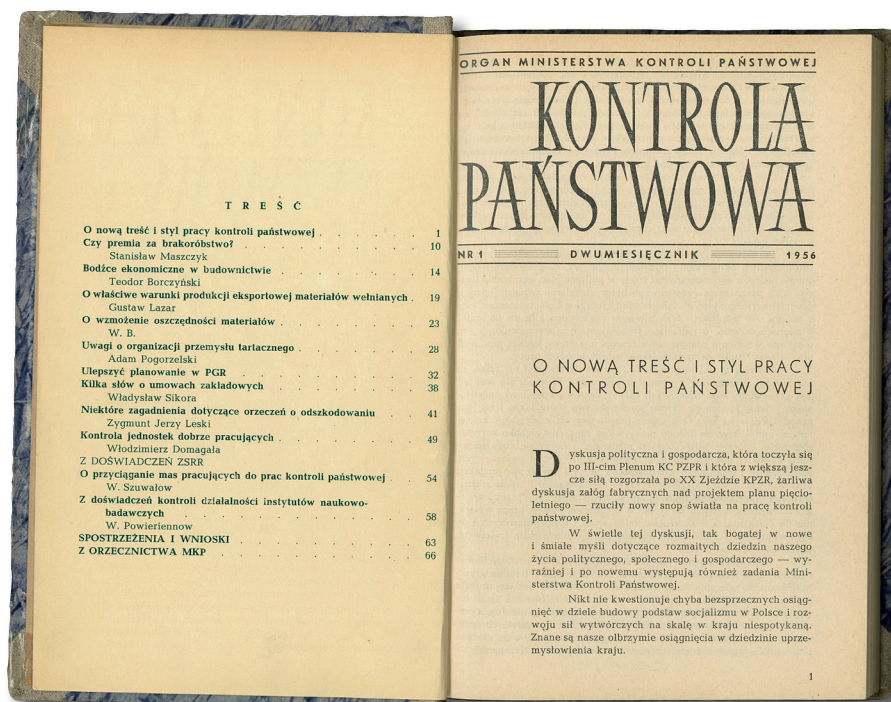
Od tego czasu minęło dokładnie 70 lat, a poszczególne wydania „Kontroli Państwowej” odzwierciedlały zarówno przewroty historyczne, jak i wynikające z nich zmiany w podejściu do kontroli państwowej⁵, począwszy od likwidacji MPK już w 1957 r.⁶ i utworzenia podległej Sejmowi Najwyższej Izby Kontroli, której powierzono badanie wykonania budżetu, narodowego planu gospodarczego oraz zabezpieczenia własności społecznej i dyscypliny finansowej⁷. Wraz z delegaturami stanowiła ona odtąd odrębny pion jednostek państwowych. Działo się to na fali odwilży politycznej; model kontroli państwowej wprowadzonej na mocy ustawy z 22 listopada 1956 r. stracił rację bytu. Jej przyszły kształt stał się, jak wskazuje prof. Jacek Jagielski, wieloletni kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego i od ponad 22 lat członek Komitetu Redakcyjnego „KP”: „(...) jednym z najistotniejszych zagadnień podnoszonych w ocenach fatalnych doświadczeń okresu centralizacji i „kultu jednostki”, jak również sygnalizowanych w ramach

swym działaniem lub zaniechaniem naruszył przepisy i spowodował stratę w okolicznościach niedających podstaw do postępowania karnego.

⁵ Obszernie na temat przeobrażeń w czasopiśmie i publikacji na jego łamach na tle historii NIK oraz ważnych dla niej postaci pisali związani z tytułem redaktorzy i członkowie Komitetu Redakcyjnego, zob. np. Stanisław Markowski: *NIK, „Kontrola Państwowa” i ja*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2001 oraz także w tym numerze: Barbara Dolińska: *Mijają lata, zostają roczniki*; Joanna Kulicka: *Nasi autorzy*; Barbara Odolińska: *Od ólowianej czcionki do komputera*; Barbara Matosiuk: *Jak to się zaczęło i jak trwa*; Barbara Matosiuk: *Z okazji jubileuszu „Kontroli Państwowej”* i Stanisław Markowski: *30 lat w „Kontroli Państwowej”*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2006; Marzena Repetowska-Nyc: *65 lat „Kontroli Państwowej” – refleksje na jubileusz „Kontroli Państwowa”*, nr 4/2021.

⁶ Ponownie Izba stała się organem administracji państwowej na podstawie ustawy o NIK z 27.3.1976, zgodnie z którą prezes NIK był członkiem Rady Ministrów. Taki stan trwał wtedy cztery lata.

⁷ Dokonano tego dwiema ustawami z 13.12.1957: o zmianie Konstytucji PRL oraz o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. nr 61, poz. 329 i 330.



Pierwszy numer „Kontroli Państwowej”. Ten i kolejne liczyły ok. 80 stron.

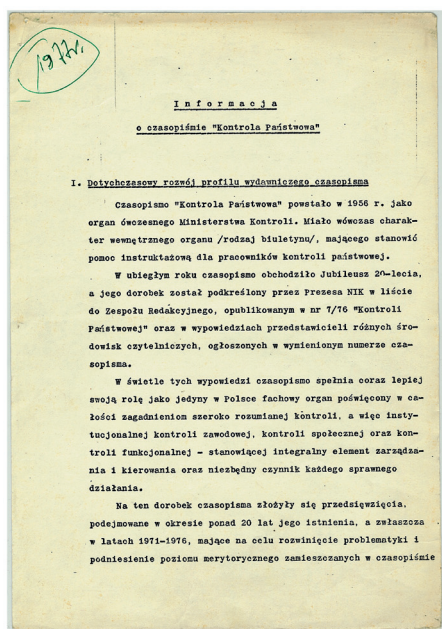
postulatów odnowy życia społecznego i politycznego w kraju”⁸.

Zaczęły się wtedy pojawiać pomysły organizacji NIK, założenia przekrojowych kontroli, doskonalenia metod pracy i szkoleń kadry. Nie istniała aplikacja zawodowa, dziś obowiązkowa dla kontrolerów Izby, nie było też podręcznika, z którego mogliby korzystać, więc tę rolę z powodzeniem pełniła „Kontrola Państwowa”. Odzwierciedlał to napis umieszczany na początku każdego numeru, wskazujący, że jest poświęcona „sprawom metody, techniki i organizacji kontroli”.

Trudne lata PRL

W latach 60. przybywało na łamach dyskusji metodycznych, artykułów warsztatowych i polemicznych. Opisywano poszczególne procedury, przedstawiano nawet wzory arytmetyczne do zastosowania w kontroli (dziś zmieniły się narzędzia analizy, ale matematyka niezmiennie jest ich bazą). Akcentowano rolę kontroli w usprawnianiu państwa i przeciwdziałaniu szkodom. Pisano np. o sposobie przeprowadzania inwentaryzacji w magazynach, oszczędzaniu materiałów, obowiązkach kierownika przedsiębiorstwa

⁸ J. Jagielski: *Kształtowanie się instytucji kontroli państwowej w Polsce*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1 styczeń-luty 2009, s. 35.



Fragment informacji o czasopiśmie przygotowanej dla wydawcy przez Komitet Redakcyjny w 1977 r.

w zakresie kontroli i nadzoru, budowie dróg lokalnych czy przeciwdziałaniu przestępczości w kontraktacji celnej. Nie brakowało publikacji na temat kontroli społecznej, ponieważ przywiązywano do niej dużą wagę ze względów ideologicznych, traktując jak przejaw ludowładztwa.

W latach 1958–1969 publikowane materiały były zastrzeżone do użytku pracowników NIK i innych organów, rewizji i inspekcji w ich pracy zawodowej.

Myśląc o piśmie utworzonym w połowie lat 50. i działającym nieprzerwanie przez cały okres PRL, nie sposób pominąć

kontekst ustrojowy, z kierowniczą rolą PZPR, wojnami wewnątrzpartyjnymi, szefami instytucji wyłanianymi według konkretnego klucza, wzorcami narzucanymi przez Związek Radziecki, aparatem represji, propagandą czy cenzurą, w którym funkcjonowały wszystkie wydawane wówczas tytuły. W różnych okresach rozmaicie rozkładały się w „KP” związane z tym akcenty⁹, co miało też wpływ na język publikacji, niemniej podejmowane zagadnienia warsztatu i uprawnień inspektorów, metodyki i efektów prowadzenia badań kontrolnych różnego typu, problemów w wielu dziedzinach życia podlegających ocenie, jak również dotyczące aktualnych przepisów, były wciąż obecne. Zachęcano do większej współpracy środowiska naukowe, przeprowadzano ankiety wśród czytelników.

Obejmując kierownictwo redakcji „KP” w 1967 r., Zygmunt Sztajerwald podjął starania o powołanie Komitetu Redakcyjnego (KR), który określiłby profil tytułu, odpowiadał za jakość artykułów i pozyskiwanie autorów (w owym czasie redakcja i KR tworzyły jedno gremium), ponieważ przez ostatnie lata pracy T. Raabe sam redagował pismo¹⁰. W 1977 r. Komitet miał już 13 członków (dekadę wcześniej siedmiu), a w jego skład wchodził „przedstawiciel nauki i praktyki”.

W latach 70. rozpoczęto redagowanie specjalnych szkoleniowo-informacyjnych numerów „KP”, poświęconych wybranym problemom warsztatu kontrolerskiego, aby

⁹ M. Repetowska-Nyc: 65 lat..., op.cit., s.155-157.

¹⁰ Na początku pisano: redaguje Kolegium, później – do 1966 r. w stopce figurowało tylko nazwisko redaktora naczelnego.

resorty i instytucje centralne mogły przygotować do wykonywania zadań swoich pracowników. Departament Kadr i Szkolenia NIK szacował wówczas, że takiego instruktażu wymaga rocznie ok. 3,5 tys. osób (łącznie z pracownikami Izby). Dlatego w 1974 r. opublikowano aż 8 numerów, a pierwszy poświęcono systemowi kontroli w państwie, niektórym prawnooorganizacyjnym i teoretycznym problemom kontroli, postępowaniu kontrolnemu oraz najważniejszym źródłom prawa.

Przed przełomem

W latach 80. wyraźnie zaznaczono już działy pisma. Pierwszy był poświęcony artykułom problemowym, pierwszeństwo miały zawsze te o kontroli oraz gospodarce. Następny przewidziano na prezentację ustaleń kontroli NIK, trzeci to „Relacje, polemiki i sygnały”. Ponadto, „Kontrola w innych krajach” oraz „Recenzje i przegląd czasopism”. Ten podział, z różnymi modyfikacjami, przetrwał do 2010 r.

W 1981 r., kilka miesięcy przed ogłoszeniem stanu wojennego¹¹, „KP” po raz pierwszy zaprezentowała tekst wystąpienia w Sejmie prezesa NIK, zgodnie z wymogami konstytucji zawierający uwagi do sprawozdania Rady Ministrów z wykonania Narodowego Planu Społeczno-Gospodarczego oraz analizę wykonania budżetu państwa i sprawozdanie z działalności NIK. Taką praktykę czasopismo utrzymuje do dziś.

Wiosną 1983 r. prezesem NIK został gen. Tadeusz Hupałowski (zastąpił Mieczysława Moczara), który zaakceptował formę i układ pisma. „Pismo w tych latach się nie rozwija, ale i nie zamiera” – wspominała Barbara Matosiuk¹².

W 1984 r. czasopismo wprowadziło dział „Z życia NIK”, w którym do dziś prezentuje ważne dla Izby wydarzenia.

Wśród tematów kontroli referowanych na łamach w tym okresie były np.: rola banków spółdzielczych w procesie sprzedaży ziemi rolnikom indywidualnym, sytuacja w dziedzinie rozwoju telekomunikacji, realizacja inwestycji szpitalnych oraz uspołecznionego budownictwa mieszkaniowego, reforma systemu płac, problemy wyposażenia stanowisk pracy w odzież ochronną i roboczą.

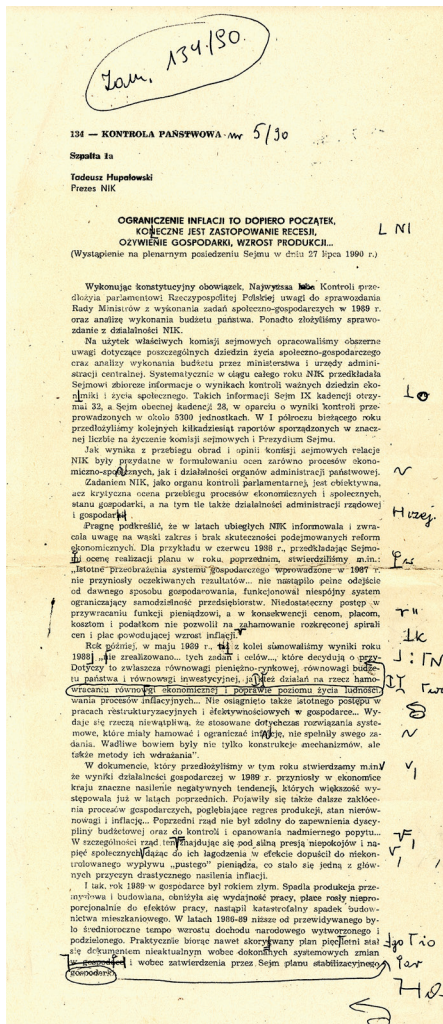
Na początku 1985 r. „KP” zaprezentowała na łamach skrót wystąpienia prezesa NIK na naradzie KC PZPR pt. „Podstawowe założenia polityczne i organizacyjne Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej”¹³ – kolejny znak czasu.

W 1988 r. zmieniła się liczba jednostek organizacyjnych NIK i ich zakres działania w związku ze zmianami gospodarczymi zachodzącymi w państwie. I był to dopiero ich początek. Czasopismo przybliżało je odbiorcom, a w artykułach problemowych coraz bardziej skupiało się na reformowaniu gospodarki. Wtedy zaczęto też pisać o technikach komputerowych w praktyce kontrolnej, które – choć

¹¹ Wprowadzony 13.12.1981, zawieszony 31.12.1982, zniesiony 22.7.1983.

¹² B. Matosiuk: 45 lat..., op.cit. s.182.

¹³ Powołana przez PZPR, działała jako społeczny organ kontroli, miała walczyć głównie ze „spekulantami”, których obarczono winą za powszechne braki towaru. Jej działalność powiązano z działalnością NIK.



Poprawki korektorskie na złożonym już tekście wystąpienia prezesa Tadeusza Hupałowskiego z 1990 r. Redakcję i drukarnię czekał wkrótce skok technologiczny – komputeryzacja, a znacznie później druk cyfrowy.

jeszcze tak tego nie postrzegano – okazały się zapowiedzią prawdziwej rewolucji nie tylko w sposobie przygotowania materiałów do druku.

U progu demokraciji

Dla Izby i „Kontroli Państwowej”, podobnie jak dla wszystkich w kraju, momentem zwrotnym był najpierw przełom 1989 r. – obrady Okrągłego Stołu i pierwsze częściowo wolne wybory parlamentarne, których wynik doprowadził do upadku PRL i zmiany ustroju politycznego w Polsce. Rozpoczęto wówczas reorganizację instytucji państwowych. Prezesem Izby został profesor Walerian Pańko, działacz opozycji demokratycznej¹⁴. Pod jego kierunkiem zapoczątkowano prace służące określeniu nowego modelu kontroli państwowej. Od lutego 1992 r. kontynuował je już Lech Kaczyński¹⁵, dr hab. nauk prawnych, który do opracowania aktów prawnych dotyczących NIK powołał interdyscyplinarny zespół. Efektem jego działalności był projekt ustawy o NIK, przełomowy dla funkcjonowania nowoczesnej instytucji kontrolnej, nadający jej status naczelnego organu kontroli państwowej, działającego na zasadzie kolegialności. Określono w niej m.in. cztery kryteria prowadzenia kontroli: legalność, gospodarność, rzetelność i celowość oraz uprawnienia i obowiązki kontrolerów¹⁶.

¹⁴ Sejm powołał go 23.5.1991 po dymisji gen. Tadeusza Hupałowskiego. Więcej na ten temat np. D. Bolikowska: *Profesor Walerian Pańko – prezes NIK czasu przełomu. Wspomnienie w 30. rocznicę śmierci* „Kontrola Państwowa” nr 5/2021, s.119.

¹⁵ Powołany przez Sejm 14.2.1992 po tragicznej śmierci w wypadku samochodowym prezesa Waleriana Pańki.

¹⁶ Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z 23.12.1994 (Dz.U.2022, poz.623, t.j.). Weszła w życie w połowie 1995 r.

W „KP” relacjonowano przebieg związanych z nią prac, a po uchwaleniu wyjaśniano przepisy. O kompetencjach NIK w świetle nowej ustawy pisała wówczas Małgorzata Niezgódka-Medek, ówczesna dyrektor Departamentu Prawnego, która współtworzyła ich kształt, od 1993 r. zasiadająca w Komitecie Redakcyjnym „KP”¹⁷. Cykl artykułów na temat zasad zatrudnienia, szczególnych uprawnień, ocen kwalifikacyjnych pracowników Izby zamieściła prof. Teresa Liszcz, radca prezesa NIK, członkini KR od 1994 r.¹⁸

Jednocześnie nadrabiano zapóźnienia w przybliżaniu metod i standardów pracy najwyższych organów kontroli na świecie. Wspominając ten czas przy okazji 45-lecia „KP” Barbara Matosiuk, redaktor naczelna w latach 1992–2006 wspominała, że dopiero w 1992 r. (!) opublikowano „Deklarację w sprawie zasad kontroli finansów publicznych”, uchwaloną w 1977 r. w Limie na IX Kongresie Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), z nadzieją, że jej tekst może być inspirujący w procesie kształtowania kontroli państwowej w naszym kraju¹⁹. Czytelnicy mogli też zapoznać się

z Międzynarodowymi standardami audytu, zaprezentowanymi na XIII Kongresie INTOSAI w Berlinie w 1989 r. Dziś Izba aktywnie działa w tej organizacji, była też członkiem jej Zarządu.

„KP” zamieściła wiele artykułów na temat przemian demokratycznych, reform lat. 90., w tym niezwykle ważnej z punktu widzenia decentralizacji i prowadzonych później kontroli – samorządowej. Pierwszy artykuł na ten temat napisała dr Czesława Rudzka-Lorentz, dyrektor Departamentu Samorządu Terytorialnego, która podjęła wówczas pracę w NIK i weszła do Komitetu Redakcyjnego „KP”, aby pozostać w nim 32 lata²⁰.

W tych i kolejnych latach w czasopiśmie przedstawiano istotne problemy społeczne i ekonomiczne, transformację gospodarki, jej stan, poziom zadłużenia, szukając przełożenia na zadania kontrolne. Miał w tym udział również prof. Adam Lipowski²¹, członek Kolegium NIK przez dwie kadencje, a od 30 lat członek KR.

Obszernie informowano o przeprowadzonych po raz pierwszy kompleksowych kontrolach wojska i policji, reorganizacji sektora bankowego, rynku papierów

¹⁷ M. Niezgódka-Medek: *Kompetencje Najwyższej Izby Kontroli w świetle nowej ustawy*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1995.

¹⁸ Zob. np. T. Liszcz: *Szczegółowe uprawnienia ze stosunku pracy pracowników Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 5/1995, *Zasady zatrudniania pracowników Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1995 (część 1) oraz nr 4/1995 (część 2), *Okresowe oceny kwalifikacyjne mianowanych pracowników NIK*, „Kontrola Państwowa” 6/1995.

¹⁹ B. Matosiuk: *Jak to się zaczęło...*, op.cit. s.188.

²⁰ Do końca kwietnia 2025. Zob. Czesława Rudzka-Lorentz: *Samorząd terytorialny – założenia i rzeczywistość*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1992, a także *Regionalne izby obrachunkowe – nowa instytucja kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1993, *Kontrola wykonania przepisów komunalizacji mienia*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1994.

²¹ Zob. np. A. Lipowski: *Kontrola państwowa wobec transformacji ustrojowej polskiej gospodarki*, „Kontrola Państwowa” nr 2/1999; *O przywilejach w gospodarce polskiej w okresie transformacji* (cz. 1 i cz. 2), „Kontrola Państwowa” nr 2 i 3/1997; *Wpływ instrumentów mikroekonomicznych na zmiany strukturalne w gospodarce w latach 1992–1998*, „Kontrola Państwowa” 1/2001.

wartościowych, kapitale zagranicznym, badaniu procesów przekształceń własnościowych, w tym kontroli podmiotów o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, takich jak: Bank Śląski, Fabryka Samochodów Małolitrażowych czy RSW „Prasa-Książka-Ruch”, komputeryzacji ZUS.

Wyjaśniano zawilgości prawa i procedur kontrolnych różnych instytucji, standardy ich działania, pokazywano aktywność międzynarodową Izby, działalność organizacji zrzeszających najwyższe organy kontroli (NOK), przybliżano ich doświadczenia oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Szczególnie dużo artykułów na ten temat pismo zawdzięcza dr. Jackowi Mazurowi²², kolejnemu członkowi z imponująco długim doświadczeniem w KR (od 1995 r.), em. radcy prezesa NIK i przez ponad 16 lat łącznikowi NIK z ETO²³.

Podjmowano też dyskusję w kluczowych dla państwa momentach przełomów i zmian, jak przy okazji wejścia Polski do NATO i Unii Europejskiej oraz o ich konsekwencjach dla prowadzenia kontroli. Na łamach była i jest obecna tematyka pozyskiwania i rozliczania środków UE. Podobnie zresztą, jak zagadnienia Prawa zamówień publicznych,

dostępu do informacji czy tajemnic ustawowo chronionych, których przestrzeganie NIK bada w wielu obszarach kontrolnych.

Teraźniejszość

Profil tematyczny czasopisma wyznacza charakter działalności jego wydawcy. Konstytucja RP nadała Najwyższej Izbie Kontroli status naczelnego organu kontroli państwowej, sytuując Izbę wśród organów kontroli państwowej i ochrony prawa²⁴. Ustawa zasadnicza oraz ustawa o NIK wskazują kryteria kontroli, wśród których na pierwszym miejscu wymieniają legalność. Dla pracowników NIK nieodzowna jest więc znajomość prawa, umiejętność weryfikowania jego przestrzegania w wielu dziedzinach funkcjonowania państwa oraz wykładni obowiązujących przepisów. Odzwierciedla to szerokie spektrum problemów podnoszonych na łamach „Kontroli Państwowej”²⁵.

W głównym nurcie tematycznym czasopismo zajmuje się analizą teoretycznych i prawnych zagadnień kontroli administracji publicznej w Polsce, prezentując zarówno system kontroli, jak i szczegółowe przepisy regulujące działalność różnych podmiotów. Wiele miejsca poświęca kontroli

²² Zob. np. J. Mazur: *Niemiecka ustawa z 1985 r. o Federalnej Izbie Obrachunkowej*, „Kontrola Państwowa” nr 4/1993; *Problemy dostosowawcze najwyższych organów kontroli krajów kandydujących do UE*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2001 (część 1), nr 4/2001 (część 2); *Kontrola jakości postępowania kontrolnego w Europejskim Trybunale Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2001; J. Mazur: *Publiczne informowanie o realizacji zaleceń wynikających z kontroli – praktyka Izby Obrachunkowej Austrii*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2022.

²³ Łącznicy (oficerowie łącznikowi) działają w ramach struktury Komitetu Kontaktowego, zrzeszającego szefów NOK państw UE i ETO.

²⁴ Rozdział IX Konstytucji RP z 2.4.1997, (Dz.U. z 1997 nr 78, poz. 483).

²⁵ Na stronie internetowej pisma, w zakładce Archiwum, znajdują się poszczególne numery „KP”. W szóstym wydaniu w danym roku redakcja zamieszcza roczne spisy treści. Ich przegląd daje pojęcie o wielości podejmowanych zagadnień oraz bardzo licznym gronie autorów.

Fot. Marek Brzeziński/NIK



Wydania ukazujące się cyklicznie, tematyczne i jubileuszowe – było ich dotąd 451.

zewewnętrznej, wykonywanej przez organy państwowe – parlament, Prezydenta RP, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Państwową Inspekcję Pracy czy Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Wskazuje ich uprawnienia, wzajemne relacje oraz sporne kwestie kompetencyjne. „KP” wyjaśnia wątpliwości związane z funkcjonowaniem audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej.

Na łamach „Kontroli Państwowej” są też obecne zagadnienia kontroli sprawowanej w odniesieniu do aktów prawa Unii Europejskiej. Poświęcono im odrębny cykl publikowany w języku polskim i angielskim, z bogatymi odesłaniami do orzecznictwa²⁶.

Równie ważne są artykuły dotyczące metodyki badań w obszarze audytu i kontroli oraz przydatnych narzędzi analitycznych. Coraz więcej miejsca „KP” przeznaczają na tematykę związaną ze sztuczną inteligencją i możliwościami jej zastosowania w różnego rodzaju działalności wykrywczą.

Powracającymi tematami są w dwumiesięczniku przepisy postępowania administracyjnego oraz pragmatyk służbowych, zwłaszcza ustawy o służbie cywilnej.

W ujęciu naukowym „KP” prezentuje też zagadnienia z dziedziny gospodarki, finansów i życia społecznego, które stały się przedmiotem działalności kontrolnej NIK. Należą do nich m.in: zadłużenie państwa, ujawnianie deficytu Skarbu Państwa,

²⁶ Zob. np. Ł. Augustyniak: *Postępowanie naruszeniowe jako forma kontroli – nadzór Komisji Europejskiej nad implementacją prawa Unii*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2014; *Sankcje finansowe dla państw członkowskich Unii – realizacja funkcji kontrolnej Trybunału Sprawiedliwości UE*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2020; *Zarzut bezprawności jako środek ochrony prawnej – kontrola legalności aktów prawa UE*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2024; *Skarga na bezczynność jako środek ochrony prawnej – kontrola aktów prawa Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2025.

Dotychczas czasopismem kierowało 11 osób: Tadeusz Raabe, Zygmunt Sztajerwald, Jakub Janiak, Zbigniew Schulz, Tadeusz Sołdkowski, Zdzisław Śledziński, Barbara Matosiuk, Barbara Dolińska, Barbara Odolińska, Agnieszka Kołodziejczyk, Marzena Repetowska-Nyc.

prowadzenie gospodarki pozabudżetowej, działalność funduszy celowych, naruszanie dyscypliny finansów publicznych, status banku centralnego, kształtowanie polityki pieniężnej oraz budżet zadaniowy. Szczególne miejsce zajmuje kontrola budżetu państwa.

Od początku istnienia „KP” przybliżała też ustalenia wybranych kontroli NIK, dziś w formule naukowej, ponieważ dostarczają przydatnej wiedzy o tym, jak działa państwo (lub nie działa). Artykuły te pokazują mechanizmy złego zarządzania, przykłady niegospodarności i szczegóły wielu bulwersujących spraw, jak niegdyś afer rublowej i FOZZ (Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego), ujawnionej jeszcze za prezesury Waleriana Pańki, a obecnie

nieprawidłowości związane z działalnością Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 czy Funduszu Sprawiedliwości.

Wybrane kwestie „KP” od lat przedstawia w formule tematycznych wydań specjalnych. Nie są to jak dawniej wydania szkoleniowe, ale poświęcone konkretnym problemom, dla których poszukiwano rozwiązań systemowych²⁷, najczęściej w czasie seminaryjnych posiedzeń Kolegium NIK.

W numerach przygotowywanych z okazji jubileuszy utworzenia Najwyższej Izby Kontroli prezentuje historię kontroli państwowej w Polsce, a zwłaszcza istniejącej już 107 lat NIK²⁸. Te zagadnienia zajmowały zresztą w „Kontroli Państwowej” szczególne miejsce również w wydaniach cyklicznych. To właśnie redakcja zapoczątkowała zbieranie i pozyskiwanie materiałów archiwalnych dotyczących początków działania instytucji kontrolnych na ziemiach polskich w okresie rozbiorów, kształtowania się niepodległego państwa w 1918 r., okresu międzywojnia i II wojny światowej. Zaowocowało to wieloma artykułami, cyklami wydawniczymi i oddzielnymi publikacjami związanych z nami badaczy przedmiotu²⁹.

²⁷ Zob.np.: *SAls for Improvement of EU Funds Accountability*, „Kontrola Państwowa” nr specjalny 1/2006, wydany w j. angielskim z okazji spotkania Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej 11-12.12.2006 r.; *Rola i znaczenie melioracji wodnych w świetle współczesnych uwarunkowań*, „Kontrola Państwowa” nr specjalny 1/2011; *Opieka medyczna nad osobami w podeszłym wieku u progu rewolucji demograficznej*, „Kontrola Państwowa” nr specjalny 1/2016; *Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią*, „Kontrola Państwowa” nr specjalny 2/2016; *Jawność i przejrzystość finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa”, nr specjalny 2/2017.

²⁸ Zob. np. „Kontrola Państwowa”: nr 1/1999, numer jubileuszowy luty 2014 r., nr. 1/I i 1/II /2019 *Delegatury Najwyższej Izby Kontroli – historia, działalność, ludzie*; nr 2/2019 „KP”; wyróżnia je szata graficzna i złoty kolor.

²⁹ Zob. np. A. Sylwestrzak: *Status prawny NIK w świetle Konstytucji RP i standardów Unii Europejskiej*, nr specjalny 2/2002, *Historia Najwyższej Izby Kontroli i jej miejsce w konstytucji*, nr specjalny 1/2010, *Historia polskiej kontroli państwowej – ujęcie konstytucyjne*, nr specjalny 1/I 2019; R. Szawłowski: *Początki kontroli państwowej w Polsce w XX w.*, „Kontrola Państwowa” nr 6/1994, *Początki najwyższych państwowych organów kontroli w Polsce: wiek XIX*, „Kontrola Państwowa” nr 2/1999; T. Wolsza: *Prezysi Najwyższej Izby Kontroli*

Kuchnia redakcyjna

W 2011 r. „Kontrola Państwowa” zmieniła kolor wydań na jednolity, oliwkowy (w miejsce okładek w sześciu kolorach przypisanych do konkretnego numeru w danym roku), szatę graficzną, układ i sposób prezentacji treści, który bardziej odpowiada jej profilowi tematycznemu. W pierwszych dwóch działach eksponuje zagadnienia kontroli i audytu, w różnym ujęciu, a w trzecim pozostałe zagadnienia prawne, społeczne i gospodarcze. Wciąż jest też miejsce na historię i bieżącą aktywność Najwyższej Izby Kontroli, w tym międzynarodową.

Wszystkie artykuły od ponad 25 lat są opatrzone streszczeniami w języku angielskim, a wybrane artykuły w całości publikowane w tym języku.

Od 2003 r. na stronie internetowej pisma są udostępniane wszystkie wydania „KP”, a dodatkowo artykuły naukowe opatrzone numerem DOI (numerem identyfikacyjnym zapewniającym aktualność metadanych).

Nad poziomem merytorycznym czasopisma, rzetelnością wydawniczą oraz starannością opracowania i przygotowania materiałów do druku czuwają Komitet Redakcyjny³⁰ oraz trzyosobowa Redakcja „KP”: Marzena Repetowska-Nyc, Beata Kołaczyńska i Jacek Matwiejczyk.

Komitet tworzą uznani specjaliści z dziedziny prawa, ekonomii i finansów, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku i Naczelnego Sądu Administracyjnego, związani z działalnością naczelnego organu kontroli państwowej obecnie lub w przeszłości, radcy prezesa NIK i szefowie jednostek kontrolnych mający dorobek naukowy oraz redaktor naczelny. Chętnie dzielą się oni swoją wiedzą również z Czytelnikami pisma³¹.

W skład KR wchodzi: prof. Włodzimierz Broński, dr Stanisław Dziwisz, prof. Jacek Jagielski, dr Elżbieta Jarzęcka-Siwik, dr Michał Jędrzejczyk, prof. Adam Lipowski, prof. Teresa Liszcz, dr Jarosław Maćkowiak, dr Jacek Mazur, sędzia Małgorzata Niezgódka-Medek, redaktor naczelny Marzena Repetowska-Nyc, dr Tomasz Sobecki, dr Zbigniew Wrona.

Członkowie zagraniczni to profesorowie prawa i ekonomii: Jean-Bernard Auby (Francja), Josef Koubek (Czechy), Cristiana Lauri (Włochy), Elisa Scotti (Włochy), Fumio Shimpō (Japonia), Maciej M. Sokołowski (Polska, Belgia), Ulrich Stelkens (Niemcy), Roberto Galán Vioque (Hiszpania).

Redaktorem statystycznym jest dr inż. Wiesław Karliński, specjalizujący się w metodyce i zastosowaniu metod analitycznych w kontroli, który odpowiada za dobór i sposób prezentacji danych w artykułach.

na emigracji, „Kontrola Państwowa” nr specjalny 1/II 2009; Wykłady wiceprezesa NIK Zenobiusza Rugiewiczza, wygłoszone na kursach doszkolenia dla urzędników kontroli państwowej, poprawione i uzupełnione we wrześniu 1937 r., „Kontrola Państwowa” nr 1/I 2009; Pamiętnik Mieczysława Dębskiego, dyrektora Departamentu NIK II RP wraz z biogramem autora, opracowany przez prof. R. Szawłowskiego, „Kontrola Państwowa” nr 3/2001.

³⁰ Rada naukowa. Informacja o afiliacji członków znajduje się na wewnętrznej stronie karty tytułowej każdego wydania oraz na stronie internetowej pisma.

³¹ Pisują dla nas niemal wszyscy członkowie KR, natomiast dwoje, wymieniony wcześniej: dr J. Mazur oraz dr E. Jarzęcka-Siwik należą równocześnie do autorów o największym dorobku publikacyjnym w „KP”.

Wszystkie artykuły publikowane w piśmie są oceniane anonimowo przez dwóch recenzentów, a po uwzględnieniu uwag KR starannie opracowywane. Prawa autorów podlegają ochronie. „KP” walczy z przejawami nierzetelności wydawniczej i stosuje standardy etyczne Komitetu ds. Etyki Publikacyjnej (*Committee on Publication Ethics* – COPE).

Status naukowy potwierdza obecność „KP” na liście czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych³² (od 2010 r.) oraz w krajowych i międzynarodowych bazach danych, takich jak: Biblioteka Nauki, ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences), ICIJML (Index Copernicus Journal Master List), CEJSH (Central European Journal of Social Sciences and Humanities). „Kontrola Państwowa” uzyskała go po spełnieniu wielu wymogów.

Autorzy publikujący artykuły na łamach czasopisma otrzymują w związku z tym 40 punktów³³. Ich znakomite grono powiększa się z roku na rok, pisują do nas zarówno przedstawiciele różnych dziedzin nauki, jak i praktycy warsztatu kontrolnego, audytorskiego i pokrewnych³⁴.

Od 2025 r. czasopismo jest publicznie dostępne przede wszystkim w formie

elektronicznej. Papierowe wydania otrzymują głównie prenumeratorzy. Za łamanie, skład i druk odpowiadają: Sławomir Jakoniuk, Paweł Sobczyński i Rafał Kaniasty z Wydziału Wydawniczego NIK.

Codziennosc redakcji dobrze przedstawił Stanisław Markowski, były członek KR, związany z nim przez trzy dekady, pisząc przed 25 laty: „W pracy redakcyjnej trzeba nieraz rozwiązać trudne dylematy, w tym zwłaszcza, jak zachować właściwe proporcje między poszczególnymi tematami, pomiędzy artykułami ekonomicznymi a prawniczymi i społecznymi (...). Jak zapewnić jasny i przystępny tekst, a nie tracić nic z merytorycznej i fachowej treści. Nierzadko trzeba się zmagać z artykułami napisanymi (dotyczy to zwłaszcza materiałów prawniczych) przez wybitnych fachowców, ale hermetycznym językiem”³⁵.

Te dylematy staramy się na co dzień rozstrzygać w redakcji, w nadziei, że docenią to Autorzy i Czytelnicy, którym dziękujemy za 70 wspólnych lat.

MARZENA REPETOWSKA-NYC

redaktor naczelna

„Kontroli Państwowej”

³² Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Nauki z 5.1.2024, 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.).

³³ Tamże.

³⁴ Nie sposób ich wszystkich wymienić, a źle byłoby kogoś pominąć.

³⁵ S. Markowski: *NIK „Kontrola Państwowa...”*, op.cit. s. 156.

Z życia NIK

WYŚŁUCHANIE SPOŁECZNE W SIEDZIBIE NIK

Kilkudziesięciu przedstawicieli organizacji pracodawców i związków zawodowych reprezentowanych w Radzie Dialogu Społecznego, samorządów zawodowych oraz organizacji społecznych spotkało się 6 maja 2026 r. w siedzibie NIK z pracownikami Izby oraz parlamentarzystami związanymi z sejmową Komisją do spraw Kontroli Państwowej: przewodniczącym Markiem Sawickim i posłem Przemysławem Witkiem oraz reprezentantami Kancelarii Sejmu.

W wydarzeniu wzięli udział dyrektorzy departamentów kontrolnych, przedstawiciele zespołu odpowiedzialnego za planowanie pracy Izby oraz pracownicy zajmujący się analizą skarg i wniosków wpływających do NIK.

Otwierając spotkanie prezes NIK Mariusz Haładyj powiedział, że sprawne państwo to sprawnie działające instytucje publiczne – zdolne nie tylko do przestrzegania procedur, ale przede wszystkim do skutecznej realizacji zadań publicznych.

Posel Marek Sawicki zwrócił uwagę na potrzebę odbudowy zaufania do organów konstytucyjnych oraz wzmacniania ich autorytetu przez rzetelny nadzór i transparentność działań. Podkreślił znaczenie Najwyższej Izby Kontroli jako jednej z kluczowych instytucji odpowiedzialnych za ocenę funkcjonowania administracji publicznej.

Prezes NIK wskazał, że głównym celem spotkania jest włączenie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w proces planowania pracy Izby. Jak zaznaczył, to pierwsza tego typu inicjatywa w historii NIK. Spotkanie zostało zaplanowane nie jako jednorazowa debata, lecz początek trwałej współpracy, która będzie przybierać formy dostosowane do potrzeb i oczekiwań obu stron.

Duże znaczenie miała dyskusja nad propozycjami 77 tematów kontroli i omówienie przez dyrektorów departamentów kontrolnych zagadnień, które zdaniem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego powinny stać się przedmiotem zainteresowania Izby. Dotyczyły one wszystkich obszarów, którymi NIK zajmuje się w działalności kontrolnej. Wiele z nich poruszało kwestie związane z funkcjonowaniem administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, ochrony zdrowia i stanem finansów publicznych.



Fot. Marek Brzeziński/NIK

W czasie spotkania omówiono tematy badań zaproponowane przez przedstawicieli 37 organizacji.

Nie zabrakło także problemów z zakresu gospodarki, ochrony środowiska, rolnictwa czy infrastruktury. W wielu przypadkach zapowiedziano możliwość uwzględnienia w badaniach w całości lub w części sugestii organizacji społecznych.

Przedstawiciele Izby wskazywali, że celem kontroli jest przedstawienie rzeczywistego obrazu funkcjonowania państwa – z perspektywy obywatela, pacjenta, przedsiębiorcy, ucznia czy osób wymagających szczególnego wsparcia, a nie wyłącznie formalna poprawność realizacji procedur.

Na zakończenie prezes NIK powiedział, że współpraca ze stroną społeczną to dla Izby doświadczenie, które będzie rozwijane. – Przestrzeń do naszej współpracy widzę także w rozmowie na temat wniosków, które wynikają bądź powinny wynikać z kontroli już przeprowadzonych.

WYKORZYSTANIE TECHNIK ANALITYCZNYCH W KONTROLI

Korzystanie z danych satelitarnych, teledetekcji i sztucznej inteligencji podczas kontroli było głównym tematem wiosennego spotkania Grupy roboczej EUROSIA ds. kontroli środowiskowych (ang. EUROSIA Working Group on Environmental Auditing – EWGEA) w Madrycie 18-21 maja 2026 r.

Prowadziła je sekretarz Grupy Iwona Zubrzycka-Wasil, specjalista k.p. z Departamentu Zarządzania Procesem Kontroli NIK, a prezentację o stosowaniu narzędzi analiz geoprzestrzennych i narzędzi wykorzystujących sztuczną inteligencję wygłosił Paweł

Zambrzycki, p.o. wicedyrektora Departamentu Spójności i Infrastruktury NIK. W spotkaniu uczestniczyło 60 osób.

Przedstawiciel najwyższego organu kontroli (NOK) Hiszpanii zaprezentował rozwiązanie pozwalające na badanie stopnia uwzględnienia wymogów ochrony środowiska, w tym przez standaryzację pytań i programów kontroli, które powinno sprawić, że badania realizacji celów zrównoważonego rozwoju będą bardziej spójne, a ich wyniki – porównywalne. Przyjęty w NOK Hiszpanii podręcznik z wytycznymi, pytaniami i wskaźnikami do kontroli zrównoważonego rozwoju ma wspierać przekształcanie zobowiązań dotyczących zrównoważonego rozwoju w konkretne testy i wskaźniki.

Wykład Pawła Zambrzyckiego dotyczył technik analizy przestrzennej i głębokiego uczenia, które pomagają szybko generować dowody lub wskazywać obszary wysokiego ryzyka stanów nieprawidłowych, a to pozwala zawęzić kolejne etapy kontroli. Klasyczne badania byłyby bardzo kosztowne, a wyniki trudne lub niemożliwe do uzyskania. Zaprezentowane przykłady metod badawczych odniesiono do pytań kontrolnych o politykę transportową w dużych aglomeracjach Polski – czy przynosi wymierne efekty i pozwala osiągnąć wyznaczone cele redukcji, np. emisji gazów cieplarnianych.

Podsumowaniem sesji wiosennej EWGEA były trzy warsztaty na temat sztucznej inteligencji do analizy zdjęć lotniczych i praktycznego wykorzystania danych geoprzestrzennych: od map do ustaleń. Ostatni z nich, dotyczący kontroli prawidłowości wsparcia wypłaconego osobom, których domy zostały zalane przez powódź w Walencji w październiku

Fot. Trybunał Obrachunkowy Hiszpanii



Uczestnicy spotkania EWGEA w Madrycie.

2024 r., obejmował techniki analityczne analogiczne do tych przedstawionych w wystąpieniu delegata NIK.

Uczestnicy spotkania odbyli też wizytę terenową w oczyszczalni ścieków, którą gruntownie zmodernizowano w ostatnich latach.

Doroczne spotkanie Grupy odbędzie się w 17-20 listopada 2026 r. na Węgrzech.

KONTROLA WYDATKÓW NATO I BEZPIECZEŃSTWO MILITARNE

Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli wzięli udział w corocznym spotkaniu najwyższych organów kontroli państw członkowskich NATO z Międzynarodową Radą Audytorów NATO (IBAN), które odbyło się 21 maja 2026 r. w kwaterze głównej NATO w Brukseli. Wydarzenie miało na celu podsumowanie działalności IBAN w 2025 r., a także było okazją do dyskusji i wymiany doświadczeń w obszarze kontroli dotyczących bezpieczeństwa militarnego.

Uczestników przywitali przewodniczący IBAN Sébastien Lepers oraz zastępczyni sekretarza generalnego NATO Radmila Shekerinska. Gospodarze zaprezentowali raport roczny IBAN za 2025 r., zawierający informacje na temat bieżącej działalności organizacji, przeprowadzonych kontroli: finansowych, wykonania zadań i specjalnych oraz dotyczących Programu inwestycji NATO w dziedzinie bezpieczeństwa (NSIP), a także przedsięwzięć zaplanowanych na 2026 r. Omówiono działalność międzynarodową IBAN, nawiązując m.in. do porozumienia o współpracy z NIK, podpisanego w styczniu 2025 r. Ponadto uczestnicy wydarzenia zapoznali się z wynikami kontroli wykonania zadań dotyczącej prowadzonej przez Sojusz Północnoatlantycki cywilnej polityki kadrowej.

Ważnym punktem spotkania była prezentacja przewodniczącej Izby Obrachunkowej Ukrainy – Olhi Pishchanskiej, która podzieliła się doświadczeniami z prowadzenia kontroli podczas konfliktu zbrojnego. Mówiła o wyzwaniach, z jakimi mierzy się kierowana przez nią instytucja, o codziennej pracy kontrolerów.

W trakcie spotkania odbył się panel dyskusyjny dotyczący jawności kontroli sfery militarnej. Prelegenci poruszyli problem przekazywania opinii publicznej informacji, gdy zawierają one dane niejawne.

IBAN działa jako niezależny organ kontrolny NATO. W jego skład wchodzi sześciu członków (niezależnych od struktur wojskowych i administracyjnych Sojuszu) mianowanych przez Radę Północnoatlantycką na czteroletnią kadencję, a także 38 pracowników (w 2025 r.). Głównym zadaniem IBAN jest sprawdzanie, czy środki finansowe NATO są wydawane według obowiązujących przepisów, efektywnie oraz zgodnie z przeznaczeniem. IBAN analizuje i kontroluje wydatki ponoszone przez NATO, zarówno na bieżące funkcjonowanie organizacji, jak i wielomiliardowe projekty infrastrukturalne oraz operacyjne. W 2025 r. organ ten nadzorował wykorzystanie funduszy przekraczających 9 miliardów euro.

PRZEDSTAWICIELE NIK W DEBACIE PUBLICZNEJ

W Krajowej Szkole Administracji Publicznej w Warszawie, 26 maja 2026 r., odbyło się Forum Zarządzania Publicznego. Jednym z najważniejszych jego punktów był panel dyskusyjny „Jakiego modelu zarządzania danymi publicznymi potrzebuje państwo, aby dane realnie wspierały decyzje i usługi?”. Wzięła w nim udział Małgorzata Humel-Maciewiczak, radca prezesa NIK. Zwróciła uwagę, że kluczowym problemem nie jest brak danych, lecz niemożność ich spójnego zdefiniowania, uporządkowania i zarządzania nimi w całym systemie państwa. Podkreśliła, że powinny być pozyskiwane w kontekście celu ich wykorzystania, a urzędnicy muszą wiedzieć, jakie informacje są rzeczywiście niezbędne do realizacji zadań. Akcentowała potrzebę ujednolicenia definicji danych, eliminacji ich dublowania oraz zapewnienia jakości, rozumianej jako kompletność, rzetelność i aktualność. Wskazała również na konieczność jasnego określenia odpowiedzialności za dane i ich podstaw prawnych oraz na znaczenie analizy ryzyka, cyberbezpieczeństwa i efektywnego wykorzystania rejestrów publicznych.

O elektromobilności i sprawiedliwej transformacji klimatycznej rozmawiano zaś 25 maja 2026 r. w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. NIK reprezentował Zbigniew Łabęcki, doradca techniczny z łódzkiej delegatury, który przedstawił doświadczenia Izby związane z kontrolą finansowania projektów wspierających rozwój tego sektora. Omówił najważniejsze bariery związane z rozwojem transportu zeroemisyjnego, zwracając uwagę m.in. na spadek zasięgu autobusów elektrycznych podczas silnych mrozów oraz w terenach podgórskich. Zaprezentował również analizę porównawczą kosztów eksploatacji autobusów spalinowych i elektrycznych. (red.)



Dyskusja panelistów, pierwsza z lewej Małgorzata Humel-Maciewiczak, radca prezesa NIK.

Contents

Auditing	8
AGNIESZKA PISKORZ-RYŃ: Central Register of Contracts – A Tool of Public Finance Transparency	8
FINDINGS OF NIK AUDITS	26
MATEUSZ GRYNICZ, TOMASZ SOBECKI: Ensuring Accessibility for Persons with Special Needs – Obligations of Public Entities	26
MAŁGORZATA CHUDZIK: Preparatory Proceedings in Fiscal Criminal Cases – Effects of the National Revenue Administration Reform	46
OTHER AUDITS OF NIK	58
Audit Findings Published April and May 2026 – ed.	58
State and Society	59
MICHAŁ ŁYSZKOWSKI: Air Pollution and the Health Resort Fee – the Health Resort Paradox	59
MAGDALENA TABERNACKA: Monitoring Mechanism for the Implementation of the Istanbul Convention – Conditions for Effective Oversight of Compliance	76

Some History 98

MARZENA REPETOWSKA-NYC: 70 years of "State Control"
– Anniversary of the First Issue of the Magazine 98

NIK in Brief 111

Public Hearing at the Supreme Audit Office (NIK) – ed. 111

Use of Analytical Techniques in Auditing – ed. 112

NATO Expenditure Auditing and Military Security – ed. 114

NIK Representatives in Public Debate – ed. 115

Information for Readers and Authors 117

Information for Subscribers 120

„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.

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



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 czerwcu 2026 r.

Nakład 120 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.*