

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA



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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 71: 2026 r. – NUMER 4 (429) – LIPIEC – SIERPIEŃ

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, p.o. dyrektora Małopolskiej Delegatury NIK w Krakowie, kierownik aplikacji kontrolerskiej

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

Elżbieta Jarzęcka-Siwik, dr; radca prawny; 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. 109.

Spis treści

Kontrola i audyt 8

Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku

– wystąpienie prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Sejmie 8

Na 63. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, 30 lipca 2026 roku, prezes Najwyższej Izby Kontroli Mariusz Haładyj przedstawił „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 roku” wraz z opinią Kolegium NIK w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów. NIK po raz szósty z rzędu sformułowała ocenę wykonania ustawy budżetowej w formie opisowej. Zwróciła uwagę na rosnącą nierównowagę finansową państwa oraz jej przyczyny i możliwe skutki. Choć ponownie wskazano na utrzymywanie finansowania istotnej części zadań państwa poza ustawą budżetową, co ogranicza kontrolę nad wydatkowaniem środków i generuje dodatkowe koszty, dostrzeżono też faktyczną poprawę dyscypliny finansów publicznych w poszczególnych jednostkach kontrolowanych. Odsetek ocen pozytywnych był najwyższy w ostatnich latach. Kolegium NIK stwierdziło również, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa we wszystkich istotnych aspektach przedstawia rzetelne informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności, zobowiązań, deficytu. Doceniło jednocześnie rozszerzenie zakresu danych prezentowanych w omówieniu do sprawozdania o te dotyczące funduszy obsługiwanych przez BGK. Było to również postulowane przez NIK.

WOJCIECH ROBACZYŃSKI: Naprawienie szkody poniesionej w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej – nowe rozwiązania ustawowe 16

Przedmiotem opracowania jest jeden z aspektów obowiązującej od 1 stycznia 2025 r. ustawy o ochronie ludności (u.o.l.o.c.), tj. odpowiedzialność i naprawienie szkody wyrządzonej w związku z realizacją przewidzianych w niej zadań, którym poświęcono

art. 158-165. Przepisy te stanowią podstawę żądania naprawienia szkody, a zarazem wskazują zasady i zakres odpowiedzialności za te wymienione w rozdziale 12 ustawy. Rozważania dotyczą czasu pokoju. Poza zakresem opracowania pozostawiono kwestie uregulowane w art. 165 u.o.l.o.c., dotyczące świadczeń odszkodowawczych przysługujących osobom powołanym do służby w obronie cywilnej lub członkom ich rodzin w czasie stanu wojennego lub podczas wojny. Autor odnosi się zarówno do przepisów ustawy o ochronie ludności, jak i innych aktów prawnych istotnych z punktu widzenia tytułowej problematyki, zwłaszcza Kodeksu cywilnego oraz wybranych tez zaprezentowanych w literaturze przedmiotu.

USTALENIA KONTROLI NIK

33

ANDRZEJ SKWIRA, PIOTR WOŁOWIEC: System ratownictwa medycznego – problemy z niedoborem kadr i obciążeniem SOR

33

Plany utworzenia zintegrowanego systemu ratownictwa medycznego pojawiły się w latach 90. XX wieku. Ich konkretyzacją był program „Zintegrowane ratownictwo medyczne” zaplanowany na lata 1999–2003. Miał pomóc w przygotowaniu infrastruktury oraz personelu. Dalsze prace doprowadziły do uchwalenia ustawy z 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (PRM). System PRM miał zapewnić, że pacjent uzyska pomoc doraźną już w miejscu zdarzenia, której udzieli wykwalifikowany zespół ratownictwa medycznego (ZRM), dysponujący wyspecjalizowanym środkiem transportu. W wypadku stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego zostanie przewieziony do szpitala, w którym będzie działał szpitalny oddział ratunkowy. 25 lat od uchwalenia ustawy Najwyższa Izba Kontroli opublikowała wyniki badania dotyczącego funkcjonowania Państwowego Ratownictwa Medycznego. Dotyczyło ono lat 2023–2025, a przeprowadzono je w: Ministerstwie Zdrowia, pięciu urzędach wojewódzkich, Lotniczym Pogotowiu Ratunkowym, 10 placówkach prowadzących szpitalne oddziały ratunkowe (SOR) oraz u pięciu dysponentów zespołów ratownictwa medycznego. Autorzy wykorzystali ustalenia Izby do szerszego spojrzenia na system i weryfikacji wybranych założeń jego funkcjonowania.

ŁUKASZ RÓG: Ochrona muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych – niedostateczne zabezpieczenie i dysfunkcyjne plany

49

Celem muzeów jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego oraz kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej, jak również umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów. W 2025 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Kultury

i Dziedzictwa Narodowego oraz dziewięciu muzeach, w których zgromadzono zbiory podlegające szczególnej ochronie, kontrolę ich zabezpieczania i ochrony na wypadek sytuacji kryzysowych. Objęto nią lata 2022–2025. Badanie ujawniło nieprawidłowości, na które złożyły się zarówno czynniki leżące po stronie muzeów (nieprawidłowa realizacja obowiązków wynikających z przepisów prawa), jak i niezależne od nich, w tym brak wystarczających środków finansowych oraz nieskuteczny nadzór Ministra. W artykule zwrócono uwagę na wybrane aspekty i najważniejsze uwarunkowania kontroli NIK.

MICHAŁ KAPEK: Biogaz i biometan – niewykorzystane szanse transformacji systemu energetycznego – OZE niezależne od pogody _____ 64

NIK dotychczas nie przeprowadzała kompleksowych kontroli obejmujących zagadnienia związane wyłącznie z wytwarzaniem energii z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu. Wyniki prezentowanej w artykule potwierdziły, że rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE) na bazie stabilnych i sterowalnych źródeł energii, niezależnych od pogody, może odegrać ważną rolę w procesie transformacji energetycznej w Polsce. Głównym celem kontroli było sprawdzenie, czy potencjał wytwarzania i zastosowania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu do produkcji energii jest w Polsce efektywnie wykorzystywany. Ponadto w ramach realizacji celów szczegółowych badania, w latach 2024–2025, Izba przyjrzała się m.in.: polityce państwa w tym obszarze; systemom wspierającym produkcję energii z wymienionych paliw; dostępności środków finansowych na inwestycje związane z wytwarzaniem biogazu, biogazu rolniczego i biometanu oraz ich wykorzystaniu przez beneficjentów. Kontroli poddano: Ministerstwo Klimatu i Środowiska; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Urząd Regulacji Energetyki; Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa oraz sześć przedsiębiorstw.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK _____ 80

Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2026 r. _____ 80

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: nadzorowania działalności JST przez wojewodów; samowoli budowlanych w miejscowościach turystycznych; profilaktycznej opieki zdrowotnej; projektu „Cyberbezpieczny samorząd”; zapewnienia dostępności architektonicznej, cyfrowej i informacyjno-komunikacyjnej; zapewnienia ukraińskim dzieciom prawa do nauki; Centralnego Ośrodka Sportu; ochrony muzeów; opieki nad osobami starszymi; inwestycji mostowych; szpitali klinicznych; systemu ratownictwa medycznego; opieki okołoporodowej; modernizacji linii kolejowych; ochrony rzeki Iny i jej dopływów; Instytutu Rozwoju Języka Polskiego; spółek komunalnych w Małopolsce.

Państwo i społeczeństwo 83

MACIEJ KĘDZIERA, ALEKSANDRA WITOSZEK-KUBICKA: **Technologie immersyjne narzędziem rozwoju kompetencji** **– możliwości zastosowania w środowisku kontrolerskim 83**

Wśród współczesnych technologii cyfrowych szczególnie dynamicznie rozwijającym się obszarem, istotnym z perspektywy zdobywania kompetencji zawodowych, są technologie immersyjne. Literatura przedmiotu wskazuje, że umożliwiają użytkownikowi wielozmysłowe, interaktywne zanurzenie w środowisku symulowanym lub hybrydowym, prowadząc do spójnego doświadczenia użytkownika. Wspierają procesy uczenia się przez doświadczenie, badanie i działanie, co czyni je użytecznymi w kształtowaniu kompetencji wymagających praktycznego zaangażowania oraz wysokiego poziomu realizmu sytuacyjnego. Stanowią więc obiecujące narzędzie wspierania rozwoju kompetencji zawodowych kontrolerów, zwłaszcza odporności na stres oraz tzw. kompetencji miękkich. Liczba badań empirycznych poświęconych ich zastosowaniu w tym obszarze pozostaje jednak ograniczona. Z tego względu potencjał szkoleń immersyjnych przedstawiono w artykule, posiłkując się wynikami badań dotyczących ich wykorzystania w szkoleniach przedstawicieli innych zawodów oraz ogólnych nad efektywnością takich rozwiązań.

Z życia NIK 100

Bezpieczne dziecko w świecie cyfrowym – red. 100

Uczestnicy panelu „Bezpieczne dziecko w świecie cyfrowym – systemowe rozwiązania, wspólna odpowiedzialność”, zorganizowanego 8 lipca 2026 r. w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli, uznali, że rosnąca skala zagrożeń wynikających z rozwoju rynku usług cyfrowych wymaga skoordynowanych i systemowych działań. Należy wzmocnić regulacje, ulepszyć edukację, profilaktykę oraz wdrożyć realne mechanizmy egzekwowania przyjętych standardów, aby zwiększyć ich skuteczność.

Warsztaty na temat przeglądów partnerskich – red. 102

Pogłębianie wiedzy dotyczącej praktycznego prowadzenia przeglądów partnerskich zgodnie z wytycznymi Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI GUID 1900 było celem warsztatów, które miały miejsce 29-30 czerwca 2026 r. w siedzibie NIK.

Wizyta delegacji NOK Bangladeszu – red. 103

Lepsze zarządzanie finansami, walka z korupcją i oszustwami, a także zwiększenie odpowiedzialności i poprawa wydajności gromadzenia, alokacji i wykorzystania zasobów publicznych to główne cele wizyty delegacji Urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego

Bangladeszu 6-9 lipca 2026 r. w siedzibie NIK oraz Małopolskiej Delegaturze NIK w Krakowie, zorganizowanej w ramach projektu współpracy bliźniaczej.

Międzynarodowa kontrola równoległa – red. _____ 105

Najwyższy organ kontroli Republiki Macedonii Północnej był gospodarzem konferencji wieńczącej międzynarodową kontrolę równoległą, która służyła określeniu wyzwań oraz wskazaniu rozwiązań dotyczących zaspokajania potrzeb starzejącego się społeczeństwa. Wydarzenie miało miejsce 23-24 czerwca 2026 r. w Skopje.

Contents _____ 107

Informacje dla Czytelników i Autorów _____ 109

Informacje dla Prenumeratorów _____ 111

Kontrola i audyt

Wystąpienie prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Sejmie

Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku

Na 63. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, 30 lipca 2026 roku, prezes Najwyższej Izby Kontroli Mariusz Haładyj przedstawił „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 roku” wraz z opinią Kolegium NIK w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów¹.

Panie Marszałku! Panie Ministrze!
Państwo Ministrowie!
Szanowni Państwo!
Posłanki i Posłowie!

Przedkładając „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej”

wraz z opinią Kolegium NIK w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, wykonujemy wynikający z przepisów Konstytucji obowiązek zbadania polityki finansowej rządu oraz polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego

¹ Stenogram wystąpienia jest dostępny na stronie Sejmu RP: <https://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter10.nsf/0/CC292B1628A9168FC1258E45000704A4/%24File/63_b_ksiazka.pdf>; a „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 roku” na stronie NIK: <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>>. Wyróżnione fragmenty pochodzą od redakcji.



Prezes NIK Mariusz Haładyj prezentuje w Sejmie sprawozdanie z wykonania budżetu państwa.

pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Warto mieć na względzie, że systemowe problemy rzadko powstają z dnia na dzień. Zazwyczaj są efektem kumulacji decyzji podejmowanych na przestrzeni lat. Biorąc to pod uwagę, w Analizie przedstawiliśmy zarówno ryzyka, jakie dostrzegamy, diagnozy problemów, jak i sformułowaliśmy rekomendacje, które mogą być realizowane w dłuższej perspektywie. Zdaję sobie przy tym sprawę, że mamy jako NIK inną rolę, inną perspektywę niż bieżące zarządzanie i mierzenie się z bieżącymi wyzwaniami gospodarczymi, społecznymi czy politycznymi, ale mam nadzieję, że nasze wnioski pomogą w jak najlepszym prowadzeniu polityki gospodarczej państwa, ponieważ to od stanu finansów publicznych zależy

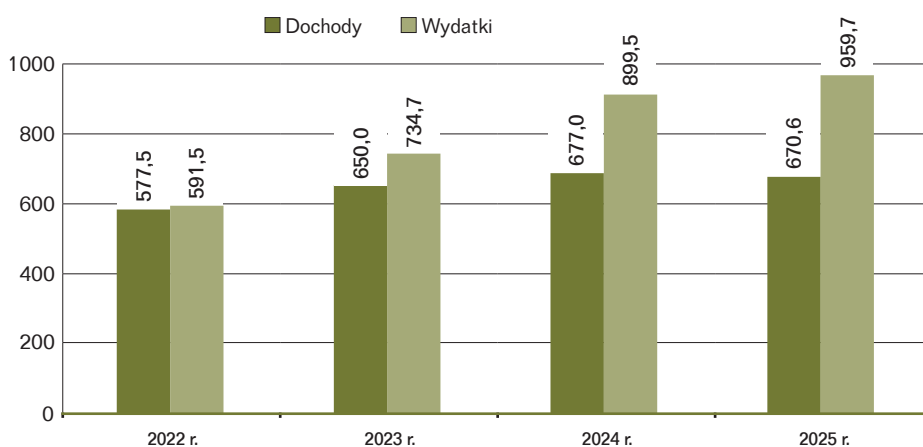
zdolność prowadzenia skutecznych polityk publicznych w każdym obszarze: gospodarczym, społecznym, obronnym, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, infrastruktury, cyfryzacji itd. Dlatego mając komfort spojrzenia z pewnego dystansu i przez pryzmat kilkuletniej perspektywy, tak staramy się formułować nasze wnioski. Z tej perspektywy będę dzisiaj starał się przedstawić to, co wynika z naszej Analizy. Jednocześnie przyjąłem za cel, żeby co roku NIK dostarczała państwu coraz szerszej informacji na temat efektywności wydatków publicznych, a nie tylko ich formalnej prawidłowości. To podejście zapoczątkowaliśmy w tegorocznej Analizie, w której przedstawiliśmy wskaźnikowe porównanie efektywności niektórych wydatków ponoszonych przez wojewodów.

NIK po raz szósty z rzędu sformułowała ocenę wykonania ustawy budżetowej w formie opisowej. Zwracamy uwagę na rosnącą nierównowagę finansową państwa oraz jej przyczyny i możliwe skutki. Wskazujemy na utrzymywanie finansowania istotnej części zadań państwa poza ustawą budżetową, co ogranicza kontrolę nad wydatkowaniem środków i generuje dodatkowe koszty. Jednocześnie dostrzegliśmy faktyczną poprawę dyscypliny finansów publicznych w poszczególnych jednostkach kontrolowanych. Odsetek tych ocen pozytywnych był najwyższy w ostatnich latach. Stwierdziliśmy również, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa we wszystkich istotnych aspektach przedstawia rzetelne informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności, zobowiązań, deficytu. Doceniamy jednocześnie rozszerzenie zakresu danych prezentowanych

w omówieniu do sprawozdania o dane dotyczące funduszy obsługiwanych przez BGK. Było to również postulowane przez NIK. Wskazaliśmy także w tym roku pola do zwiększenia przejrzystości obrazu finansów publicznych.

Wracam do omówienia wykonania budżetu i zobrazuję to podstawowymi danymi. Łączne dochody budżetu państwa, budżetu środków europejskich wyniosły 670,6 mld zł i były o blisko 1% niższe od uzyskanych rok wcześniej. Spadek ten był następstwem wprowadzenia zmian w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego, przy czym zapewnienie wspólnotom lokalnym bardziej stabilnego finansowania należy uznać za pozytywne. Natomiast niestety po raz trzeci z rzędu dochody podatkowe były niższe od planowanych, co niewątpliwie utrudniło wykonanie budżetu. Rok 2025 był kolejnym, w którym odnotowano wzrost wydatków

Rysunek 1. **Dochody i wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2022–2025 (w mld zł)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Wyniosły one blisko 960 mld zł i były wyższe od poniesionych rok wcześniej o blisko 7%. Największe wydatki zostały poniesione na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, obronę narodową, wsparcie rodzin oraz, co już jest mniej korzystne, na wzrost kosztów obsługi długu. Przykładowo, nakłady na obronę narodową są dzisiaj już dwukrotnie wyższe niż chociażby w 2022 r. Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich ukształtował się na poziomie przekraczającym 289 mld zł i jego skala znacząco wzrosła na przestrzeni ostatnich lat. Ustalając przyczyny wzrostu nierównowagi finansowej państwa, zwróciliśmy uwagę na zastosowanie rozwiązań rozluźniających rolę stabilizującej reguły wydatkowej.

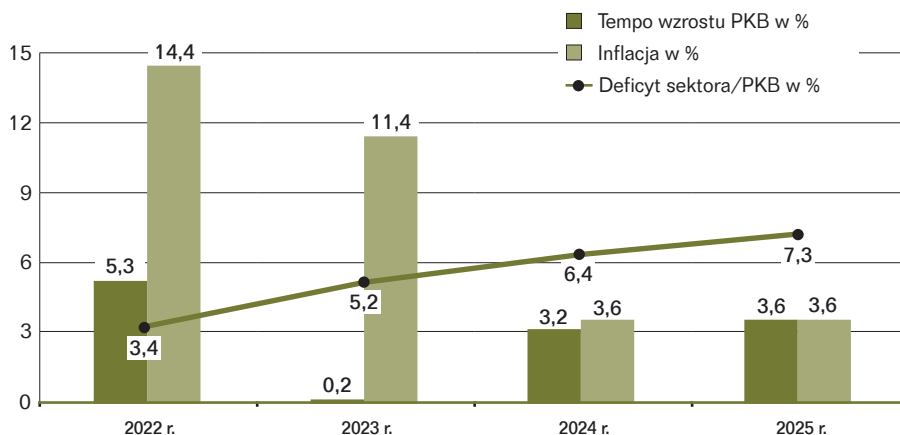
Dla przypomnienia, celem reguły jest ograniczenie nadmiernego wzrostu wydatków publicznych, zwłaszcza w okresie dobrej koniunktury oraz ochrona przed automatycznym obniżeniem limitu wydatków w czasie spowolnienia gospodarczego. Reguła wydatkowa ma zatem służyć lepszemu powiązaniu polityki fiskalnej z możliwościami gospodarki, działać antycyklicznie, przeciwdziałać powstawaniu wysokiego deficytu. Część przepisów dotyczących reguły ma charakter generalny i daje pewną dozę uznaniowości przy ich stosowaniu.

NIK zgodnie ze swoim mandatem dokonała oceny, czy sposób wykorzystania tej uznaniowości był zbieżny z celem wprowadzenia reguły. Naszym zdaniem tego celu w ostatnich latach reguła nie spełniała z uwagi na zmiany, które mimo że nie stanowiły naruszenia przepisów, prowadziły

” NIK od 2020 r. niezmiennie negatywnie ocenia wykorzystywanie mechanizmów wpływających na obniżenie rangi budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego, określonego w art. 219 Konstytucji. Równocześnie od wielu lat postuluje podjęcie działań naprawczych.

do zwiększenia wydatków bez powiązania ich z potencjałem dochodowym państwa. Szczegóły omówiliśmy w Analizie. Aczkolwiek zwracamy też uwagę, że działania rozluźniające regułę były stosowane już w latach poprzednich. NIK także to podnosiła i formułowała wnioski pokontrolne. Pokażę to na danych. Od 2022 r. PKB wzrósł o 26 proc., a dochody publiczne – o 38 proc. W tym samym okresie tempo wzrostu wydatków publicznych, które powinno być regulowane z wykorzystaniem stabilizującej reguły wydatkowej, sięgnęło 48%. W kwotach bezwzględnych różnica wzrostu między dochodami a wydatkami sięgnęła 180 mld zł. Mamy więc do czynienia ze skumulowanym efektem co najmniej kilkuletnich działań osłabiających rolę stabilizującej reguły wydatkowej, która powinna być swego rodzaju kotwicą bezpieczeństwa oraz zwiększać przewidywalność polityki budżetowej. Istotna część wzrostu deficytu budżetowego w ubiegłym roku – aż ponad 20 proc. tego deficytu – wynikała ze sfinansowania z budżetu państwa spłaty części zobowiązań zaciągniętych w poprzednich latach przez Polski Fundusz Rozwoju i BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. My tę operację oceniliśmy pozytywnie, ponieważ stanowi odwrócenie efektu finansowania wydatków poza budżetem. Tendencji tej

Rysunek 2. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do PKB, tempo wzrostu PKB oraz inflacja



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

jednak nie odwrócono w pełni i gospodarka finansowa nadal prowadzona była w części poza budżetem państwa. Są to działania naruszające budżetowe zasady jednolitości, zupełności i kasowości. W 2025 r. BGK w dalszym ciągu pozyskiwał środki na finansowanie bieżących zadań państwa poprzez zaciąganie nowych zobowiązań. To zjawisko nie jest korzystne, gdyż wiąże się z ponoszeniem większych kosztów obsługi długu, zobowiązań zaciąganych bezpośrednio przez Skarb Państwa. Koszty te przekroczyły 5 mld zł i nadal rosną, w związku z czym za niepokojące uznaliśmy też planowane na lata 2026–2029 refinansowanie zadłużenia funduszy przez BGK kolejnymi emisjami długu. NIK od 2020 r. niezmiennie negatywnie ocenia wykorzystywanie mechanizmów wpływających na obniżenie rangi budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego, określonego w art. 219 Konstytucji.

Równocześnie od wielu lat NIK postuluje podjęcie działań naprawczych w tym zakresie. Mamy przy tym świadomość, że działania te muszą być rozsądne i rozłożone w czasie, żeby nie wywołały negatywnych konsekwencji związanych ze skokowym zwiększeniem deficytu budżetowego i długu Skarbu Państwa. W 2025 r. ze środków funduszy obsługiwanych przez BGK sfinansowano zadania na kwotę blisko 170 mld zł. Relacja tych wydatków do PKB przekroczyła 4% PKB. Zadłużenie funduszy obsługiwanych przez BGK na koniec 2025 r. wyniosło blisko 400 mld zł. Analogicznie do lat wcześniejszych również w 2025 r. wybranym podmiotom przekazano nieodpłatnie skarbowe papiery wartościowe na kwotę blisko 18 mld zł. NIK od lat podkreśla, że dokonywanie takich operacji skutkuje ograniczeniem znaczenia budżetu państwa. Oceny i postulaty w tym zakresie są zresztą spójne z białą

księgą finansów publicznych opracowaną w 2024 r.

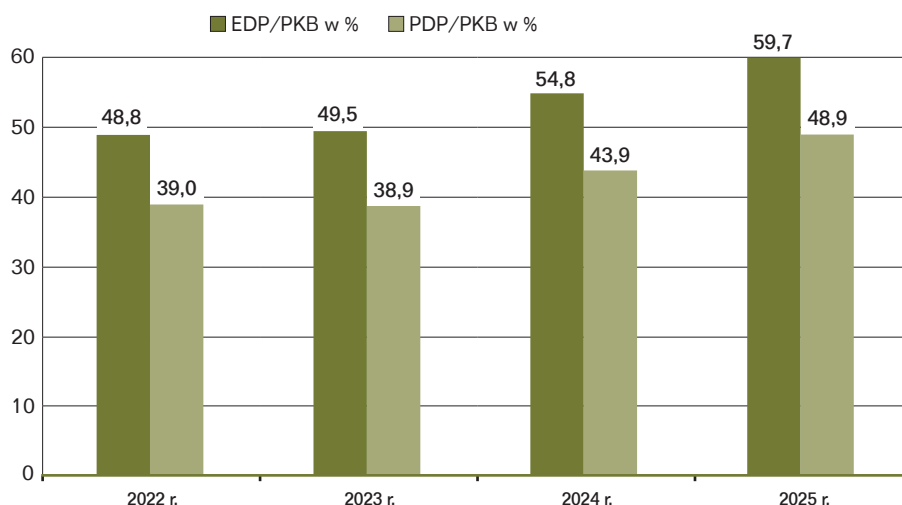
Pozytywnym zjawiskiem jest wykazywanie większej części nierównowagi finansowej podsektora instytucji rządowych w budżecie państwa, a nie w instytucjach pozabudżetowych, które nie podlegają regularnej kontroli ze strony parlamentu. Pomimo że w lipcu 2024 r. Polskę objęto unijną procedurą nadmiernego deficytu, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł w 2025 r. o ponad 47 mld zł, do poziomu 284 mld zł. Ponownie wzrosła również relacja deficytu do PKB, osiągając poziom 7,3%. Rok 2026 będzie trzecim z rzędu, gdy deficyt ten ma przekroczyć 6% PKB. Jest to ponad dwukrotnie więcej niż dopuszczają unijne kryteria. Tymczasem dobra sytuacja gospodarcza powinna być raczej wykorzystywana do budowania odporności na gorsze czasy. Zwiększenie wydatków sztywnych, w sytuacji gdy za tempem ich wzrostu nie nadąża przyrost dochodów, nie zwiększa tego bezpieczeństwa. Wyzwaniem staje się wówczas nawet stopniowe ich ograniczanie, aby nie osłabić długookresowego potencjału wzrostowego gospodarki i utrzymać zdolność państwa do finansowania bezpieczeństwa oraz inwestycji publicznych czy wydatków społecznych.

Ograniczanie deficytu i długookresowa stabilność finansów publicznych pozwoliłyby zachować przestrzeń wydatkową na przyszłe lata. Odnosząc się do działań podejmowanych na rzecz ograniczenia deficytu, chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na instytucję przeglądu wydatków przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Jest to narzędzie, które wspiera efektywną konsolidację fiskalną

przez wskazywanie mało efektywnych wydatków. W ostatnich latach było ono wykorzystywane w nieznacznej skali. Dlatego w naszej Analizie przypominamy o celowości korzystania z takich przeglądów, ponieważ mogłyby one zwiększyć społeczną akceptację dla zmian wynikających z merytorycznych, opartych na danych przeglądów i analiz. Innym naszym wnioskiem zmierzającym do zapewnienia z jednej strony prawidłowości, a z drugiej strony racjonalności wydatków z dotacji jest potrzeba ujednolicenia podejścia do refundowania wydatków poniesionych przed udzieleniem dotacji. Chociaż w świetle większościowej linii orzeczniczej sądów administracyjnych jest to niedopuszczalne, jest to dość powszechnie stosowane przez jednostki sektora finansów publicznych w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań publicznych. W ubiegłym roku bodaj 1/5 dotacji była refinansowana. W 2025 r. zadłużenie sektora finansów publicznych wzrosło o prawie 20%. Na koniec relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB, czyli według definicji unijnej, wyniosła 59,7%. Kształtowała się zatem już tylko nieznacznie poniżej poziomu

Gospodarka finansowa była nadal prowadzona w części poza budżetem państwa. W 2025 r. BGK w dalszym ciągu pozyskiwał środki na finansowanie bieżących zadań państwa przez zaciąganie nowych zobowiązań. Za niepokojące uznaliśmy też planowane na lata 2026–2029 refinansowanie zadłużenia funduszy przez BGK kolejnymi emisjami długu.

Rysunek 3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP) oraz państwowy dług publiczny (PDP) w stosunku do PKB



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

ustalonego jako kryterium konwergencji w Unii Europejskiej. Różnica między wartością długu liczonego według definicji unijnej, a wartością długu według definicji krajowej ponownie wzrosła, osiągając wartość 421,6 mld zł. Jednocześnie relacja państwowego długu publicznego do PKB według definicji krajowej sięgnęła 48,9% i była o ponad 11 punktów procentowych niższa od konstytucyjnego limitu zadłużenia wynoszącego 60%.

W sytuacji gdy w strukturze wydatków znaczący udział mają wydatki sztywne i brakuje prognoz wskazujących na dynamiczny wzrost dochodów, różnica ta nie jest różnicą bezpieczną, a przynajmniej może nie być różnicą bezpieczną. Bez działań na rzecz ograniczenia deficytu, realny jest scenariusz przekroczenia progu ostrożnościowego 55% długu

do PKB i konieczność podjęcia wówczas wymuszonych przepisami działań dostosowawczych. W „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026–2029” wskazano zresztą na ryzyko przekroczenia tego progu w 2028 r. Oznaczałoby to poważne konsekwencje dla sfery budżetowej, samorządów, wydatków społecznych, a w rezultacie dla wzrostu gospodarczego i sytuacji społecznej.

NBP prowadził w 2025 r. politykę pieniężną zgodną z podstawowym celem jego działalności określonym w ustawie oraz celami i zasadami określonymi w „Założeniach polityki pieniężnej na rok 2025”. Średnioroczny wskaźnik inflacji w 2025 r. kształtował się na poziomie 3,6%, tj. powyżej górnego poziomu odchyleń od celu inflacyjnego. W drugiej

połowie roku publikowane co miesiąc wskaźniki rocznej inflacji mieściły się już w przedziale odchylen od tego celu. W 2025 r. Rada Polityki Pieniężnej pięciokrotnie obniżyła stopy procentowe NBP, łącznie o 1,75 punktu procentowego. Zmiany te były niższe niż spadek inflacji, w związku z tym realne stopy procentowe uległy nieznacznemu zwiększeniu. NIK nie wniosła tutaj zastrzeżeń.

Szanowni Państwo!

Budżet w 2025 r. nie znajdował się w sytuacji kryzysowej. Polska nie utraciła dostępu do finansowania. W celu poprawy długookresowej stabilności finansów publicznych niezbędne jest jednak zaplanowanie z wyprzedzeniem działań ograniczających deficyt budżetowy i wzrost relacji długu publicznego do PKB. Problemem nie jest nawet wysoki deficyt w jednym roku, ale jego utrwalenie w dłuższym okresie, oddziałujące na wysokie tempo narastania długu publicznego pomimo korzystnej sytuacji gospodarczej. Wydaje się, że obecny deficyt ma charakter strukturalny, co jest ryzykowne w kontekście negatywnych dla budżetu skutków starzenia się społeczeństwa i prawdopodobnej

”Bez działań na rzecz ograniczenia deficytu realny jest scenariusz przekroczenia progu ostrożnościowego 55% długu do PKB i konieczność podjęcia wówczas wymuszonych przepisami działań dostosowawczych.

potrzeby większych wydatków społecznych i zdrowotnych w przyszłości. Ogranicza to również zdolność do reagowania na nieprzewidziane sytuacje kryzysowe. Dlatego odpowiednio wczesne skorygowanie trajektorii rosnącej nierównowagi fiskalnej pozwoli ograniczyć ryzyko dużo bardziej gwałtownych i kosztownych działań w przyszłości, w wyniku ewentualnej konieczności zastosowania procedur ostrożnościowych. Temu służą wnioski NIK.

Nie nawołujemy przy tym do raptownych i radykalnych działań, które mogłyby negatywnie odbić się na sytuacji gospodarczej i zahamować wzrost gospodarczy. Wnioskujemy o zaplanowanie i podejmowanie działań stopniowych, aczkolwiek konkretnych, aby możliwe było na czas optymalne i skuteczne ich wdrożenie.

Bardzo Państwu dziękuję.



Nowe rozwiązania ustawowe

Naprawienie szkody poniesionej w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej

Problematyka realizacji zadań dotyczących ochrony ludności przed różnorodnymi zagrożeniami oraz obrony cywilnej stała się aktualna w niespokojnych czasach. Ze ściśle prawnej perspektywy¹ wspomniane zagadnienia są szczególnie ważne ze względu na wejście w życie ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej². Przedmiotem artykułu jest jeden z jej aspektów, tj. odpowiedzialność i naprawienie szkody wyrządzonej w związku z realizacją zadań przewidzianych w ustawie. Autor odnosi się zarówno do jej przepisów, jak i innych aktów prawnych istotnych z punktu widzenia tytułowej problematyki, zwłaszcza Kodeksu cywilnego, jak również wybranych tez zaprezentowanych w literaturze przedmiotu.

WOJCIECH ROBACZYŃSKI

Zadań z dziedziny ochrony ludności i obrony cywilnej zapewne będzie przybywało

wraz z realizacją przez organy publiczne programów w tym zakresie. Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na Program ochrony ludności i obrony cywilnej, przyjmowany

¹ Z ogólnych opracowań dotyczących ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zob. w szczególności: J. Dolny: *Projektowane zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej*, Opinie i komentarze FRDL, opinia nr 13/2024; J. Dolny: *Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2024; K. Chochowski: *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej jako przejaw zmian w prawie administracyjnym i administracji publicznej*, „Acta Iuridica Resoviensia” nr 3/2025; T. Pawłuszko: *Ochrona ludności. Organizacja nowego systemu bezpieczeństwa powszechnego*, Warszawa 2025; H. Izdebski: *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – wreszcie? Projekt różny od kolejnych wersji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z lat 2022–2023*, Fundacja im. Stefana Batorego.

² Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; dalej: ustawa o ochronie ludności; u.o.l.o.c. Ustawa – z wyjątkiem niektórych jej przepisów – weszła w życie 1.1.2025.

w drodze uchwały przez Radę Ministrów, na podstawie art. 156 ust. 1 u.o.l.o.c. Określiła ona w szczególności sposób finansowania związanych z tym zadań. Program opracowuje się na okres 5 lat, z przewidzianą aktualizacją (art. 156 ust. 5 u.o.l.o.c.)³. Nadzór nad jego realizacją sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, który monitoruje wykorzystanie środków (art. 156 ust. 8 u.o.l.o.c.). Obecnie jest realizowany Program na lata 2025–2026; Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 72 w sprawie jego zatwierdzenia 27 maja 2025 r.⁴ W tym wypadku odstąpiono od wydania rozporządzenia, choć trudno powiedzieć, czym było to podyktowane. Opis podejmowanych działań wykraczałby znacznie poza ramy niniejszego opracowania, wystarczy jednak zauważyć, że ich różnorodność i wielokierunkowość może w konkretnych warunkach doprowadzić do sytuacji, w której określony podmiot dozna uszczerbku wymagającego rekompensaty.

Odpowiedzialność za szkody przy realizacji zadań

Przedmiotem niniejszego opracowania jest jeden z wielu aspektów ustawy o ochronie ludności, tj. odpowiedzialność i naprawienie szkody wyrządzonej w związku z realizacją przewidzianych w niej zadań. Z tego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma to, że zawiera ona odrębny

rozdział poświęcony tym zagadnieniom, tj. 12, zatytułowany „Odszkodowanie za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz świadczenie odszkodowawcze dla członków personelu obrony cywilnej” (art. 158-165). Powołane przepisy stanowią podstawę żądania naprawienia szkody, a zarazem wskazują zasady i zakres odpowiedzialności za te przedstawione w rozdziale 12 ustawy o ochronie ludności. Trzeba przy tym podkreślić, że rozważania będą dotyczyły czasów pokoju. Poza zakresem opracowania pozostaną kwestie uregulowane w art. 165 u.o.l.o.c., dotyczące świadczeń odszkodowawczych przysługujących osobom powołanym do służby w obronie cywilnej lub członkom ich rodzin w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny.

Z punktu widzenia odpowiedzialności cywilnej podstawowe znaczenie ma art. 158 u.o.l.o.c., statuujący przesłanki przyznania odszkodowania za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Zgodnie z ust. 1 artykułu, kto w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności lub zadań obrony cywilnej poniósł szkodę na osobie lub szkodę na mieniu, ma prawo do odszkodowania na podstawie niniejszego rozdziału, o ile nie przysługuje ono na mocy odrębnych przepisów⁵.

³ Należy zaznaczyć, że Program nie jest programem wieloletnim w rozumieniu art. 136 ustawy z 27.8.2009 o finansach publicznych (art. 156 ust. 3 u.o.l.o.c.).

⁴ Uchwała nr 72, M.P. poz. 541. Należy zaznaczyć, że delegacja ustawowa zawarta w art. 156 ust. 9 u.o.l.o.c. przewiduje wprowadzenie uszczegółowienia Programu w drodze rozporządzenia, jednak treść aktualnego Programu została zatwierdzona już po wymaganych uzgodnieniach.

⁵ Ramy opracowania nie pozwalają na kompleksowe przedstawienie zagadnień odpowiedzialności odszkodowawczej wynikających z art. 158 ustawy. Na marginesie trzeba jednak podkreślić, że zgodnie z art. 159

Ostatni cytowany fragment budzi wątpliwość co do tego, w jakim stosunku pozostają przepisy o odszkodowaniu zawarte w ustawie o ochronie ludności oraz ogólne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej, w szczególności uregulowane w Kodeksie cywilnym⁶. Zdaniem komentatora, przez „(...) pojęcie »odrębne przepisy« powinno się rozumieć wszelkie ustanowione prawem publicznym tryby odszkodowawcze: czy to administracyjno-prawne, czy »klasyczne« cywilnoprawne regulacje»⁷. Takie stanowisko zastanawia jednak w kontekście zawartych w Kodeksie cywilnym przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów sprawujących władzę publiczną za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem wykonywanie tej władzy (art. 417 i nast. k.c.). Bez przeprowadzenia stosownego postępowania sądowego trudno ocenić (a zwłaszcza nie może tego dokonać organ administracyjny, który decyduje o odszkodowaniu na podstawie przepisów ustawy o ochronie ludności), czy w konkretnym przypadku roszczenie na podstawie art. 417 k.c. byłoby zasadne. Poza tym trudno byłoby przyjąć, aby wprowadzenie rozwiązań zawartych w rozdziale 12 ustawy o ochronie ludności nie miało z założenia poprawić sytuacji podmiotów zagrożonych doznaniem uszczerbku w związku z realizacją zadań przewidzianych tą ustawą. Z tego punktu

widzenia za odrębne przepisy w rozumieniu art. 158 ust. 1 u.o.l.o.c. mogą być uznane przepisy innych ustaw szczególnych, nie zaś ogólne reguły odszkodowawcze Kodeksu cywilnego. W szczególności dotyczy to ustawy z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁸, która określa podstawy, zakres i tryb wyrównywania takich strat, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej. Zastosowanie przepisów ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych będzie miało pierwszeństwo w odniesieniu do uszczerbków doznanych w wypadku wprowadzenia jednego z wymienionych stanów nadzwyczajnych oraz ograniczenia w związku z tym wolności lub praw człowieka i obywatela wskazanych w art. 233 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przy jednoczesnym wykonywaniu zadania będącego skutkiem realizacji ograniczeń i praw oraz wystąpienia w związku z tym szkody polegającej na stratach majątkowych⁹. Dla wykładni przepisów ustawy o ochronie ludności bardzo istotne znaczenie ma to, że nie wprowadzono do niej, w odróżnieniu od ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych, przepisu przewidującego wyłączenie

u.o.l.o.c. przepisy niniejszego rozdziału stosuje się odpowiednio do szkód poniesionych w związku z ewakuacjami z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

⁶ Ustawa z 23.4.1964 – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2026 r., poz. 795, t.j., dalej także k.c.

⁷ Por. A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 158 u.o.l.o.c.*, pkt IV.8 [w:] *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Komentarz + wzory do pobrania*, B. Skóbel (red.), Legalis, Warszawa 2025.

⁸ Dz.U. z 2002 r. nr 233 poz. 1955; dalej: ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych.

⁹ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 158 u.o.l.o.c.*, pkt IV.9..., op.cit.

części postanowień Kodeksu cywilnego o odpowiedzialności deliktowej. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 415-4202. W wyłączonym zakresie mieszczą się te przepisy Kodeksu cywilnego, które przewidują odpowiedzialność podmiotów wykonujących władzę publiczną, tj. art. 417-4172 k.c. Skoro ustawa o ochronie ludności nie zawiera takiego generalnego wyłączenia, to wspomniane przepisy mogą potencjalnie mieć zastosowanie. Możliwości ich zastosowania nie wyłącza z kolei art. 421 k.c., zgodnie z którym art. 417, art. 417¹ i art. 417² nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych. Chodzi o to, że ustawa o ochronie ludności – o czym będzie dalej mowa – nie odnosi się do kwestii zgodności z prawem działań związanych z wykonywaniem władzy publicznej, nie wszystkie też zadania realizowane na jej podstawie będą mogły być uznane za wykonywanie takiej władzy. Wydaje się zatem, że prawidłowe będzie ustalenie, że przepisy Kodeksu cywilnego o wykonywaniu władzy publicznej nie będą wyłączone przez ustawę o ochronie ludności ze względu na inny zakres jej stosowania w porównaniu z art. 417-417² k.c. Ich wyłączenie wymagałoby wprowadzenia rozwiązania analogicznego do art. 2 ust. 3 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych. W konsekwencji zatem, w niektórych przypadkach, realizacja zadań przewidzianych ustawą o ochronie ludności może być oceniana przez pryzmat art. 417-417² k.c.

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że przy interpretacji przepisów ustawy o ochronie ludności w części dotyczącej odszkodowania niewielkie znaczenie ma uzasadnienie projektu, które mogłoby mieć walor wykładni autentycznej. Jest ono jednak bardzo lakoniczne i w zasadzie nie zawiera wytłumaczenia rozwiązań w zakresie odszkodowania, lecz jedynie pewne streszczenie postanowień ustawy w tym zakresie. W uzasadnieniu, w części zatytułowanej „Odszkodowania za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej”, stwierdzono m.in.: „W projekcie ustawy zostały określone zasady i tryb przyznawania odszkodowania za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zasady i tryb przyznawania świadczeń odszkodowawczych dla członków personelu obrony cywilnej. Proponuje się zatem, aby odszkodowanie było przyznawane na pisemny wniosek poszkodowanego lub jego następców prawnych. (...) Decyzję w sprawie odszkodowania będzie przyznawał wojewoda właściwy ze względu na miejsce wykonywania zadań ochrony ludności (...). Decyzja powinna być wydana niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie. Od decyzji wojewody w sprawie odszkodowania będzie przysługiwało odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. (...) od ostatecznej decyzji w sprawie odszkodowania wydanej w drugiej instancji będzie przysługiwał sprzeciw do sądu powszechnego, właściwego ze względu na siedzibę wojewody, który wydał decyzję w pierwszej instancji. (...) Z chwilą wniesienia sprzeciwu

decyzje w sprawie odszkodowania utracą moc w całości, zaś pierwotny wniosek o odszkodowanie zastąpi pozew. Będzie on rozpoznawany na zasadach określonych w przepisach ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (...)”¹⁰. Jak z tego wynika, uzasadnienie projektu ma walor jedynie opisowo-sprawozdawczy, nie tłumaczy natomiast genezy i istoty mechanizmów odszkodowawczych (poza kwestią uzasadnienia wprowadzenia trybu administracyjno-sądowego, o czym będzie niżej mowa).

Zakres prawa do odszkodowania

W kolejnych ustępach art. 158 u.o.l.o.c. uszczegółowiono zakres prawa do odszkodowania, co prowadzi do poniższych ustaleń.

Przede wszystkim aktualne pozostaje tradycyjne cywilistyczne rozróżnienie między szkodą w mieniu a szkodą na osobie¹¹. Z punktu widzenia analizowanych przepisów ma to znaczenie o tyle, że odmiennie określono zakres szkody uprawniający do żądania odszkodowania. Odszkodowanie za szkodę w mieniu jest ograniczone do szkody rzeczywistej (art. 158 ust. 2 u.o.l.o.c.). W wypadku braku odmiennego określenia należy rozumieć przez to *damnum emergens* w znaczeniu przyjmowanym w nauce i orzecznictwie z zakresu prawa cywilnego¹².

Ustawa o ochronie ludności nie zajmuje się kwestią rodzajów i wysokości rekompensaty w odniesieniu do szkody na osobie. Zgodzić należy się z przedstawioną w piśmiennictwie tezą, że powinny znaleźć tu zastosowanie regulacje Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 444 § 1 k.c., zgodnie z którym w razie uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia naprawienie szkody obejmuje wszelkie wyniki z tego powodu koszty, zaś na żądanie poszkodowanego zobowiązany do naprawienia szkody powinien wyłożyć z góry sumę potrzebną na koszty leczenia, a jeżeli stał się on inwalidą, także sumę potrzebną na koszty przygotowania do innego zawodu¹³. W literaturze zauważono też, że odmiennie niż w sytuacjach wskazanych w art. 165 u.o.l.o.c., „odszkodowanie powinno przybrać formułę wypłaty jednorazowej kwoty, nie przewiduje się tu wypłacania renty”¹⁴. Taki wniosek wydaje się prawidłowy na podstawie analizy interesujących nas przepisów, gdyż renta przewidziana jest odrębnie w art. 165 u.o.l.o.c. w odniesieniu do świadczeń odszkodowawczych przysługujących osobom powołanym do służby w obronie cywilnej lub członkom ich rodzin w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny. Nie jestem jednak pewien, czy wyłączenie możliwości przyznania renty w czasie pokoju na podstawie ustawy o ochronie ludności

¹⁰ Sejm X Kadencji, druk nr 664.

¹¹ Literatura na ten temat jest bardzo obszerna. Zob. przykładowo: M. Wałachowska: *Zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę*, Toruń 2007; M. Kaliński: *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011; J. Matys: *Model zadośćuczynienia pieniężnego z tytułu szkody niemajątkowej w kodeksie cywilnym*, Warszawa 2010.

¹² O pojęciu *damnum emergens* zob. bliżej M. Kaliński, op.cit.

¹³ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 158 u.o.l.o.c.*, pkt II.6..., op.cit.

¹⁴ Idem.

ma swoje głębsze uzasadnienie. Wydaje się, że standard ochrony poszkodowanego w tym zakresie nie powinien być istotnie niższy, niż według ogólnych reguł Kodeksu cywilnego (art. 444 § 2 i 3 k.c.)¹⁵.

Jeżeli skutek wykonywania zadań ochrony ludności nastąpiła śmierć osoby, prawo do odszkodowania przysługuje jej spadkobiercom, o ile nie przysługuje ono na mocy odrębnych przepisów (art. 158 ust. 3 u.o.l.o.c.). Przepis ten ma na celu zagwarantowanie ochrony także tym, którzy dziedziczą po śmierci osoby bezpośrednio poszkodowanej. *Lege non distinguente* dotyczy to zarówno spadkobierców ustawowych, jak i testamentowych. Nie muszą zatem być to członkowie najbliższej rodziny.

Odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli szkoda majątkowa powstała z winy poszkodowanego lub z winy osoby trzeciej, za którą Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności (art. 158 ust. 4 u.o.l.o.c.). Przepis ten jest sformułowany jak przepisy kodeksowe statuujące okoliczności egzoneracyjne, tj. okoliczności zwalniające od odpowiedzialności na zasadzie ryzyka. Warto przy tym zauważyć, że w ujęciu Kodeksu cywilnego mowa jest o szkodzie wyrządzonej „wyłącznie z winy poszkodowanego”, a nie „z winy poszkodowanego”. W tym ujęciu znaczenie ma wskazanie, że zawinione zachowanie poszkodowanego jest jedyną przyczyną szkody. Nie ma to jednak w tym przypadku zasadniczego znaczenia

konstrukcyjnego, stanowi natomiast istotny argument za uznaniem odpowiedzialności z art. 158 u.o.l.o.c. za odpowiedzialność na zasadzie ryzyka. W tym kontekście warto zauważyć, że art. 3 ust. 2 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych zawiera inne sformułowanie, idące w kierunku wyznaczonym przez art. 435 k.c. Zgodnie z tym przepisem, odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli szkoda powstała wyłącznie z winy poszkodowanego (*podkreśl. autora*) lub z winy osoby trzeciej¹⁶. Brak bliższego wyjaśnienia tych kwestii w uzasadnieniach projektów obu ustaw nie pozwala sformułować tezy, czy różnicowanie to miało służyć jakiejś założonej koncepcji, czy też – co wydaje się bardziej prawdopodobne – wynika z nieprzywiązania wystarczającej uwagi do znaczenia „klasycznych” sformułowań cywilistycznych. Co ciekawe – choć nie wiadomo, czy takie było rzeczywiste zamierzenie ustawodawcy – wśród okoliczności wyłączających prawo do odszkodowania brak jednej z klasycznych okoliczności egzoneracyjnych w postaci siły wyższej. Przyjmując zasadę racjonalności ustawodawcy wypada uznać, że pominięcie siły wyższej w art. 158 ust. 4 u.o.l.o.c. świadczy o zaostrzeniu odpowiedzialności Skarbu Państwa w tym zakresie w porównaniu z regułami kodeksowymi.

Roszczenie o odszkodowanie przechodzi na następców prawnych uprawnionego

¹⁵ Przepisy te mają następujące brzmienie: § 2. Jeżeli poszkodowany utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy zarobkowej albo jeżeli zwiększyły się jego potrzeby lub zmniejszyły widoki powodzenia na przyszłość, może on żądać od zobowiązanego do naprawienia szkody odpowiedniej renty. § 3. Jeżeli w chwili wydania wyroku szkody nie da się dokładnie ustalić, poszkodowanemu może być przyznana renta tymczasowa.

¹⁶ Należy zaznaczyć, że art. 435 k.c. odnosi się wprawdzie do innej kwestii, tj. odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez ruch przedsiębiorstwa, jednak przepis ten wyraża ogólną zasadę zwolnienia od odpowiedzialności.

(art. 158 ust. 5 u.o.l.o.c.). Nie jest przy tym jasne, czy dotyczy to tylko roszczeń odszkodowawczych w wypadku szkód majątkowych (jak w Kodeksie cywilnym), czy także roszczeń z tytułu szkód niemajątkowych na osobie. W odniesieniu do tych ostatnich dziedziczenie roszczeń odszkodowawczych jest ograniczone na podstawie art. 445 § 3 k.c., zgodnie z którym roszczenie o zadośćuczynienie przechodzi na spadkobierców tylko wtedy, gdy zostało uznane na piśmie albo gdy powództwo zostało wytoczone za życia poszkodowanego. Brak takiego ograniczenia może sugerować rozszerzenie zakresu dziedziczenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie ustawy o ochronie ludności. Rozwiązanie to nie wydaje się najszcześliwsze, gdyż nie ma dostatecznego uzasadnienia modyfikacja ogólnych kodeksowych zasad w odniesieniu do tej akurat kwestii.

Nie ma natomiast podstaw do różnicowania kręgu podmiotów uprawnionych do odszkodowania na podstawie ogólnych zasad. W piśmiennictwie podkreśla się, że: „Uprawnionym do odszkodowania jest podmiot, który poniósł szkodę w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności lub zadań obrony cywilnej, oraz jego następcy prawni. (...) Poszkodowanymi mogą być więc: 1) osoby fizyczne; 2) osoby prawne; 3) jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej”¹⁷. Należy zgodzić się z tym stanowiskiem, niemniej, z oczywistych względów, kwestie odszkodowania za szkody na osobie pojawiają się wyłącznie wówczas, gdy będzie

mowa o poszkodowanym będącym osobą fizyczną.

Wątpliwości budzi jednak zaprezentowana w literaturze interpretacja, zgodnie z którą skoro odszkodowanie jest przyznawane za szkodę powstałą „w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności”, zaś zgodnie z art. 5 u.o.l.o.c. zadania te są przypisane organom ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmiotom ochrony ludności i obrony cywilnej, to: „Szkodę można więc ponieść wyłącznie, gdy zadanie będzie wykonywane przez organ lub podmiot ochrony ludności/obrony cywilnej (a dokładnie – przez ich personel) i powstanie ona w związku z tymi działaniami. A zatem poszkodowany musi być w jakiś sposób zaangażowany w ich wykonywanie, czyli: 1) być bezpośrednio zaangażowany w wykonywanie zadania w ramach struktur, do których należy; 2) wykonywać polecenie w ramach wykonywania zadań przez organ lub podmiot; 3) udostępniać na potrzeby organów lub podmiotów miejsce, w tym nieruchomości”¹⁸. Wydaje się, że nie ma uzasadnienia ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do odszkodowania. Prawo to przysługuje także osobom „postronnym” jeśli chodzi o realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności.

Ustalenie podmiotu odpowiedzialnego

W sytuacji gdy chodzi o podmiot odpowiedzialny za wypłatę odszkodowania, to z woli ustawodawcy mamy tu do czynienia z bardzo istotnym ograniczeniem.

¹⁷ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 158 u.o.l.o.c.*, pkt III.6..., op.cit.

¹⁸ Idem.

Odwołując się do poczynionych już wyżej ustaleń stwierdzić należy, że odszkodowanie jest przyznawane za szkodę powstałą w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności, co w świetle powołanego art. 5 u.o.l.o.c. jest realizowane przez organy ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej. Tymczasem zgodnie z art. 158 ust. 6 u.o.l.o.c. odszkodowanie przysługuje od Skarbu Państwa reprezentowanego przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce wykonywania zadań ochrony ludności. Dodajmy – wyłącznie od Skarbu Państwa, nie zaś od innych podmiotów.

W związku z powyższym trafnie zauważono w literaturze, że art. 158 ust. 6 u.o.l.o.c. przewidujący odpowiedzialność w zakresie wypłaty odszkodowania Skarbu Państwa, usuwa znaczenie wykonywania interesujących nas zadań przez inne podmioty. Oznacza to, że „niezależnie od tego, który organ lub podmiot wykonywał zadanie ochrony ludności, Skarb Państwa przejmuje odpowiedzialność za wszelkie szkody z tego wynikłe. Jest to rozwiązanie w dużej mierze upraszczające i ujednoznaczniające procedurę odszkodowawczą, eliminujące potencjalne spory o właściwość”¹⁹. Choć *de lege lata* takie rozwiązanie jest jasne, trzeba się jednak zastanowić, czy rzeczywiście zasadne jest uchronienie przed odpowiedzialnością wszystkich innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu ochrony ludności, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego. Jak bowiem

wyliczono w Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, zgodnie z art. 154 ust. 4 u.o.l.o.c. na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z obszaru ochrony ludności i obrony cywilnej, jednostki samorządu terytorialnego (dalej także JST, samorządy) otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej ich wykonanie. JST w ramach ustawy są zobowiązane m.in. do: 1) tworzenia i utrzymywania zasobów ochrony ludności przeznaczonych do realizacji zadań ochrony ludności (art. 33 ust. 5 u.o.l.o.c.); 2) tworzenia i utrzymania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę oraz marszałka województwa zasobów ochrony ludności przeznaczonych do realizacji zadań ochrony ludności w odniesieniu do zagrożeń na obszarze odpowiednio gminy, powiatu i województwa; 3) utrzymania elementów systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach (art. 70 ust. 3 u.o.l.o.c.); 4) utrzymania przez starostę elementów systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach, będących własnością Skarbu Państwa; 5) dokonywania bieżącego przeglądu w celu wytypowania obiektów budowlanych, które mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony (art. 91 ust. 10 u.o.l.o.c.); 6) przeglądu budowli przeznaczonych na potrzeby obiektów zbiorowej ochrony; 7) budowy i przebudowy budowli ochronnej, organizowania miejsc doraźnego schronienia,

¹⁹ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 158 u.o.l.o.c.*, pkt II.3..., op.cit.

remontu i utrzymania obiektów zbiorowej ochrony, dostosowywania obiektów do wymagań i warunków technicznych (art. 106 ust. 5 u.o.l.o.c.); 8) finansowania i dofinansowywania infrastruktury związanej z budownictwem ochronnym; 9) wnioskowania o nadanie przydziałów mobilizacyjnych obrony cywilnej (art. 135 ust. 2 u.o.l.o.c.);²⁰. Jak z tego wyliczenia, zawartego w Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, wynika, zadania jednostek samorządu terytorialnego są różnorodne i rozbudowane, co także stwarza zagrożenia mogące zmaterializować się wystąpieniem szkody. Jednak ustawodawca rozkłada nad tymi jednostkami swoisty parasol ochronny, z góry przenosząc ciężar ewentualnych odszkodowań na Skarb Państwa. Potencjalnie według reguł Kodeksu cywilnego ciężar ten mógłby spoczywać albo na samych jednostkach samorządu terytorialnego (w odniesieniu do gmin w wypadku zadań zleconych ustawowo na podstawie art. 8 ust. 1 u.s.g.), albo solidarnie na obu tych podmiotach (w odniesieniu do gmin w wypadku zadań zleconych w drodze porozumienia na podstawie art. 8 ust. 2 u.s.g.). Zgodnie bowiem z art. 417 § 2 k.c., jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono na podstawie porozumienia jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je JST albo Skarb Państwa. Gdy chodzi o zadania z zakresu ustawy

o ochronie ludności wchodziłoby w grę jednak to pierwsze rozwiązanie, czyli samodzielna odpowiedzialność samorządów, gdyż nałożenie na nie zadań z omawianego obszaru następuje na podstawie przepisów prawa, nie zaś porozumienia, o którym mowa w art. 417 § 2 k.c. Powyższe uwagi odpowiednio dotyczą także zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej realizowanej przez inne podmioty niż Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, które mogą wykonywać zadania z zakresu ustawy w ramach porozumienia zawieranego na podstawie art. 19 ust. 1 u.o.l.o.c. Na jego podstawie, dążąc do zapewnienia realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, organy ochrony ludności mogą zawierać porozumienia w tej sprawie m.in. z organizacjami pozarządowymi czy przedsiębiorcami. W związku z powyższym uzasadnione wydaje się krytyczne spojrzenie na kwestię zasadności ochrony przed odpowiedzialnością wszystkich podmiotów wykonujących zadania z zakresu ochrony ludności. Przytoczony wyżej pogląd doktryny o uproszczeniu procedury odszkodowawczej nie stanowi, jak się wydaje, dostatecznego uzasadnienia. Ograniczono bowiem w ten sposób zakres uprawnień poszkodowanego w porównaniu z tymi wynikającymi z ogólnych zasad Kodeksu cywilnego.

Tryb dochodzenia odszkodowania

Ustawa o ochronie ludności wprowadziła złożony, administracyjno-cywilny, tryb dochodzenia odszkodowania z tego tytułu.

²⁰ Zob. pkt 4.2 „Kluczowe obszary działania w ramach Programu OLiOC”.

W pierwszej kolejności do ustalenia odszkodowania stosuje się, zgodnie z art. 160 u.o.l.o.c., przepisy regulujące postępowanie administracyjne. Stanowi on bowiem: „Do postępowania w sprawach o odszkodowanie za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności lub zadań obrony cywilnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej”.

Procedura odszkodowawcza wszczynana jest, zgodnie z art. 161 ust. 1 u.o.l.o.c., na wniosek poszkodowanego. Zgodnie bowiem z powołanym przepisem odszkodowanie przyznaje się na pisemny wniosek poszkodowanego lub jego następców prawnych złożony do właściwego wojewody. Ustawodawca nie posługuje się w tym wypadku – odmiennie niż w art. 158 ust. 3 u.o.l.o.c. – pojęciem spadkobiercy, co powoduje, że w grę może wchodzić sukcesja wynikająca z innych tytułów niż dziedziczenie. Rozszerza to krąg podmiotów legitymowanych do inicjowania postępowania w tym zakresie.

Wniosek o odszkodowanie zawiera (art. 161 ust. 2 u.o.l.o.c.):

- 1) nazwę organu, do którego jest skierowany oraz określenie sprawy, której dotyczy;
- 2) imię, nazwisko lub nazwę oraz adres poszkodowanego i wnioskodawcy;
- 3) określenie rodzaju i wysokości poniesionej szkody, czasu, miejsca i okoliczności jej powstania oraz wysokości żadanego odszkodowania;
- 4) datę i podpis składającego wniosek.

Do wniosku o odszkodowanie dołącza się dokumenty lub inne środki dowodowe uprawdopodobniające wystąpienie szkody oraz jej wysokość (art. 161 ust. 3 u.o.l.o.c.),

zaś w wypadku śmierci poszkodowanego do wniosku o odszkodowanie dołącza się odpis aktu jego zgonu (art. 161 ust. 4 u.o.l.o.c.).

Zgodnie z art. 162 ust. 1 u.o.l.o.c. decyzję w sprawie odszkodowania wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce wykonywania zadań ochrony ludności, zaś jeżeli szkoda majątkowa powstała na terenie dwóch lub więcej województw, właściwy do wydania decyzji jest wojewoda, do którego najpierw złożono wniosek o odszkodowanie (art. 162 ust. 2 u.o.l.o.c.). Jest on związany terminem wynikającym z art. 162 ust. 3 u.o.l.o.c., zgodnie z którym wydaje decyzję w sprawie odszkodowania niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie.

Przy ustalaniu wysokości odszkodowania obowiązują zasady wyrażone w art. 162 ust. 4 u.o.l.o.c. I tak:

- 1) w razie utraty lub całkowitego zniszczenia mienia wysokość odszkodowania ustala się według ceny jego zakupu obowiązującej w czasie ustalania wysokości odszkodowania, z uwzględnieniem stopnia zużycia tego mienia;
- 2) w razie uszkodzenia mienia wysokość odszkodowania stanowi równowartość kosztu przywrócenia go do stanu sprzed wypadku; jeżeli jednak stopień uszkodzenia jest znaczny albo koszt naprawy przekroczyłby wartość uszkodzonego mienia, wypłaca się odszkodowanie w wysokości określonej w pkt 1.

Decyzja wojewody w przedmiocie odszkodowania może być dopiero punktem wyjścia do dalszego postępowania. Artykuł 162 ust. 5 u.o.l.o.c. przewiduje, że od decyzji wojewody w sprawie odszkodowania przysługuje odwołanie

do ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Jak trafnie wskazano w literaturze, skoro w art. 162 u.o.l.o.c. nie wskazano terminu szczególnego do złożenia odwołania, zastosowanie ma termin 14-dniowy, wynikający z art. 129 § 2 k.p.a., który biegnie od dnia doręczenia decyzji²¹. Jako że również termin na rozpatrzenie odwołania przez ministra nie został określony, zastosowanie znajdzie w tym wypadku ogólna reguła wynikająca z art. 35 § 3 k.p.a., zgodnie z którym „załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania”²². Ogólne reguły postępowania administracyjnego wskazują, że decyzja ministra w tym zakresie jest ostateczna (art. 16 § 1 k.p.a.).

Strona niezadowolona z ostatecznego rozstrzygnięcia administracyjnego ma prawo skierować sprawę na drogę postępowania cywilnego. Następuje to w drodze zgłoszenia sprzeciwu. Zgodnie z art. 163 ust. 1 u.o.l.o.c., od ostatecznej decyzji w sprawie odszkodowania wydanej w drugiej instancji przysługuje sprzeciw do sądu powszechnego właściwego ze względu na siedzibę wojewody, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Należy w tym miejscu opowiedzieć się za poglądem, że konstrukcja zawarta w ustawie o ochronie ludności opiera się na koncepcji tzw. czasowej niedopuszczalności drogi sądowej. W literaturze podkreśla się, że „(...) czasowa

niedopuszczalność drogi sądowej polega na otwarciu tej drogi po uprzednim spełnieniu warunków, wśród których występuje, między innymi, wyczerpanie postępowania niesądowego”²³.

Zgodnie z art. 163 ust. 2 u.o.l.o.c. sprzeciw wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji wydanej w drugiej instancji, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który przekazuje go wraz z aktami postępowania do sądu w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania. Należy zwrócić uwagę na bezwzględny wymóg wyczerpania trybu administracyjnego, aby dopuszczalne stało się wniesienie sprzeciwu na podstawie art. 163 ust. 1 u.o.l.o.c. Z tego względu prawidłowy jest pogląd, zgodnie z którym: „Sprzeciw tego rodzaju można wnieść jedynie po uzyskaniu ostatecznej decyzji organu drugiej instancji. Nie jest więc możliwe wniesienie sprzeciwu od decyzji ostatecznej (bo niezaskarżonej) wojewody. Strona powinna przejść całą ścieżkę przewidzianego postępowania administracyjnego i uzyskać niesatysfakcjonującą ją rozstrzygnięcie od ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Od decyzji ostatecznej wydanej w drugiej instancji przysługuje sprzeciw do sądu powszechnego”²⁴.

Warto też zasygnalizować inną obserwację piśmiennictwa, zgodnie z którą instytucję sprzeciwu z art. 163 ust. 1 u.o.l.o.c. można ujmować na zasadzie paraleli

²¹ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 162 u.o.l.o.c.*, pkt IV.10..., op.cit.

²² Idem.

²³ J. Jankowski: *Ewolucja unormowań i poglądów doktryny na temat wypadków czasowej niedopuszczalności drogi sądowej* [w:] *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*. Tom I., J. Gudowski, K. Weitz (red.), Warszawa 2011.

²⁴ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.*, pkt I.2..., op.cit.

do instytucji sprzeciwu uregulowanej w procedurze sadowoadministracyjnej²⁵. Konstrukcja sprzeciwu w postępowaniu sadowoadministracyjnym została jednak uregulowana w sposób odmienny w porównaniu z omawianym rozwiązaniem ustawy o ochronie ludności. Kwestiom tym poświęcono stosunkowo obszerną regulację zawartą w rozdziale 3a „Sprzeciw od decyzji i postanowienia” ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 64a-64f p.p.s.a.)²⁶. Sprzeciw ten dotyczy jednak tylko decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Zgodnie z jego brzmieniem organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy została ona wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Na podstawie art. 163 u.o.l.o.c. sprzeciw nie dotyczy jednak uchylenia decyzji o odszkodowaniu i przekazania sprawy organowi I instancji, lecz ostatecznej decyzji w sprawie odszkodowania. W efekcie chodzi zatem raczej o zbieżność nazw wspomnianych instrumentów prawnych, a nie o rzeczywisty związek między nimi.

W wypadku wniesienia sprzeciwu do tychczasowe decyzje odszkodowawcze – zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji – tracą moc w całości. W konsekwencji

wniosek o odszkodowanie złożony pierwotnie na podstawie art. 161 ust. 2 u.o.l.o.c. zastępuje pozew i sprawa jest rozpoznawana dalej w trybie procesowym na zasadach określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Trafnie w związku z tym wskazano, iż: „Wniesienie sprzeciwu powoduje, że stan prawny jest taki, jakby postępowania administracyjnego w sprawie odszkodowania w ogóle nie było. Drugą konsekwencją wniesienia sprzeciwu jest wytoczenie powództwa przeciwko Skarbowi Państwa”²⁷.

Trzeba jednak podkreślić, że możliwość wniesienia sprzeciwu jest reglamentowana terminem 30-dniowym od daty doręczenia decyzji ministra jako organu drugiej instancji. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem ministra, który w ciągu siedmiu dni od otrzymania przekazuje go wraz z aktami do właściwego sądu powszechnego, zaś Skarb Państwa jest w dalszym postępowaniu reprezentowany przez wojewodę, który wydał decyzję w pierwszej instancji (art. 163 ust. 4 u.o.l.o.c.)²⁸.

Warto zauważyć, że omawiana kwestia jest odmiennie uregulowana w ustawie o ochronie ludności niż w przywoływanej wyżej ustawie o wyrównywaniu strat majątkowych. Otóż zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych poszkodowany niezadowolony z decyzji w sprawie odszkodowania, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji

²⁵ Tak N. Kohtamäki: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.* [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, M. Szyrski (red.), Warszawa 2025, SIP LEX.

²⁶ Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2026 r. poz. 143, t.j., dalej także p.p.s.a.

²⁷ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.*, pkt II.6..., op.cit.

²⁸ Por. N. Kohtamäki: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.*..., op.cit.

w tej sprawie, może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Co ważne, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy, wniesienie powództwa, o którym mowa w ust. 1, nie wstrzymuje wykonania decyzji. W tym wypadku projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy o ochronie ludności wyjaśnia motywy takiego rozwiązania. Wydaje się, że czyni to przekonująco. Jak podkreślono: „Sądem, do którego trafi sprzeciw i całość akt, jest sąd powszechny właściwy dla siedziby wojewody, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Nie ma więc znaczenia miejsce zamieszkania czy siedziba poszkodowanego lub jego następców prawnych występujących w sprawie”²⁹. I następnie: „Ze względu na przekształcenie wniosku w pozew, przekazanie dokumentacji może nastąpić albo do sądu rejonowego, albo okręgowego. Decydować będzie kwota odszkodowania wskazana we wniosku, której domaga się strona, zgodnie z regułami właściwości rzeczowej określonej w KPC: 1) w przypadku roszczenia do 100 tysięcy złotych, przekazanie nastąpi do sądu rejonowego, 2) w przypadku roszczenia o wartości powyżej 100 tysięcy złotych – przekazanie nastąpi do sądu okręgowego (art. 17 pkt 4 KPC). Wartość przedmiotu sporu, od której zależy właściwość sądu, wskazuje bowiem kwota wskazana we wniosku (...)”³⁰.

Należy też zgodzić się ze stanowiskiem, że nie jest konieczne oznaczenie właściwego sądu przez wnoszącego sprzeciw, zaś „ustalenia i przekazania do sądu

powszechnego dokonuje minister, do którego wniesiono sprzeciw. Błędne oznaczenie sądu w sprzeciwie nie powinno wykluczać przekazania wniosku do sądu”³¹.

Trzeba zaznaczyć, że przeniesienie sprawy z postępowania administracyjnego do sądu nie zmienia materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności z tego tytułu. Sąd cywilny jest zatem związany ustalonymi w rozdziale 12 omawianej ustawy zasadami ustalania wysokości odszkodowania.

Jak już wyżej wskazano, w uzasadnieniu projektu odniesiono się bliżej do kwestii złożoności trybu administracyjno-cywilnego. Zdaniem projektodawców, przez to że decyzje wydane w toku postępowania administracyjnego utracą moc w całości uniknie się problemu powstającego w związku z przejściem z trybu administracyjnego na tryb sądowy. Stwierdzono, że „(...) w przypadku pozostania w obrocie decyzji w sprawie odszkodowania i np. jej realizacji (wypłaty przyznanego decyzją wojewody odszkodowania) pojawia się wątpliwość, co właściwie powinno stać się z decyzją w przypadku wydania przez sąd prawomocnego wyroku w przedmiocie odszkodowania. W szczególności, czy wygasa ona z mocy prawa, czy należałoby stwierdzić jej wygaśnięcie. Nie można bowiem przykładowo wykluczyć, że sąd dojdzie do odmiennych wniosków niż wojewoda i uzna, że brak jest podstaw do przyznania odszkodowania (np. z uwagi na fakt, że szkoda powstała

²⁹ A. Pokrywczyński: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.*, pkt 1.4..., op.cit.

³⁰ Tamże.

³¹ Idem.

z winy poszkodowanego). W celu uniknięcia ewentualnych komplikacji na styku decyzja administracyjna – wyrok sądu powszechnego, projektodawca zdecydował, że decyzje (tj. zarówno wojewody, jak i ministra właściwego do spraw wewnętrznych) będą traciły moc w całości(...).³² Jak z tego wynika, ustawodawca świadomie nie przyjął w tym wypadku jakiegś formy zakazu *reformationis in peius*. Teoretycznie rozstrzygnięcie sądu wydane po sprzeciwie poszkodowanego na decyzję administracyjną może być dla niego mniej korzystne, w skrajnym przypadku włącznie z odmową przyznania odszkodowania.

Artykuł 164 u.o.l.o.c. przewiduje znany z Kodeksu cywilnego mechanizm przedawnienia roszczenia o odszkodowanie. Zgodnie z tym przepisem przedawnia się ono z upływem 3 lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu szkody. Jednakże w każdym przypadku roszczenie przedawnia się z upływem 10 lat od dnia zakończenia wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w czasie lub w związku z którymi szkoda powstała. Zasadny jest przy tym pogląd, że „terminy nie są zależne od rodzaju szkody, liczą się tak samo w stosunku do szkody na mieniu, jak i na osobie”³³.

Podsumowanie

Na zakończenie wypadu stwierdzić, że regulacja kwestii odszkodowania w ustawie

o ochronie ludności pozwala na pewną refleksję ogólnej natury. Ustawa nie posługuje się pojęciem odpowiedzialności. Mowa wyłącznie o odszkodowaniu i prawie do niego. Oznacza to kolejny krok w myśleniu o naprawieniu szkody w oderwaniu od przypisania odpowiedzialności. Oczywiście kompensacyjna rola odszkodowania przyznawanego na podstawie art. 158 u.o.l.o.c. nie jest kwestionowana, to nadal jest odpowiedzialność cywilna, ale w coraz szerszym zakresie realizująca funkcje odpowiedzialności gwarancyjnej. Obowiązkiem naprawienia szkody został obciążony Skarb Państwa, jednak zostaje mu przypisana odpowiedzialność nie tylko oderwana od winy i bezprawności, ale także od sprawstwa. Nie jest to zatem po prostu przypadek swoistego ukształtowania odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Choć można założyć, że w znacznej części (nie w całości) realizacja zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej stanowi przejaw władczego działania aparatu państwowego, jednak do przyznania odszkodowania wystarczy samo istnienie związku przyczynowego między działaniami objętymi ustawą o ochronie ludności (realizowanymi przez dowolny podmiot ochrony ludności i obrony cywilnej) a powstałą szkodą³⁴.

W kontekście powyższego nie jest trafne uznawanie odpowiedzialności z art. 158 i nast. u.o.l.o.c. za szczególny

³² Sejm X Kadencji, druk nr 664.

³³ N. Kohtamäki: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.*, ..., op.cit.

³⁴ Na marginesie zauważmy, że kwestia związku przyczynowego nie została w ustawie o ochronie ludności uregulowana i wobec tego nie ulega wątpliwości, że w tym zakresie reguły adekwatnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. znajdują pełne zastosowanie.

przypadek odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej przy realizacji zadań przez służby publiczne, a taki wniosek może wynikać z też zgłoszonych w literaturze: „Prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i prawo do drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw są tzw. konstytucyjnymi prawami podmiotowymi, wyrażonymi *explicite* w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (...). Przepis ten formułuje podstawowe założenie, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa wpisuje się w zasadę legalizmu, tj. wymusza zgodne z prawem działanie organów władzy publicznej”³⁵. Wydaje się jednak, że analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że w tym wypadku ideą odpowiedzialności nie jest ochrona obywatela przed działaniami niezgodnymi z prawem przy wykonywaniu władzy, ale zagwarantowanie każdemu podmiotowi, że szkoda poniesiona przez niego – także właśnie skutek działań zgodnych z prawem – w związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, będzie naprawiona. Ze sformułowań ustawy wynika bowiem, że nawet w wyniku działań zgodnych z prawem, ale których skutkiem jest określony uszczerbek po stronie poszkodowanego, przysługuje mu prawo do odszkodowania.

Ocena rozwiązania przewidzianego w ustawie o ochronie ludności

w odniesieniu do kwestii naprawienia szkód wyrządzonych przy realizacji zadań określonych ustawą nie jest jednoznaczna. Z jednej strony pozytywnie należy oceniać dążenie ustawodawcy do uproszczenia drogi dochodzenia odszkodowania, a przez to przyspieszenia tego postępowania. Z drugiej jednak strony wątpliwości budzi nieprzystawanie przyjętych rozwiązań do podstawowych zasad odpowiedzialności cywilnej uregulowanej w Kodeksie cywilnym. Widać to choćby na przykładzie sformułowań dotyczących okoliczności egzoneracyjnych. Nie jest też jasne, dlaczego ustawa o ochronie ludności zawiera rozwiązania różniące się w istotny sposób od „siostrzanej” w pewnym sensie ustawy o wyrównywaniu strat. Wynika to zapewne z większego nacisku projektodawcy na zasadnicze rozwiązania ustawodawstwa w tym zakresie i mniejszej wagi poświęćanej sprawom odszkodowawczym. Brak orzecznictwa z tego zakresu nie pozwala na razie na rozstrzygnięcie wszystkich pojawiających się wątpliwości związanych z praktycznym stosowaniem prawa.

dr WOJCIECH ROBACZYŃSKI, prof. UŁ³⁶
Katedra Prawa Cywilnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego
ORCID: 0000-0001-7904-7677,
Łódzka Delegatura NIK w Łodzi

³⁵ N. Kohtamäki: *Komentarz do art. 163 u.o.l.o.c.*..., op.cit.

³⁶ Autor prezentuje w artykule wyłącznie własne poglądy, a nie instytucji, z którymi jest związany.

Słowa kluczowe: naprawienie szkody, wykonywanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, ochrona ludności i obrony cywilnej, odpowiedzialność cywilna za szkody

Bibliografia:

1. Chochowski K.: *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej jako przejaw zmian w prawie administracyjnym i administracji publicznej*, „Acta Iuridica Resoviensia” nr 3/2025.
2. Dolny J.: *Projektowane zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej*, Opinie i komentarze FRDL, opinia nr 13/2024.
3. Dolny J.: *Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2024.
4. Izdebski H.: *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – wreszcie? Projekt różny od kolejnych wersji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z lat 2022–2023*, Fundacja im. Stefana Batorego.
5. Jankowski J.: *Ewolucja unormowań i poglądów doktryny na temat wypadków czasowej niedopuszczalności drogi sądowej* [w:] *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*. Tom I, Warszawa 2011.
6. Kaliński M.: *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011.
7. Matys J.: *Model zadośćuczynienia pieniężnego z tytułu szkody niemajątkowej w kodeksie cywilnym*, Warszawa 2010.
8. Pawłuszko T.: *Ochrona ludności. Organizacja nowego systemu bezpieczeństwa powszechnego*, Warszawa 2025.
9. Skóbel B. (red.), *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Komentarz + wzory do pobrania*, Warszawa 2025, Legalis.
10. Szyrski M. (red.), *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, Warszawa 2025, SIP LEX.
11. Wałachowska M.: *Zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę*, Toruń 2007.

ABSTRACT

Compensation for Damage Incurred in Connection with Performance of Civil Protection and Civil Defence Tasks – New Statutory Solutions

The number of tasks in the field of civil protection and civil defence is likely to increase as public authorities have been implementing programmes in the area. Particular attention should be paid to the Civil Protection and Civil Defence Programme, adopted by the resolution of the Council of Ministers pursuant to Article 156(1) of the Civil Protection Act (Polish: u.o.l.o.c.). The Programme specifies, among other things, the method for financing the related tasks. It has been drawn up for a five-year period and an update has been foreseen (Article 156(5) of the Act). In this article, one of

numerous aspects of the Civil Protection Act, in force since 1 January 2025, has been discussed, namely liability for and compensation of damage caused in connection with performance of the tasks provided for in the Act. In this respect, it is fundamental that the Act contains a separate chapter dedicated to these issues, namely Chapter 12, entitled “Compensation for damage incurred in connection with performance of civil protection and civil defence tasks and compensation benefits for members of civil defence personnel” (Articles 158–165). These provisions constitute the legal basis for claims for compensation and, at the same time, they define the principles and scope of liability for the damage covered by Chapter 12 of the Civil Protection Act. It should be emphasised that the discussion concerns peacetime. The matters regulated in Article 165 of the Act, concerning compensation benefits payable to persons called up for civil defence service or to members of their families during martial law or wartime, fall outside the scope of this paper. In the article, the author discusses both the provisions of the Civil Protection Act and other relevant legal acts, in particular the Civil Code, as well as selected approaches presented in the literature.

Wojciech Robaczyński, PhD, Professor at the University of Łódź, Department of Civil Law, Faculty of Law and Administration, University of Łódź,
ORCID: 0000-0001-7904-7677, Regional Branch of NIK in Łódź

Key words: compensation for damage, performance of civil protection and civil defence tasks, civil protection and civil defence, civil liability for damage



Problemy z niedoborem kadr i obciążeniem SOR

System ratownictwa medycznego

ANDRZEJ SKWIRA, PIOTR WOŁOWIEC

W tym roku mija 25 lat od uchwalenia ustawy tworzącej w Polsce Państwowe Ratownictwo Medyczne – pierwszy kompleksowy system doraźnej pomocy medycznej¹. Zbiegło się to w czasie z publikacją wyników kontroli NIK dotyczącej jego funkcjonowania². Badanie Izby dotyczyło lat 2023–2025, a przeprowadzono je w: Ministerstwie Zdrowia, pięciu urzędach wojewódzkich, Lotniczym Pogotowiu Ratunkowym, 10 placówkach prowadzących szpitalne oddziały ratunkowe (SOR) oraz u pięciu dysponentów zespołów ratownictwa medycznego. Autorzy wykorzystali ustalenia Izby do szerszego spojrzenia na system i weryfikacji wybranych założeń jego funkcjonowania.

Główne założenia systemu

Ustawa z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym³ stanowi, że system został utworzony „w celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego”⁴. Tak sprecyzowany cel określa specyfikę ratownictwa medycznego, gdyż świadczenia zdrowotne poszkodowanym są udzielane najczęściej w miejscu zdarzenia, poza siedzibą podmiotu leczniczego. Zadanie

systemu PRM polega więc na jak najszybszym dotarciu na miejsce zdarzenia, zapewnieniu pomocy potrzebującym, ustabilizowaniu ich parametrów życiowych, a w przypadkach tego wymagających – przetransportowaniu do podmiotu leczniczego zapewniającego dalsze leczenie. Za tak postawionym celem stoją główne założenia systemu PRM:

- maksymalne skrócenie czasu od wystąpienia stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego do wdrożenia leczenia;

¹ Dalej: PRM.

² Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: System ratownictwa medycznego, nr ewid. 02/2025/P/25/042/KZD, <<https://bip.nik.gov.pl/kontrole/P/25/042/>>, (dostęp: 21.7.2026).

³ Dz.U. z 2026 r. poz. 141, dalej: ustawa PRM.

⁴ Ustawa definiuje stan nagłego zagrożenia zdrowotnego jako „stan polegający na nagłym lub przewidywanym w krótkim czasie pojawieniu się objawów pogarszania zdrowia, którego bezpośrednim następstwem może być poważne uszkodzenie funkcji organizmu lub uszkodzenie ciała lub utrata życia, wymagający podjęcia natychmiastowych medycznych czynności ratunkowych i leczenia” (art. 3 pkt 8 ustawy o PRM).

- zapewnienie na miejscu zdarzenia wykwalifikowanego personelu medycznego, niezbędnej aparatury medycznej i specjalistycznego środka transportu – ambulansu;
- rozpoczęcie leczenia i stabilizacji funkcji życiowych na miejscu zdarzenia i zapewnienie ich kontynuacji⁵.

Plany utworzenia zintegrowanego systemu zapewniającego takie warunki pojawiły się w latach 90. ubiegłego wieku. Ich konkretyzacją był program „Zintegrowane ratownictwo medyczne” zaplanowany na lata 1999–2003. Jego głównym celem było przygotowanie infrastruktury dla ratownictwa medycznego oraz personelu medycznego legitymującego się wymaganymi kwalifikacjami. Potrzebne było również wypracowanie procedur funkcjonowania ratownictwa medycznego jako systemu. Program podzielono na sześć pakietów zadaniowych, z których do najważniejszych należało: utworzenie centrów powiadamiania ratunkowego, szpitalnych oddziałów ratunkowych⁶ oraz miejsc stacjonowania ambulansów⁷. Dalsze prace doprowadziły do uchwalenia ustawy z 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁸.

O fundamentalnej zmianie w podejściu do doraźnej pomocy medycznej miało stanowić umocowanie organów administracji rządowej do planowania i organizacji

struktur PRM. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym projektodawca podniósł, że działania podmiotów zaangażowanych w pomoc doraźną nie były wcześniej zharmonizowane i nie gwarantowały kompleksowej oraz adekwatnej pomocy medycznej⁹. Zgodnie z ówczesnie obowiązującym art. 28 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹⁰, świadczeń zdrowotnych w razie wypadku, urazu, porodu, nagłego zachorowania lub nagłego pogorszenia stanu zdrowia powodujących zagrożenie życia udzielało pogotowie ratunkowe. W wielu miejscowościach prowadziło więc ono własne ambulatoria, służące pacjentom w stanach zagrożenia zdrowia niewymagających hospitalizacji. W pozostałych przypadkach pacjent trafiał zwykle do najbliższego szpitala, który jednak wcale nie musiał być szpitalem najlepiej przygotowanym do dalszej diagnostyki i leczenia danego pacjenta.

System PRM miał zapewnić, że pacjent uzyska pomoc doraźną już w miejscu zdarzenia, której udzieli wykwalifikowany zespół ratownictwa medycznego (ZRM), dysponujący wyspecjalizowanym środkiem transportu (ambulansem spełniającym określone wymogi w zakresie wyposażenia). W wypadku stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego zostanie

⁵ M. Paszkowska: *Polski system ochrony zdrowia*, Warszawa 2020, s. 149-150.

⁶ Dalej również: SOR.

⁷ K. Jarosławska-Kolman, D. Ślęzak, P. Żuratyński, K. Krzyżanowski, A. Kalis: *System Państwowego Ratownictwa Medycznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” nr 4/2016.

⁸ Dz.U. nr 113, poz. 1207, dalej: ustawa PRM z 2001 r.

⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy PRM z 2001 r., druk sejmowy 2806, <[https://orka.sejm.gov.pl/Rejestrdsnfsf/wgdruku/2806/\\$file/2806.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Rejestrdsnfsf/wgdruku/2806/$file/2806.pdf)>, s. 35.

¹⁰ Dz.U. z 2007 r. nr 14 poz. 89, ze zm. Utraciła moc 1.7.2011.



przewieziony do szpitala, w którym będzie działał szpitalny oddział ratunkowy, udzielający świadczeń osobom znajdującym się w takim stanie.

W dalszej części artykułu autorzy skupili się na czterech zagadnieniach mających istotny wpływ na efektywność systemu PRM: czasie dotarcia ZRM na miejsce zdarzenia, potrzebach zdrowotnych zaspokajanych przez PRM, zasobach rzeczowych i zasobach kadrowych systemu.

Czas dotarcia na miejsce zdarzenia

Najważniejszym czynnikiem mającym wpływ na skuteczność pomocy medycznej udzielanej osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego jest czas od wystąpienia zdarzenia do rozpoczęcia udzielania pomocy – to tzw. czas reakcji. W wypadku zdarzenia poza miejscem udzielania świadczeń zdrowotnych obejmuje on okres od uzyskania informacji o zdarzeniu a chwilą dotarcia na miejsce zespołu ratownictwa medycznego.

Wymagania stawiane przed systemem ratownictwa pod względem oczekiwanego czasu reakcji zaczęto formułować od 1979 r., a przyjęta początkowo wartość tego parametru była określana na 8 minut. Wkrótce metodykę badań, na których oparto tę wartość, poddano krytyce, wskazując, że standardy prowadzenia

resuscytacji krążeniowo-oddechowej były odmienne w czasie, kiedy prowadzono badania oraz że w prekursorskim badaniu rozpatrywano wyłącznie przypadki zatrzymania krążenia w mechanizmie nieurazowym, co stanowiło jedynie 1-2% interwencji¹¹.

Już na początku tworzenia systemu PRM określono parametry dla czasu reakcji (nazwanego w ustawie czasem dotarcia), liczonego jako przedział pomiędzy przyjęciem zgłoszenia przez dyspozytora medycznego a dotarciem ZRM na miejsce zdarzenia¹². Zgodnie z przepisami wojewodowie byli zobowiązani do podejmowania działań organizacyjnych zmierzających do uzyskania ustawowych parametrów czasu dotarcia. W ustawie o PRM z 2001 r. określono je następująco:

- mediana czasu dojazdu – w skali każdego miesiąca – nie większa niż 8 minut w aglomeracji miejskiej i 15 minut poza nią;
- trzeci kwartył czasu dojazdu – w skali każdego miesiąca – nie większy niż 12 minut w aglomeracji miejskiej i 20 minut poza aglomeracją;
- maksymalny czas dojazdu nie dłuższy niż 20 minut w aglomeracji miejskiej i 30 minut poza nią.

Od 2006 r., w związku z wejściem w życie obowiązującej ustawy z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie

¹¹ A. Trzos, K. Długosz: *Wpływ wybranych elementów czasu reakcji systemu ratownictwa medycznego na efektywność udzielania pomocy ofierze wypadku komunikacyjnego*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” nr 3/2015, s. 173-183.

¹² Odrębnie ustawa definiuje także dwa inne parametry, które zawierają się w czasie dotarcia: czas zadysponowania (liczony od przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora medycznego do przekazania zlecenia ZRM – przy czym przez przyjęcie zgłoszenia należy rozumieć potwierdzenie przez dysponenta, że spełnia ono wymagania dla udzielenia pomocy); czas wyjazdu ZRM (liczony od otrzymania zlecenia do wyjazdu na miejsce zdarzenia). Szerzej: Informacja o wynikach kontroli P/25/042, s. 44-45 oraz 89-91.

Medycznym, parametry te zostały zmienione i wynoszą:

- mediana czasu dotarcia – w skali każdego miesiąca – nie większa niż 8 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 15 minut poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców;
- trzeci kwartyl¹³ czasu dotarcia – w skali każdego miesiąca – nie większy niż 12 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 20 minut poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców¹⁴;
- maksymalny czas dotarcia nie dłuższy niż 15 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 20 minut poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców¹⁵.

Nieprecyzyjny termin „aglomeracja” został zastąpiony kryterium wyróżnienia opartym na konkretnej liczbie mieszkańców. Uzasadnienie ustawy nie zawierało jednak szczegółowych zasad zdefiniowania samych parametrów.

Podjęcie skutecznych działań, jak to określił ustawodawca, zmierzających do zapewnienia powyższych parametrów, wymagało dysponowania danymi pozwalającymi na ocenę stanu wyjściowego oraz efektów wprowadzanych zmian. Tymczasem nie istniały one jako uporządkowany zbiór, który można było poddać analizie. Dokumentacja medyczna w postaci kart medycznych czynności ratunkowych była

prowadzona w formie papierowej, wypełniana odręcznie i przechowywana przez każdego z dysponentów ZRM samodzielnie. Z czasem poszczególni wojewodowie zaczęli gromadzić od dysponentów dane o działalności ich ZRM. Zebrane w ten sposób informacje umożliwiły przeprowadzenie pierwszych analiz. Z kolei dysponenti ZRM wprowadzali własne systemy informatyczne wspomagające zarządzanie ZRM, umożliwiające rejestrację podstawowych czasów obsługi zgłoszenia, jak czas: wyjazdu, dotarcia na miejsce zdarzenia, zakończenia obsługi, powrót na miejsce stacjonowania.

Istotna zmiana zaczęła następować na przełomie lat 2016/2017 wraz z rozpoczęciem wdrażania Systemu Wspomagania Dowodzenia PRM¹⁶. SWD PRM zbierał w jednym miejscu informacje o działalności ZRM, co stworzyło warunki do prowadzenia bardziej rozbudowanych i głębszych analiz, opartych na wiarygodnych i usystematyzowanych danych. Choć statusy ZRM¹⁷ nadal są wprowadzane „ręcznie” – przez zaznaczenie właściwej opcji w aplikacji – co niesie ryzyko ich nieprecyzyjnego odnotowania. Prowadzenie przez członków ZRM akcji ratunkowej ma bowiem pierwszeństwo przed uzupełnianiem przez nich danych w SWD PRM.

¹³ Wartość statystyczna, która dzieli uporządkowany zbiór danych na dwie części w taki sposób, że 75% obserwacji znajduje się poniżej tej wartości, a 25% powyżej.

¹⁴ Parametr uchylony na podstawie ustawy z 24.4.2025 o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 637).

¹⁵ Obliczając te parametry należało pominąć 0,5% przypadków o najdłuższych czasach dojazdu w skali każdego miesiąca, bez ich kumulowania.

¹⁶ Dalej: SWD PRM.

¹⁷ Kody oznaczające rodzaj czynności realizowanych przez ZRM w danym momencie, np. „Wyjazd do zdarzenia”, „Awaria”, „Mycie”, „Na miejscu zdarzenia”.



Ustalenia kontroli NIK wykazały, że nadal daleko było do osiągnięcia oczekiwanych wartości parametrów. Dane za 2024 r., zawarte w wojewódzkich planach działania systemu dla regionów objętych kontrolą¹⁸, świadczą, że mniej niż połowa ZRM była w stanie osiągnąć oczekiwaną wartość mediany czasu dotarcia na miejsce zdarzenia¹⁹. Dla miejsc zdarzenia w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców najwyższą wartość uzyskano w województwie lubelskim, gdzie 22% ZRM (24 na 109) osiągnęło oczekiwaną wartość. W wypadku miejsc zdarzenia poza takim miastem najwyższą wartość uzyskano w województwie kujawsko-pomorskim – 33% ZRM (31 na 95)²⁰.

Analizując wyjazdy ZRM ustalono, że udział tych, dla których został przekroczony oczekiwany maksymalny czas dotarcia na miejsce zdarzenia wynosił w województwie: kujawsko-pomorskim 22%, lubelskim 29%, lubuskim 26%, mazowieckim 38%, zachodniopomorskim 28%²¹. Jednak w każdym województwie istniały obszary, dla których ponad połowa wyjazdów ZRM nie mieściła się w parametrze maksymalnego czasu dotarcia na miejsce zdarzenia. W niektórych wypadkach nawet w ponad czterech na pięć wyjazdów ZRM²².

Zdaniem NIK taka sytuacja stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą

równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, zawartą w art. 68 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²³. Osoby zamieszkujące obszary odległe od miejsc stacjonowania ZRM miały mniejszą szansę uzyskania skutecznej pomocy medycznej. W takiej sytuacji oczywiste byłoby takie rozmieszczenie miejsc stacjonowania ZRM, aby umożliwić im dotarcie w zakładanym czasie do najodleglejszych lokalizacji na ich obszarze zabezpieczenia. Tymczasem w wielu miejscach ZRM stacjonowały przy szpitalach, w ramach których funkcjonowały jeszcze przed utworzeniem PRM. Przyczyny tego należy upatrywać w dużym stopniu w oddziedziczonym przez system PRM usytuowaniu miejsc stacjonowania ZRM, które tylko w ograniczonym zakresie było modyfikowane w kolejnych latach.

W okresie objętym badaniem, spośród pięciu skontrolowanych wojewodów, najwięcej aktywnych działań zmierzających do osiągnięcia zakładanych czasów dotarcia stwierdzono w województwach mazowieckim i lubelskim. W pierwszym z nich utworzono 18 nowych ZRM (wzrost o 8,7%), a w drugim 9 (wzrost o 9,7%). W województwie kujawsko-pomorskim powstało pięć nowych ZRM (wzrost o 6,1%), a w lubuskim i zachodniopomorskim po jednym. Jednak nie zawsze oznaczało

¹⁸ Kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, mazowieckie, zachodniopomorskie.

¹⁹ Por. Informacja o wynikach kontroli NIK: *System ratownictwa medycznego...*, op.cit., s. 28.

²⁰ Należy wspomnieć również o przeprowadzonej w 2024 r. przez Delegaturę NIK w Rzeszowie kontroli *Funkcjonowanie Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego SPZOZ w Przemyślu*, nr ewid. S/24/001, w wyniku której ustalono, że zrealizowała ona 24,1% wyjazdów w 2022 r. i 20,2% wyjazdów w 2023 r. z przekroczeniem maksymalnego czasu dotarcia na miejsce zdarzenia; wystąpienie pokontrolne, s. 13, <<https://bip.nik.gov.pl/kontrola/S/24/001/LRZ/>>, (dostęp: 25.6.2026).

²¹ Za okres od 1.1.2023 do 31.3.2025.

²² Informacja o wynikach kontroli NIK: *System ratownictwa medycznego...*, op.cit., s. 29-30.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997, (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.).

to zwiększenie liczby miejsc stacjonowania ZRM, przybliżających je do obszarów o gorszej dostępności. Ze wspomnianych 18 nowych ZRM w województwie mazowieckim tylko dwa były związane z utworzeniem nowych miejsc stacjonowania²⁴, podczas gdy w lubelskim powstało dzie więć takich miejsc.

W opinii autorów określenie w ustawie parametrów czasu dotarcia ZRM na miejsce zdarzenia było dobrym kierunkiem. Jednakże opisane szerzej w Informacji o wynikach kontroli nierównomierne rozmieszczenie ZRM skutkujące dużymi różnicami czasu ich dotarcia na miejsce zdarzenia, czyli faktycznej dostępności świadczeń ratownictwa medycznego, wskazuje na zasadność dokonania przeglądu parametru maksymalnego czasu dotarcia. Nawet osiągnięcie przez ZRM oczekiwanej wartości mediany czasu dotarcia nie zapewni osiągnięcia spodziewanej wartości maksymalnego czasu dotarcia. Zagwarantowanie, że każdy wyjazd zmieści się w przedziale należy uznać za bardzo trudne do osiągnięcia. Zasoby systemu zawsze będą w jakiejś sytuacji ograniczone, np. w wypadku zdarzenia z dużą liczbą poszkodowanych. Wspominany wyżej przegląd powinien więc dotyczyć zasadności

określenia różnych wartości maksymalnego czasu dotarcia dla zgłoszeń w zależności od nadanego kodu pilności²⁵. Drugim elementem mogłoby być określenie progów tolerancji dla wyjazdów niemieszczących się w oczekiwanym parametrze, których przekroczenie obligowałoby wojewodów do podejmowania działań zaradczych. Przykładem takich rozwiązań mogą być parametry przyjęte w angielskim systemie ochrony zdrowia. Oprócz oczekiwanej średniej wartości czasu reakcji przyjęto tam parametry, w których w zależności od kodu pilności powinno zmieścić się 90% wezwań²⁶.

PRM a potrzeby zdrowotne

Dane statystyczne opublikowane przez Krajowe Centrum Monitorowania Ratownictwa Medycznego²⁷ wskazują istotną zmianę w obszarze potrzeb zdrowotnych zaspokajanych przez PRM²⁸. W zamyśle projektodawcy ustawy o PRM z 2001 r. system miał przede wszystkim służyć ofiarom wypadków drogowych – ich wysoka śmiertelność przedszpitalna była jednym z wiodących argumentów za jego utworzeniem. Przywołane dane KCMRM wskazują jednak, że w 2025 r. zdarzenia w ruchu uliczno-drogowym

²⁴ Wystąpiły również inne zmiany miejsc stacjonowania ZRM, ale było to związane z przeniesieniem ich z innych lokalizacji, które zlikwidowano.

²⁵ Kod pilności nadaje dyspozytor medyczny. Kod określa sposób reakcji na zgłoszenie w zależności od stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego. W systemie PRM funkcjonują dwa kody: „1” oznaczający niezbędny natychmiastowy wyjazd ZRM oraz „2” oznaczający niezbędny wyjazd ZRM.

²⁶ *Handbook to the NHS Constitution for England*; wersja z 24.1.2025; <<https://www.gov.uk/government/publications/supplements-to-the-nhs-constitution-for-england/the-handbook-to-the-nhs-constitution-for-england#overview>>, (dostęp: 19.7.2026).

²⁷ Dalej: KCMRM.

²⁸ <<https://www.kcmrm.pl/2026/01/08/podsumowanie-roku-2025-w-panstwowym-ratownictwie-medycznym/>>; (dostęp: 25.5.2026).



stanowiły jedynie 3,4% wezwań²⁹. Należy mieć na uwadze znaczący spadek liczby wypadków drogowych, jaki nastąpił w ostatnim ćwierćwieczu – 53 799 w 2001 r.³⁰ do 21 519 w 2024 r.³¹. Udało się również osiągnąć spadek liczby ofiar śmiertelnych na 100 wypadków drogowych (z 12,5 wg uzasadnienia ustawy o PRM z 2001 r. do 8,8 wg raportu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego³²). Tymczasem dane przedstawione przez KCMRM o działalności PRM w 2025 r. wskazują, że aż 77% wezwań dotyczyło zdarzeń „w domu”³³.

Kontrola wykazała, że PRM zaspokaja również inne potrzeby zdrowotne. Ustalenia stanu faktycznego w tym zakresie NIK oparła na danych z systemu TOPSOR³⁴. Umożliwia on ustalenie liczby osób, którym przypisano jedną z pięciu kategorii pilności w obsłudze pacjentów na SOR³⁵, przy czym kategoria zostaje nadana osobom, które zostały poddane ocenie stanu

zdrowia w ramach triage³⁶. Chorzy, którym zostały przydzielone dwie najniższe kategorie pilności (zielony lub niebieski), mogą być kierowani z SOR do podstawowej opieki zdrowotnej, w tym nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej.

Badanie wykazało, że spośród 316 901 zarejestrowanych w TOPSOR przypadków, dla których przypisano kategorię pilności, 49,2% stanowili pacjenci z kategorią „żółty”³⁷. Co istotne, tylko 6,2% przypadków dotyczyło pacjentów z dwiema najpilniejszymi kategoriami (pomarańczowy i czerwony). Wspomniana wyżej kategoria pacjentów, którzy mogli zostać skierowani do podstawowej opieki zdrowotnej stanowiła więc aż 44,2%. Wśród tych rekordów, dla których w TOPSOR zarejestrowano zarówno kategorię pilności, jak i czas wezwania do lekarza stanowili oni 45,3%, a więc ich udział był podobny. Można stwierdzić, że szansa uzyskania pomocy

²⁹ KCMRM podaje również liczbę 120 150 wezwań do wypadków komunikacyjnych.

³⁰ Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2001 r., s. 8; <<https://www.krbrd.gov.pl/baza-wiedzy/raporty-o-stanie-brd/>>, (dostęp: 8.4.2026).

³¹ Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2024 r., s. 148; <<https://www.krbrd.gov.pl/baza-wiedzy/raporty-o-stanie-brd/>>, (dostęp: 8.4.2026).

³² 1896 ofiar śmiertelnych, przy 24 872 ofiarach rannych, w tym 7796 ciężko; *ibid.*, s. 148.

³³ <<https://www.kcmrm.pl/2026/01/08/podsumowanie-roku-2025-w-panstwowym-ratownictwie-medycznym/>>, (dostęp: 7.4.2026).

³⁴ System zarządzający trybami obsługi pacjenta w szpitalnym oddziale ratunkowym. Umożliwia rejestrację kolejnych etapów obsługi oraz przypisaną pacjentowi kategorię pilności.

³⁵ Niebieski (oznacza czas oczekiwania na pierwszy kontakt z lekarzem do 240 minut), zielony (oznacza czas oczekiwania na pierwszy kontakt z lekarzem do 120 minut), żółty (oznacza czas oczekiwania na pierwszy kontakt z lekarzem do 60 minut), pomarańczowy (oznacza czas oczekiwania na pierwszy kontakt z lekarzem do 10 minut) i czerwony (oznacza natychmiastowy kontakt z lekarzem).

³⁶ Segregacja medyczna – proces ustalenia kolejności udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w szpitalnych oddziałach ratunkowych oraz w zespołach ratownictwa medycznego, realizowany wobec osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, uwzględniający ich stan zdrowia (art. 3 pkt 14b ustawy PRM).

³⁷ Dane obejmowały okres od 1.1.2023 do 19.6.2025 wg czasu pobrania biletu. Jeżeli dalsze etapy obsługi nastąpiły po tej dacie, dane obejmują tylko te etapy, które zostały zarejestrowane do końca 19.6.2025. W analizie pominięto rekordy, dla których został zarejestrowany parametr „usunięcie”. Por. Informacja o wynikach kontroli NIK: *System ratownictwa medycznego...*, op.cit., s. 78-80.

Rysunek 1. Pacjenci SOR według przypisanej kategorii pilności (w %)



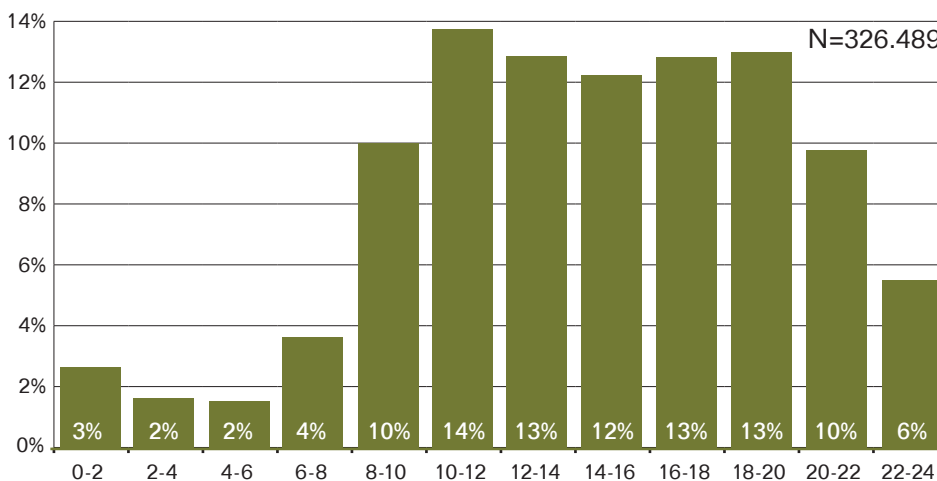
Źródło: Opracowano na podstawie danych z systemu TOPSOR sprawozdanych przez 10 szpitali objętych kontrolą P/25/042.

lekarskiej w SOR dla tych pacjentów była taka sama, jak w wypadku tych, których stan w trakcie triage został oceniony jako poważniejszy.

O tym, że SOR w razie trudności lub braku innych możliwości służy uzyskaniu pomocy nie tylko w stanach nagłych,

świadczy również rozkład liczby pacjentów w ciągu dnia oraz w tygodniu. Liczba pobieranych biletów w godzinach od 9.00 do 21.00, a więc w porze funkcjonowania większości poradni ambulatoryjnych (w tym podstawowej opieki zdrowotnej od 8.00 do 18.00), była najwyższa

Rysunek 2. Rozkład częstości względnej pacjentów SOR w przedziałach godzinowych



Źródło: Opracowano na podstawie danych z systemu TOPSOR sprawozdanych przez 10 szpitali objętych kontrolą P/25/042.



i podlegała tylko niewielkim zmianom. Najmniej biletów pobierano przy tym w soboty³⁸.

Te dane, uwzględniając nawet typowe błędy i pomyłki, niezbiecie świadczą o tym, że szpitalne oddziały ratunkowe stały się miejscem, w którym pacjenci poszukiwali pomocy medycznej nie tylko w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Sama dostępność kontaktu z lekarzem w SOR jest przez nich oceniana lepiej niż w wypadku opieki ambulatoryjnej. Możliwość przeprowadzenia *ad hoc* badania diagnostycznego wzmacnia zaś motywację do korzystania z SOR kosztem tańszej dla systemu ochrony zdrowia opieki ambulatoryjnej. Potwierdzają to również inne ustalenia kontroli – mniej niż 1/3 pacjentów szpitalnych oddziałów ratunkowych zostało tam przewiezionych przez ZRM. A nawet z tej grupy mniej niż 2/5 było następnie hospitalizowanych.

Zasoby rzeczowe

Podstawą do zaplanowania zasobów był wspomniany program „Zintegrowane Ratownictwo Medyczne”, którego tezy zostały powtórzone w uzasadnieniu do ustawy PRM z 2001 r. Założono utworzenie w pierwszej kolejności 700 ZRM, 250 SOR oraz 15 baz Lotniczego Pogotowia Ratunkowego³⁹.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, na koniec 2025 r. w systemie funkcjonowało 1699 ZRM, 251 SOR i 22 bazy LPR (w tym jedna sezonowa)⁴⁰. O skali rozbudowy systemu świadczy porównanie z 2015 r., kiedy funkcjonowało 1486 ZRM, 219 SOR i 17 baz LPR⁴¹. Kontrola NIK wykazała jednak, że nawet ponad dwukrotne zwiększenie liczby ZRM – w stosunku do zaplanowanych do utworzenia w pierwszym etapie powstawania systemu – nie pozwoliło osiągnąć oczekiwanych wartości czasu dotarcia na miejsce zdarzenia.

Kontrola potwierdziła zaś dobre przygotowanie zasobów rzeczowych systemu przez dysponentów ZRM oraz szpitale. W tym zakresie ustalenia okazały się zbieżne z wcześniejszą kontrolą NIK: „Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego”⁴². Stwierdzone w 2025 r. braki w wyposażeniu ambulansów były nieliczne i łatwe do uzupełnienia⁴³. Wyjątkiem były ambulanse Samodzielnej Publicznej Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Gorzowie Wielkopolskim, które nie zostały wyposażone w obowiązkowe drukarki do obsługi SWD PRM.

NIK zwróciła za to uwagę na kwestię wyposażenia ZRM w leki. Badaniem objęto przygotowanie podstawowych ZRM, tzn. takich, w których nie ma lekarzy. Zestaw produktów leczniczych na wyposażeniu

³⁸ Szerzej: Informacja o wynikach kontroli P/25/042, op.cit., s. 79-81.

³⁹ Dalej: LPR.

⁴⁰ <<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/pomoc-dorazna-i-ratownictwo-medyczne-w-2025-r,14,10.html>>, (dostęp: 2.6.2026).

⁴¹ <<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/pomoc-dorazna-i-ratownictwo-medyczne-w-2016-r,14,1.html>>, (dostęp: 2.6.2026).

⁴² Informacja o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego*, nr ewid.176/2020/P/19/105/LWA.

⁴³ Szerzej: Informacja o wynikach kontroli NIK: *System ratownictwa medycznego...*, op.cit., s. 48-51.

takiego zespołu determinuje wykaz produktów leczniczych, które ratownik medyczny lub pielęgniarz systemu mogą podawać samodzielnie⁴⁴. U dwóch z pięciu objętych kontrolą dysponentów stwierdzono, że członkowie takich ZRM dysponowali produktami spoza tej listy, a u jednego z nich potwierdzono nawet ich podawanie. Badanie wykazało również, że w systemie prawa brakuje normy określającej minimalne wyposażenie ambulansów w produkty lecznicze. Zarządzenie nr 179/2020/DSM Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z 12 listopada 2020 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju ratownictwo medyczne odsyła w tym zakresie do „przepisów prawa obowiązującego”. Kwerenda przepisów nie wykazała jednak takiej normy, co w trakcie kontroli potwierdził Narodowy Fundusz Zdrowia⁴⁵.

Również w wypadku szpitalnych oddziałów ratunkowych (kontrolą objęto 10 szpitali) stwierdzone nieprawidłowości dotyczące ich wyposażenia, nie miały one jednak istotnego wpływu na funkcjonowanie placówek. Podobnie jak w kontroli „Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego” (P/19/105) nieprawidłowości były nieliczne lub dotyczyły dyslokacji wyrobów medycznych do innych komórek organizacyjnych szpitali. Pozytywnie wypadła również ocena zapewnienia pacjentom

dostępności diagnostyki. Wszystkie skontrrolowane szpitale dysponowały diagnostyką obrazową oraz zapewniały badania laboratoryjne. NIK przyjrzała się również dostępności gastrokopii i bronchoskopii. Stwierdzono, że mimo obowiązku ich zapewnienia badania te były stosunkowo rzadko wykonywane w ramach obsługi pacjentów w SOR.

Szpital prowadzący SOR powinien dysponować lądowiskiem dla śmigłowców. Wymóg ten, wynikający z rozporządzenia Ministra Zdrowia z 27 czerwca 2019 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego⁴⁶, miał być spełniony przez szpitale do 1 stycznia 2022 r. Jednak problemy z jego realizacją spowodowały prolongatę terminu, który po kilku zmianach został przesunięty aż na 31 grudnia 2026 r. W tym wypadku nie udało się utworzyć oczekiwanych zasobów.

Zasoby kadrowe

Ze znacznymi wyzwaniem Państwowe Ratownictwo Medyczne mierzyło się za to w odniesieniu do zasobów kadrowych. Problemem była niewystarczająca liczba lekarzy zainteresowanych pracą w ZRM (wyjątkiem były lotnicze ZRM), jak również niewielki w istocie udział lekarzy specjalistów medycyny ratunkowej w ogólnej liczbie lekarzy pracujących w systemie pomocy doraźnej.

⁴⁴ Zawarte w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 22.6.2023 w sprawie medycznych czynności ratunkowych i świadczeń zdrowotnych innych niż medyczne czynności ratunkowe, które mogą być udzielane przez ratownika medycznego (Dz.U. z 2025 r. poz. 576) oraz rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 28.2.2017 w sprawie rodzaju i zakresu świadczeń zapobiegawczych, diagnostycznych, leczniczych i rehabilitacyjnych udzielanych przez pielęgniarzów albo połączną samodzielnie, bez zlecenia lekarskiego (Dz.U. poz. 497, ze zm.).

⁴⁵ Dalej: NFZ.

⁴⁶ Dz.U. z 2025 r. poz. 1646.



Dobrze obrazują to zmiany, jakie zachodziły w regulacjach. Ustawa o PRM z 2001 r. oraz obowiązująca ustawa z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁴⁷ w swym pierwotnym brzmieniu zakładały, że docelowo w systemie będą udzielać świadczeń przede wszystkim lekarze specjaliści medycyny ratunkowej. Choć termin osiągnięcia takiego stanu był odległy – do 31 grudnia 2020 r. lekarzem systemu mógł być ten posiadający specjalizację lub tytuł specjalisty w dziedzinie: anestezjologii i intensywnej terapii, chorób wewnętrznych, chirurgii ogólnej, chirurgii dziecięcej, ortopedii i traumatologii narządu ruchu, ortopedii i traumatologii lub pediatrii. Już w 2010 r. kategorię rozszerzono na lekarzy, którzy ukończyli co najmniej drugi rok specjalizacji w tych dziedzinach. W 2012 r. dodano do nich lekarzy, którzy legitymowali się doświadczeniem w wymiarze 3000 godzin w wykonywaniu swojego zawodu w szpitalnym oddziale ratunkowym, zespole ratownictwa medycznego, lotniczym zespole ratownictwa medycznego lub izbie przyjęć szpitala, ale pod warunkiem rozpoczęcia do 1 stycznia 2015 r. szkolenia specjalizacyjnego w dziedzinie medycyny ratunkowej. Dwa lata później ten ostatni termin został zmieniony na 1 stycznia 2018 r. Przesuwanie kryzysu w czasie nie przyniosło efektu.

W 2019 r. doprecyzowano przepisy wskazując, że w wypadku lekarzy odbywających szkolenie specjalizacyjne w dziedzinach,

w których kształcenie podzielone jest na moduły podstawowy i specjalistyczny, powinni oni mieć ukończony moduł podstawowy. Ostatnia zmiana, z 2025 r., zaliczyła do grona lekarzy systemu nawet tych, którzy ukończyli szkolenie specjalizacyjne w dziedzinie: chorób wewnętrznych, pediatrii lub chirurgii ogólnej i uzyskała potwierdzenie zakończenia szkolenia specjalizacyjnego albo decyzję o uznaniu dotychczasowego dorobku naukowego i zawodowego za równoważny ze zrealizowaniem w części lub w całości szczegółowego programu modułu specjalistycznego albo modułu jednolitego, jednak nie dłużej niż przez 5 lat od dnia uzyskania potwierdzenia zakończenia szkolenia specjalizacyjnego albo od dnia uzyskania wspomnianej decyzji. Ponadto powinni oni ukończyć kurs w zakresie postępowania z osobami w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Wprowadzanie takich zmian stanowiących odejście od pierwotnego celu nie dziwi, skoro z ustaleń kontroli wynika, że lekarze specjaliści medycyny ratunkowej stanowili 3,4% lekarzy zgłoszonych do umów na udzielanie świadczeń zdrowotnych w rodzaju leczenie szpitalne – zakres „Świadczenia w SOR” oraz 24% lekarzy zgłoszonych do umów na udzielanie świadczeń zdrowotnych w rodzaju ratownictwo medyczne⁴⁸.

Mimo opisanych zmian nie udało się zaspokoić potrzeb kadrowych specjalistycznych ZRM⁴⁹. Tak jak w kontroli „Funkcjonowanie systemu ratownictwa

⁴⁷ Dz.U. z 2026 r. poz. 141.

⁴⁸ Szerzej: Informacja o wynikach kontroli NIK: *System ratownictwa medycznego...*, op.cit., s. 53-55, 64-65.

⁴⁹ ZRM, w skład którego wchodzi co najmniej trzy osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym lekarz systemu oraz pielęgniarz systemu lub ratownik medyczny.

medycznego⁵⁰, również w 2025 r. u wszystkich objętych badaniem dysponentów ZRM stwierdzono wyjazdy specjalistycznych ZRM bez lekarza. O skali problemu świadczą dane przedstawione przez NIK. Wojewódzkie Pogotowie Ratunkowe w Lublinie nie było w stanie zapewnić lekarzy w specjalistycznych ZRM w aż 39,1% przewidzianego czasu ich dyżurów (41 tys. godz. do planowanych 105 tys. godz.). W Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Szczecinie wskaźnik ten wyniósł 29,1%. Z kolei w Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Bydgoszczy, w jednym z ZRM w aż 92,8% dni okresu objętego kontrolą wystąpił co najmniej jeden dwugodzinny brak lekarza w obsadzie ZRM⁵¹.

Jakkolwiek taki stan jest niezgodny z zawieranymi przez dysponentów umowami z NFZ, to w okresach zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w skład zespołu specjalistycznego mogły wchodzić trzy osoby posiadające kwalifikacje wymagane dla ratownika medycznego lub pielęgniarki systemu⁵². Stan zagrożenia epidemicznego został odwołany 1 lipca 2023 r., ale nie oznaczało to powrotu do „normalności”. Minister Zdrowia wprowadził bowiem przepisy wyłączające możliwość nałożenia przez NFZ

kar umownych w sytuacji niespełniania przez dysponentów wymagań zapewnienia lekarza systemu w specjalistycznym zespole ratownictwa medycznego, pod warunkiem zagwarantowania określonej obsady ratowników medycznych i pielęgniarek systemu⁵³. Pierwotnie przepis miał obowiązywać do końca 2023 r. Tymczasem kolejna zmiana prolongowała ten termin aż do końca 2026 r.⁵⁴

Konsekwencją braku odpowiednich zasobów kadrowych lekarzy było również długotrwałe świadczenie przez nich pracy bez przerwy lub w wymiarze przekraczającym normy czasu pracy wynikające z przepisów o działalności leczniczej⁵⁵. W skrajnych przypadkach oznaczało to ciągłą pracę przez 144 godziny (taką sytuację stwierdzono w jednym ze szpitali oraz u jednego z dysponentów ZRM). W innej jednostce wszyscy lekarze (pięciu) udzielający świadczeń w SOR pracowali nieprzerwanie ponad 24 godziny, od jednego do czterech razy, przy czym najdłuższy czas wyniósł 72 godz. Wykonywanie pracy bez przerw przez 24 godziny lub dłużej stwierdzono u wszystkich dysponentów ZRM. Jest to możliwe, gdyż przepisy określające normy czasu pracy pracowników medycznych nadal są stosowane wyłącznie wobec osób, które zawarły umowę o pracę.

⁵⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego*, nr ewid. 176/2020/P/19/105/LWA, s. 41.

⁵¹ Również we wspomnianej wcześniej kontroli P/19/105 stwierdzono brak lekarzy w obsadzie specjalistycznych ZRM. Wystąpienie pokontrolne, s. 12, <<https://bip.nik.gov.pl/kontrole/S/24/001/LRZ/>>.

⁵² Stanowił o tym art. 36a ust. 1 ustawy PRM.

⁵³ Paragraf 3c rozporządzenia Ministra Zdrowia z 8.9.2015 w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, (Dz.U. z 2026 r. poz. 712), dodany 12.10.2023.

⁵⁴ Paragraf 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 grudnia 2025 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 1775).

⁵⁵ Ustawa z 15.4.2011 o działalności leczniczej (Dz.U. z 2026 r. poz. 156).



Tymczasem trzech z pięciu skontrolowanych dysponentów zawierało z lekarzami wyłącznie umowy cywilne w modelu B2B (z ang. *business to business*, zawierane między przedsiębiorstwami).

Pozwalało to na omijanie norm dopuszczalnego wymiaru czasu pracy, mimo że niezależnie od umowy lekarze w ZRM czy SOR świadczą w istocie pracę tego samego rodzaju⁵⁶.

W takiej sytuacji nie dziwi wynik badania przeprowadzonego w 2016 r., które wykazało, że specyfika pracy w systemie PRM niesie wysokie ryzyko wypalenia zawodowego, zwłaszcza u lekarzy, porównywalne z tym, który odczuwają pielęgniarki z oddziałów intensywnej terapii⁵⁷.

Skutkiem braków kadrowych był spadek liczby specjalistycznych ZRM w województwach lubelskim, mazowieckim i lubuskim. W lubelskim ubył ich aż 14 i na koniec lipca 2025 r. funkcjonowało 14 na 102 ZRM ogółem (14%). W województwie lubuskim było o trzy specjalistyczne ZRM mniej i na koniec kontroli ich liczba wyniosła 8 na 55 ZRM (14%). Z kolei w województwie mazowieckim liczba zespołów zmniejszyła się o dwa i pozostawało ich 35 na 221 (16%).

Braki kadrowe były również odczuwalne w dyspozytorniach medycznych. We wszystkich stwierdzono niepełną wymaganą obsadę dyżurów. Kierownicy

dyspozytorni medycznych za przyczynę takiego stanu wskazali brak kandydatów do pracy⁵⁸. NIK nie stwierdziła za to istotnych problemów dotyczących kadry pielęgniarskiej i ratowników medycznych, poza przypadkami świadczenia pracy na podstawie umów cywilnych w wymiarze niedopuszczalnym na podstawie prawa pracy⁵⁹.

Podsumowanie

Kontrola NIK P/25/042 nie obejmowała wszystkich aspektów funkcjonowania systemu PRM. Niemniej pozwoliła, wraz z ustaleniami wcześniejszych kontroli, dokonać oceny wielu jego założeń. Podstawowym stwierdzeniem powinno zatem być: system PRM działa. Dyspozytorzy odbierają wezwania, dysponują ZRM, które docierają do osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, udzielają im pomocy i przewożą do szpitali, które zapewniają dalszą opiekę. Inny obraz można jednak uzyskać przyglądając się jego poszczególnym elementom.

Należy pozytywnie ocenić rozbudowę zasobów rzeczowych systemu. Wykorzystywane przez dysponentów pojazdy i statki powietrzne są dobrze wyposażone, choć zwraca uwagę brak receptariusa w zakresie minimalnego wyposażenia w leki. Również szpitalne oddziały ratunkowe spełniają stawiane im wymagania, a diagnostyka obrazowa stała się

⁵⁶ W kontroli S/24/001 najdłuższy ustalony okres ciągłego świadczenia pracy przez lekarza wyniósł 71 godz. i 35 minut, ale stwierdzono także 19 przypadków ciągłego świadczenia pracy trwających co najmniej 48 godzin. Wystąpienie pokontrolne, s. 8, <<https://bip.nik.gov.pl/kontrole/S/24/001/LRZ/>>.

⁵⁷ P. Leszczyński, M. Panczyk, M. Podgórski, K. Owczarek, R. Gałązkowski, M. Mikos, A. Charuta, T. Zacharuk, J.; *Determinants of occupational burnout among employees of the Emergency Medical Services in Poland*; „Annals of Agricultural and Environmental Medicine” nr 1/2019, s. 114-119.

⁵⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK: System ratownictwa medycznego..., op.cit., s. 42-44.

⁵⁹ Tamże, s. 72-74, 86-89.

powszechnie dostępna. Jednak zakładana przed powstaniem PRM liczba SOR została osiągnięta dopiero w 2025 r. Za to liczba ZRM jest już ponad dwukrotnie wyższa niż planowana do utworzenia w pierwszej kolejności. Mimo to nadal daleko do osiągnięcia oczekiwanych wartości parametrów czasu dotarcia. Szansa na uzyskanie pomocy we właściwym czasie jest istotnie uzależniona od miejsca zamieszkania. Niepokoiki także przesuwanie wejścia w życie obowiązku dysponowania przez szpitale prowadzące SOR lądowiskiem dla śmigłowców.

Najpoważniejszym problemem, którego nie udało się rozwiązać pozostaje niewystarczająca liczba lekarzy zainteresowanych pracą w PRM, a szczególnie w ZRM. Udział specjalistów medycyny ratunkowej wśród zgłoszonych do umów na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej obrazuje istotną rozbieżność między oczekiwaniami projektodawców i rzeczywistością. Zmiany prawne rozszerzające definicję lekarza systemu na kolejne specjalizacje, a nawet lekarzy w trakcie specjalizacji, zdają się pozwalać na zabezpieczenie potrzeb w obszarze SOR. Choć nie zawsze, o czym świadczy historia poszukiwania lekarza przez SPZOZ w Bielsku-Białej⁶⁰. Natomiast w żaden sposób nie poprawiły sytuacji w ZRM. Biorąc pod uwagę spadek liczby specjalistycznych ZRM oraz stwierdzone w kontroli braki lekarzy w funkcjonujących ZRM, zagrożony wydaje się ustawowy warunek, aby na 10 podstawowych

zespołów ratownictwa medycznego przypadał nie mniej niż 1 specjalistyczny zespół ratownictwa medycznego⁶¹.

Wyłączenie możliwości nakładania kar umownych za niepełną obsadę karetki należy w tej sytuacji uznać za faktyczne maskowanie problemu. Podobnie można ocenić tolerowanie świadczenia pracy przez lekarzy w wymiarach niedopuszczalnych w prawie pracy czy długotrwale bez odpoczynku. Wskazuje to, że sytuacja jest poważna, ale brakuje pomysłów na jej naprawę.

Jednocześnie dostępność świadczeń i kontaktu z lekarzem zdaje się być paradoksalnie największym problemem dla systemu PRM. Zdecydowana większość pacjentów SOR dociera tam bez korzystania z pomocy przedszpitalnej. Blisko połowa z nich, według oceny samego personelu, mogłaby zostać zaopatrzona w podstawowej opiece zdrowotnej. Ponadto nawet z tych przewiezionych przez ZRM mniej niż połowa została poddana hospitalizacji. Wskazuje to, że system ratownictwa medycznego jest postrzegany jako alternatywa dla długiego oczekiwania na świadczenie w trybie ambulatoryjnym. Faktyczne przywrócenie przez NFZ limitów świadczeń dla diagnostyki obrazowej, realizowanej w trybie ambulatoryjnym, z pewnością nie poprawi sytuacji. Z drugiej strony, w wypadku stanu nagłego, niewymagającego hospitalizacji, w godzinach popołudniowych, wieczornych i nocnych uzyskanie pomocy w opiece ambulatoryjnej jest trudne. Liczba poradni

⁶⁰ <<https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2025-09-29/szukaja-lekarza-oferuja-ponad-100-tys-zlotych-chetnych-brak/>>, (dostęp: 9.6.2026).

⁶¹ Art. 21 ust. 3 pkt 2 lit. a) ustawy PRM.



działających w takich porach jest ograniczona, a wtedy SOR staje się już nie wyborem, a koniecznością.

W opinii autorów istotna poprawa dostępności świadczeń zdrowotnych w podstawowej opiece zdrowotnej i ambulatoryjnej opiece specjalistycznej, powinna być pierwszym krokiem do przywrócenia pierwotnej funkcji ratownictwa medycznego, czyli zapewnienia pilnej pomocy

medycznej osobom, które najbardziej jej w danym chwili potrzebują.

ANDRZEJ SKWIRA

doradca prawny,

PIOTR WOŁOWIEC

specjalista kontroli państwowej,

Departament Spraw Społecznych NIK

Słowa kluczowe: Państwowe Ratownictwo Medyczne, system ratownictwa medycznego, zespół ratownictwa medycznego, szpitalne oddziały ratunkowe, ochrona zdrowia

Bibliografia:

1. *Handbook to the NHS Constitution for England*, Department of Health & Social Care.
2. Jarosławska-Kolman K., Ślęzak D., Żuratyński P., Krzyżanowski K., Kalis A.: *System Państwowego Ratownictwa Medycznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” nr 4/2016.
3. Leszczyński P., Panczyk M., Podgórski M., Owczarek K., Gałązkowski R., Mikos M., Charuta A., Zacharuk T.: *Determinants of occupational burnout among employees of the Emergency Medical Services in Poland*, „Annals of Agricultural and Environmental Medicine” nr 1/2019.
4. Paszkowska M.: *Polski system ochrony zdrowia*, Warszawa 2020.
5. Trzos A., Długosz K.: *Wpływ wybranych elementów czasu reakcji systemu ratownictwa medycznego na efektywność udzielania pomocy ofierze wypadku komunikacyjnego*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” nr 3/2015.

ABSTRACT

Emergency Medical Services System – Staff Shortages and Burden on Emergency Departments

The idea to establish an integrated emergency medical services system emerged in the 1990s. It was envisaged in the “Integrated Emergency Medical Services” programme planned for the years 1999–2003. Its main objective was to develop the infrastructure required for emergency medical services and to provide personnel with the required qualifications. It was also necessary to develop procedures governing the operation of emergency medical services as a system. The programme was divided into six task packages, the most important of which included: establishing emergency notification centres, emergency departments at hospitals and ambulance stations. Later, the Act of 25 July 2001 on State Emergency Medical Services was adopted. The State

Emergency Medical Services system was intended to ensure that a patient received emergency care already at the place where the incident happened, provided by a qualified emergency medical team, equipped with specialised means of transportation (an ambulance meeting specified equipment requirements). In the event of a sudden health emergency, the patient would be transported to a hospital operating an emergency department (Polish: *szpitalny oddział ratunkowy* – SOR), which would provide services to persons in such a condition. Twenty five years after the Act was adopted, the Supreme Audit Office published the results of an audit of the operation of the State Emergency Medical Services system. The audit covered the years 2023–2025 and was carried out at the Ministry of Health, five regional authorities offices, the Polish Medical Air Rescue service, ten facilities operating emergency departments, and five entities managing emergency medical teams. In their article, the authors use the findings of the audit to present a broader look at the system and to verify selected assumptions concerning its operation.

Andrzej Skwira, legal adviser, **Piotr Wołowiec**, public audit expert, Department of Social Affairs of NIK

Key words: State Emergency Medical Services, emergency medical services system, emergency medical team, emergency departments (SOR), healthcare



Niedostateczne zabezpieczenie i dysfunkcyjne plany

Ochrona muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych

ŁUKASZ RÓG

Wśród sytuacji kryzysowych¹ zagrażających muzeom i zgromadzonemu w nich zbiorom zwykle wymienia się siły przyrody (np. pożary, powodzie, huragany), awarie techniczne (katastrofy budowlane, komunikacyjne, chemiczne itp.), a także zachowanie człowieka (m.in. akty wandalizmu, zdarzenia terrorystyczne, kradzieże). Jednak dotychczasowe doświadczenia Polski pokazują, że sytuacją kryzysową bezpośrednio zagrażającą dobrom kultury² są konflikty zbrojne. Już prawie dziesięć lat temu Najwyższa Izba Kontroli wskazywała, że nasz kraj utracił w wyniku II wojny światowej ok. 516 tys. dzieł sztuki³. Dlatego też ochrona dóbr kultury, która jest realizowana zarówno na podstawie norm prawa krajowego, jak i międzynarodowego ma istotne znaczenie z punktu widzenia zachowania dziedzictwa kulturowego. Artykuł 6 ust. 1 Konstytucji⁴ stanowi, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Polska jest również stroną Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego⁵. W 2025 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę zabezpieczenia muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych, która ujawniła liczne nieprawidłowości. Artykuł przybliży wybrane problemy.

¹ Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 pkt 1 ustawy z 26.4.2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, ze zm.) przez sytuację kryzysową należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

² Pojęcia „zabytek” i „dobro kultury” mają odmienne zakresy normatywne i doktrynalne. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z 23.7.2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292, ze zm., dalej: ustawa o ochronie zabytków) zabytek oznacza nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Natomiast występujące w Konstytucji pojęcie „dobro kultury” ma dużo szerszy zakres.

³ Zob.: Informacja o wynikach kontroli NIK: Odzyskiwanie utraconych dzieł sztuki, nr ewid. 203/2016/P/16/024/KNO, s. 6, <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/16/024/>>.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.).

⁵ Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego zostały podpisane w Hadze 14.5.1954 (Dz.U. z 1957 r. nr 46 poz. 212). W preambule Konwencji wskazano m.in., że „szkody wyrządzone dobrom kulturalnym, do jakiegokolwiek należałyby one narodu, stanowią uszczerbek w dziedzictwie kulturalnym całej ludzkości, gdyż każdy naród ma swój udział w kształtowaniu kultury światowej”.

Wprowadzenie

Celem muzeów jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów⁶. Podkreślenia wymaga, że nie tylko muzea sprawują pieczę nad dziedzictwem kulturowym narażonym na zagrożenia zewnętrzne, ale także archiwa państwowe chroniące narodowy zasób archiwalny, mający służyć nauce, kulturze, gospodarce narodowej oraz obywatelom⁷ czy biblioteki, które wraz ze zbiorami stanowią dobro narodowe oraz służą zachowaniu dziedzictwa narodowego⁸.

W 2025 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę planową „Zabezpieczanie i ochrona muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych”, która objęła lata 2022–2025 (do 19 grudnia 2025 r.)⁹. Badanie odbyło się w Ministerstwie Kultury

i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN) oraz dziewięciu muzeach nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego¹⁰, w których zgromadzono zbiory podlegające szczególnej ochronie. Kontrola miała stanowić podstawę do dokonania oceny (cel główny), czy zabezpieczanie i ochrona muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych były prawidłowe i rzetelne. Należy zaznaczyć, że szczególną kategorię zbiorów stanowią muzealia, które zgodnie z art. 21 ustawy z 21 listopada 1996 r. o muzeach¹¹ stanowią dobro narodowe.

Ustalenia zostały zaprezentowane w wystąpieniach pokontrolnych oraz w Informacji o wynikach kontroli¹². Należy jednak zaznaczyć, że niektóre szczegóły, wrażliwe z punktu widzenia ochrony muzeów i bezpieczeństwa muzealiów, nie zostały podane do publicznej wiadomości z uwagi na ustawowe ograniczenie dostępu do tych informacji¹³.

Kontrola ujawniła nieprawidłowości, na które złożyły się zarówno czynniki leżące po stronie muzeów (nieprawidłowa realizacja obowiązków wynikających z przepisów prawa), jak i niezależne od nich,

⁶ Art. 1 ustawy o muzeach.

⁷ Zob.: art. 2 ust. 1 ustawy z 14.7.1983 o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164, ze zm.).

⁸ Zob.: art. 3 ust. 1 ustawy z 27.6.1997 o bibliotekach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2393).

⁹ Nr P/25/023, kontrolę koordynował Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.

¹⁰ Tj. w muzeach: Zamku Królewskim w Warszawie – Muzeum. Rezydencja Królów i Rzeczypospolitej (Zamek Królewski w Warszawie); Muzeum Narodowym w Gdańsku (MNG); Muzeum Narodowym w Krakowie (MNK); Zamku Królewskim na Wawelu – Państwowe Zbiory Sztuki (Zamek Królewski na Wawelu); Muzeum Narodowym w Lublinie (MNL); Muzeum Narodowym w Poznaniu (MNP); Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie (MŁK w Warszawie); Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie (Muzeum w Wilanowie); Muzeum Narodowym we Wrocławiu (MNWr).

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 385, dalej: ustawa o muzeach. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o muzeach, muzealiami są rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność muzeum i wpisane do inwentarza muzealiów.

¹² Artykuł opracowany m.in. na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Zabezpieczanie i ochrona muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych*, nr ewid. 6/2026/P/25/023/KSS oraz wystąpień pokontrolnych, <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/25/023/>>.

¹³ Wynikające z art. 30a ustawy o muzeach.



w tym brak wystarczających środków finansowych oraz nieskuteczny nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister).

W artykule zwrócono uwagę na wybrane aspekty i najważniejsze uwarunkowania kontroli NIK.

Ochrona muzeów i ich zbiorów

Ustawowe obowiązki podmiotów tworzących muzea obejmują: zapewnienie środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju muzeum, a także bezpieczeństwa zbiorom, sprawowanie nadzoru nad muzeum¹⁴. Niezależnie od obowiązków Ministra jako organizatora skontrolowanych podmiotów, art. 6a ust. 1 pkt 2 ustawy o muzeach nakłada na niego zadanie koordynowania i realizowania polityki państwa w zakresie działalności muzeów oraz miejsc pamięci narodowej, w tym pomników zagłady oraz grobów i cmentarzy wojennych, w szczególności przez sprawowanie nadzoru nad muzeami i dokonywanie kontroli ich działalności.

Kontrola wykazała, że w ramach sprawowanego przez Ministra nadzoru nad muzeami, przez większość okresu objętego kontrolą w MKiDN nie podejmowano działań służących sprawdzeniu stanu ich przygotowania na wypadek sytuacji kryzysowych. Jedynie w kwietniu 2024 r. wystąpiono do placówek o dokonanie kategoryzacji zbiorów i wyselekcjonowanie

najcenniejszych obiektów do szybkiej ewakuacji/zabezpieczenia na wypadek sytuacji kryzysowej lub wojny oraz o informację dotyczącą posiadania przez nie odpowiednich pomieszczeń ochronnych lub potrzeb w zakresie budowy lub adaptacji stosownych pomieszczeń. W latach 2022–2025 w MKiDN nie przeprowadzono żadnej kontroli wykonania przez muzea zadań na rzecz zabezpieczania i ich ochrony na wypadek sytuacji kryzysowych w trybie ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁵, a w trybie rozporządzenia Rady Ministrów z 13.01.2004 w sprawie kontroli realizacji zadań obronnych¹⁶ przeprowadzono w nadzorowanych podmiotach sześć kontroli.

Podstawowe źródła finansowania muzeów stanowią dotacje: podmiotowe na dofinansowanie działalności bieżącej dotyczącej realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów; celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji; celowe na realizację wskazanych zadań i programów¹⁷. W okresie objętym kontrolą prowadzone i współprowadzone przez Ministra muzea otrzymały z budżetu państwa (części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) środki publiczne: w formie dotacji podmiotowej w kwocie 7534,6 mln zł, w formie dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów w kwocie 247,5 mln zł, w formie dotacji celowych

¹⁴ Art. 5 ust. 4 pkt 1-3 ustawy o muzeach.

¹⁵ W trybie ustawy z 15.7.2011 o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224, ze zm.).

¹⁶ Dz.U. poz. 151, ze zm. Rozporządzenie obowiązywało do 22.2.2023, tj. do wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 19.1.2023 w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz.U. poz. 253, ze zm.).

¹⁷ Art. 28 ust. 3 ustawy z 25.10.1991 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2026 r. poz. 158, ze zm.).

na wydatki inwestycyjne na łączną kwotę 2541,3 mln zł. Ponadto w badanym okresie w ramach programów Ministra¹⁸ udzielił on prowadzonym i współprowadzonym muzeom dotacji na łączną kwotę 39,5 mln zł. Objęte kontrolą placówki otrzymały w formie dotacji na wydatki inwestycyjne 373,3 mln zł, z czego: Zamek Królewski w Warszawie 55,9 mln zł, MN w Gdańsku 2,2 mln zł, MN w Krakowie 41,2 mln zł, Zamek Królewski na Wawelu 126,7 mln zł, MN w Lublinie 64,9 mln zł, MN w Poznaniu 57,1 mln zł, MŁK w Warszawie 8,9 mln zł, Muzeum w Wilanowie 12,8 mln zł, MN we Wrocławiu 3,6 mln zł.

W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie szacowano wysokości środków finansowych niezbędnych do wykonania zadań dotyczących zabezpieczenia i ochrony muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych, opierając się na potrzebach zgłaszanych przez dyrektorów placówek. W okresie objętym kontrolą Minister udzielił na nie ze środków budżetu państwa w ramach odrębnych dotacji celowych łącznie 46,1 mln zł, z czego w 2022 r. – 13 mln zł (wykorzystano 97,1%), w 2023 r. – 11,3 mln zł (spożytkowano 91,2%), w 2024 r. – 14,1 mln zł (wykorzystano

75,6%), w 2025 r. – 7,6 mln zł. Z powyższej kwoty na zadania dotyczące zabezpieczenia i ochrony na wypadek sytuacji kryzysowych skontrolowane muzea otrzymały 30,9 mln zł, z czego w latach 2022–2024 wydały 21,4 mln zł (75,4%)¹⁹.

Ponadto Minister udzielił muzeom dotacji ze środków pochodzących z Funduszu Promocji Kultury²⁰ w kwocie 1,9 mln zł, z czego w 2022 r. – 0,7 mln zł, w 2023 r. – 0,6 mln zł, w 2024 r. – 0,4 mln zł, w 2025 r. – 0,2 mln zł. W MKiDN nie uwzględniono niektórych wniosków o sfinansowanie zadań dotyczących zabezpieczenia i ochrony muzeów. Były to: w 2022 r. – dwa zadania MŁK w Warszawie dotyczące rozbudowy systemu indywidualnej ochrony zbiorów oraz zakupu kamer w celu rozbudowy systemu monitoringu wizyjnego; w 2023 r. – cztery zadania odnoszące się do: rozbudowy systemu indywidualnej ochrony zbiorów w MŁK w Łazienkach; rozbudowy systemów bezpieczeństwa zasobów IT w oddziałach MN w Krakowie; modernizacji systemów alarmowych w obiektach MN w Poznaniu; wymiany systemu integrującego systemy zabezpieczeń technicznych w Zamku Królewskim w Warszawie; w 2024 r. – cztery zadania

¹⁸ Programy ustanowione m.in. na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 27.9.2017 w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury (Dz.U. z 2025 r. poz. 1570) oraz rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 18.12.2018 w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, udzielania dotacji celowej na zadania nim objęte oraz udzielania dofinansowań podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1532).

¹⁹ W 2025 r. dotację na zadanie dotyczące zabezpieczenia i ochrony w kwocie 2,5 mln zł ze skontrolowanych muzeów otrzymał tylko Zamek Królewski w Warszawie, na dzień zakończenia czynności kontrolnych zadanie było w trakcie realizacji.

²⁰ Państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, utworzony na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z 19.11.2009 o grach hazardowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 595, ze zm.).



dotyczące: rozbudowy systemu bezpieczeństwa MŁK w Warszawie; modernizacji systemów alarmowych w obiektach MN w Poznaniu; modernizacji oświetlenia ewakuacyjnego i awaryjnego – wymaganego względami bezpieczeństwa w całej bryle Zamku Królewskiego w Warszawie; wymiany systemu integrującego systemy zabezpieczeń technicznych w Zamku Królewskim w Warszawie; w 2025 r. – cztery zadania polegające na: modernizacji systemów bezpieczeństwa w oddziałach MN w Krakowie; rozbudowie systemów bezpieczeństwa zasobów IT w oddziałach MN w Krakowie; modernizacji systemów alarmowych w obiektach MN w Poznaniu; modernizacji systemu instalacji hydrantowej ppoż. w Zamku Królewskim w Warszawie. Nieudzielenie dotacji na te zadania uzasadniano ograniczonymi środkami budżetowymi. Wskazywano też, że za zbiory i ich bezpieczeństwo odpowiadają z mocy prawa dyrektorzy muzeów. Jak wskazała NIK w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra, to w jego gestii, jako organizatora muzeów, leży określenie priorytetowych zadań oraz zapewnienie środków finansowych na ich realizację.

Choć powyższe przypadki mogą być niepokojące, najwięcej uwagi warto poświęcić Muzeum Narodowemu w Krakowie, któremu nie zapewniono finansowania inwestycji służących zabezpieczeniu i ochronie zgromadzonych zbiorów. Sprawa trwa od 2016 r., kiedy MN w Krakowie ze

środków dotacji celowej udzielonej przez Ministra zakupiło działkę oraz znajdujący się na niej budynek dawnego hotelu „Cracovia”, z przeznaczeniem na cele muzealne, za kwotę 35 670 tys. zł²¹. Zakończenie inwestycji i adaptacja tego obiektu ma umożliwić prowadzenie w nim działalności w czasie modernizacji Gmachu Głównego Muzeum. W latach 2017–2023 MN w Krakowie wydatkowało ze środków dotacji celowej Ministra na zagospodarowanie „Cracovii” wraz z otoczeniem środki publiczne w kwocie 997,9 tys. zł, w tym na zadanie dotyczące przygotowania dokumentacji przedprojektowej i projektowej. Natomiast w 2023 r. Minister udzielił MN w Krakowie gwarancji finansowania przedsięwzięcia w kolejnych latach, tj. w 2024 r. – 8300 tys. zł oraz w 2025 r. – 10 700 tys. zł. Jednakże w lutym 2024 r. ówczesny Minister poinformował Dyrektora MN w Krakowie o ograniczonych możliwościach jego finansowania w 2024 r. oraz w latach następnych i zwrócił się o podjęcie działań „w kierunku zaniechania inwestycji”. Ostatecznie Minister poinformował MN w Krakowie o czasowym jej wstrzymaniu, jednocześnie udzielając Muzeum na 2024 r. dotacji celowej na wydatki inwestycyjne w kwocie 2700 tys. zł, z przeznaczeniem na przygotowanie wielobranżowej koncepcji architektonicznej (opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej stanowi niezbędny etap dalszych prac i pozyskania finansowania inwestycji z innych

²¹ Zob.: wystąpienie pokontrolne z 27.4.2017, skierowane do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, po kontroli nr P/17/001 Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Kultury, <<https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/17/001/KNO/>>.

źródeł, np. z budżetu Unii Europejskiej). MN w Krakowie informowało MKiDN, że wartość kompletnej dokumentacji projektowej wynosi 18 mln zł, w tym w 2024 r. – 2,7 mln zł, zaś pozostałe koszty byłyby rozłożone na lata 2025–2026. Ze względu na brak zapewnienia finansowania przedsięwzięcia przez Ministra w kolejnych latach, Muzeum nie zdecydowało się na podpisanie w 2024 r. umowy z wykonawcą wielobranżowej koncepcji architektonicznej, co skutkowało niewydatkowaniem kwoty 2,7 mln zł. Z tego powodu przebudowa i remont dawnego hotelu „Cracovia”, a także modernizacja Gmachu Głównego Muzeum zostały przesunięte w czasie, co oznacza dalsze pogarszanie się stanu technicznego tych budynków. Należy zaznaczyć, że zdaniem Dyrektora MN w Krakowie stan Gmachu Głównego nie odpowiada standardom technicznym w tego typu placówkach, a dostosowanie obiektu do wymagań ochrony przeciwpożarowej oznacza gruntowną przebudowę. Wskazał, że z uwagi na jego postępującą degradację w ciągu następnych kilku lat może nastąpić konieczność wyłączenia budynku z użytkowania.

Krajowy program ochrony zabytków

Do zadań Ministra, jako organizatora muzeów, należą te wynikające z ustawy o muzeach, jak i obowiązki określone w ustawie o ochronie zabytków. Zgodnie z jej art. 86 ust. 1 krajowy program

ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (dalej: KPOZ) uchwała Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Obecnie obowiązuje ten uchwalony na lata 2023–2026, stanowiący załącznik do uchwały nr 242 Rady Ministrów z 8 grudnia 2023 r.²² Zwraca tu uwagę brak ciągłości z poprzednio obowiązującym programem²³, co było spowodowane przedłużającymi się pracami nad projektem KPOZ prowadzonymi w MKiDN. W dokumencie dokonano diagnozy stanu ochrony zabytków w Polsce. Warto przywołać fragment wprowadzenia, w którym wskazano, że: „Ochrona dziedzictwa narodowego stanowi jedno z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej, zdefiniowanych w art. 5 Konstytucji, oprócz ochrony niepodległości i nienaruszalności terytorialnej, zapewnienia wolności, praw człowieka i obywatela, bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony środowiska. Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, jako jeden z najważniejszych elementów tego dziedzictwa, realizowane są przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w powiązaniu z kontekstem polityki gospodarczo-społecznej, ale stanowią również wartość autoteliczną wykraczającą poza kategorie utylitarne: społeczne i ekonomiczne”. Celem głównym KPOZ jest zwiększenie odporności zasobu zabytkowego w Polsce, a jego wykonaniu mają służyć trzy cele szczególne: weryfikacja wybranego zasobu

²² W sprawie Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023–2026 (M.P. poz. 1470, ze zm.).

²³ Stanowiącym załącznik do uchwały nr 82 Rady Ministrów z 13.8.2019 w sprawie Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019–2022 (M.P. z 2022 r. poz. 998).



zabytków i wzmocnienie narzędzi ochrony dziedzictwa o wyjątkowej wartości; wzmocnienie potencjału organizacyjnego systemu ochrony zabytków; rola zabytków w zrównoważonym rozwoju (edukacja i partycypacja). Wydaje się, że w kontekście ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych kluczowy jest ten pierwszy. Jego realizacji ma służyć zadanie 1.2.1. Model i system wartościowania zabytków. Jak bowiem wskazano w KPOZ, w polskim systemie ochrony zabytków nie funkcjonuje ani jednolity model wartościowania, ani też przejrzysty system ich wartościowania, a uznaniowość służb konserwatorskich generuje różnice w rozstrzygnięciach administracyjnych i orzecznictwie sądowym²⁴.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem § 3 ust. 1 i 2 ww. uchwały Rady Ministrów z 8 grudnia 2023 r., „Program realizuje jako podmiot wiodący: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a ponadto Narodowy Instytut Dziedzictwa, Narodowy Instytut Konserwacji Zabytków, Narodowe Muzeum Morskie w Gdańsku oraz inne podmioty – w zależności od potrzeb”. NIK ustaliła, że do zakończenia kontroli Minister nie zapewnił wykonania KPOZ, w konsekwencji czego nie zostało opracowane i przedstawione Radzie Ministrów sprawozdanie z przeprowadzenia

tego programu, o którym mowa w art. 86 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków. Po zakończeniu czynności kontrolnych uchwałą nr 63 Rady Ministrów z 29 stycznia 2026 r.²⁵ nadano nowe brzmienie § 3 uchwały z 8 grudnia 2023 r.: „Program realizuje Narodowy Instytut Dziedzictwa przy współpracy z wojewódzkimi konserwatorami zabytków. W sytuacji gdy realizacja wymienionych w Programie 2023–2026 zadań będzie wymagała zaangażowania innych podmiotów: organów administracji publicznej, państwowych lub samorządowych instytucji kultury, organizacji pozarządowych (NGO's), wówczas zostaną one włączone do jego realizacji na zasadzie porozumienia”. Zmniejszono również: liczbę zadań, nakłady finansowe i *de facto* okres wykonania programu. Pomimo zmniejszenia liczby zadań aktualne zostało to dotyczące wartościowania zabytków, co świadczy o wadze zagadnienia.

Zabezpieczanie siedzib i zbiorów muzeów

Obowiązki muzeów dotyczące zabezpieczenia ich siedzib oraz zbiorów wynikają z wielu aktów normatywnych zarówno rangi ustawowej, jak i rozporządzeń. Ochronę dóbr kultury na wypadek wojny reguluje m.in. obowiązująca od niedawna ustawa z 5 grudnia 2024 r. o ochronie

²⁴ Model wartościowania zabytku jest rozumiany jako metoda określania jego wartości (co najmniej określonych w ustawie o ochronie zabytków), która wiąże je z materialnymi i niematerialnymi atrybutami (nośnikami). Powiązanie wartości z ich atrybutami jest podstawą planowania prac konserwatorskich i ingerencji budowlanych – pozwala określić ich zakres i granice. Natomiast system wartościowania zabytków jest rozumiany jako metoda różnicowania określonego zbioru zabytków (nawet całego zasobu) na podstawie ich wartości. System wartościowania ma określić czytelne różnice między zabytkami objętymi formami ochrony przewidzianymi w polskim systemie ochrony zabytków.

²⁵ Uchwała zmieniająca uchwałę w sprawie Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023–2026 (M.P. poz. 214).

ludności i obronie cywilnej²⁶. W jej art. 45 ust. 1 nałożono na ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego obowiązek sporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Ministrem Obrony Narodowej, krajowego planu ochrony dóbr kultury na czas wojny. Podmioty, których wykaz ma zostać określony przez Ministra w drodze rozporządzenia będą musiały przygotować stosowne plany. Istotną nowością jest, że na potrzeby ich opracowania wprowadzono podział zbiorów na III kategorie, gdyż w planach mają być ujęte „najcenniejsze dobra kultury” (ruchome i nieruchome, przy czym obowiązek ewakuacji dotyczy najcenniejszych zbiorów ruchomych). Mieszczą się w one w I kategorii, do kategorii II zaliczono zbiory cenne, do ewakuacji w drugiej kolejności, a do kategorii III – pozostałe, które z różnych względów nie nadają się do przewożenia i muszą być zabezpieczone w miejscu ich przechowywania. Należy zaznaczyć, że propozycje kategoryzacji zabytków muzealnych w zależności od ich wartości pojawiły się w 1938 r., kiedy zaproponowano przeprowadzenie selekcji zbiorów i ich podziału na: przedmioty wyjątkowej wartości, których liczba miała być bardzo ograniczona, aby w razie potrzeby można

było je sprawnie przewieźć do wcześniej przygotowanego schronu, magazynu lub budynku muzealnego; przedmioty będące świadectwem tożsamości i kultury polskiej oraz inne obiekty o znacznej wartości artystycznej i historycznej, które miały być zabezpieczone na miejscu w specjalnym wydzielonym pomieszczeniu; zbiory o małej wartości – do pozostawienia na miejscu²⁷.

Z uwagi na brak jednoznacznych kryteriów, wyzwaniem może być przypisanie w konkretnych przypadkach zbiorów do poszczególnych kategorii. Problem polega również na tym, że dotychczas Minister nie wydał, na podstawie art. 45 ust. 9 ustawy o obronie cywilnej, rozporządzenia w sprawie wykazu podmiotów zobowiązanych do sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz trybu zgłaszania tych podmiotów w celu wpisania ich do wykazu, z uwzględnieniem wartości i znaczenia zbiorów tych podmiotów dla dziedzictwa narodowego²⁸. Należy wskazać, że wśród jednostek, które będą musiały opracować plany będą nie tylko muzea, ale również biblioteki, archiwa, instytucje kultury. Zgodnie z art. 211 ustawy o obronie cywilnej pierwsze plany należy sporządzić do 31 grudnia 2026 r., a mają obowiązywać od 1 stycznia 2027 r.

²⁶ Dz.U. poz. 1907, ze zm., dalej: ustawa o obronie cywilnej. Ustawa weszła w życie 1.1.2025.

²⁷ Zob.: A. Merta-Staszczak: *Zasady zabezpieczenia i ochrony zabytków wobec zagrożenia wojną w Polsce w latach 1918–1939*, „Ochrona zabytków” nr 2/2019, s. 126–127.

²⁸ Projekt rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wykazu podmiotów zobowiązanych do sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz trybu zgłaszania podmiotów w celu wpisania ich do wykazu znajduje się na etapie opiniowania w ramach rządowego procesu legislacyjnego (poz. 29). W ww. wykazie, będącym załącznikiem do projektu rozporządzenia, ujęto 541 podmioty, w tym wszystkie skontrolowane muzea. W ramach opiniowania Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił uwagę m.in. na kwestię braku ujęcia kosztów sporządzenia planów ochrony dóbr kultury. Zob.: <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12403902>>.



Oprócz planów ochrony dóbr kultury na wypadek wojny podstawowymi dokumentami regulującymi zabezpieczanie oraz ochronę zbiorów i siedzib muzeów są: plany ochrony muzeum oraz plany ochrony zabytku, będące integralną częścią planów obrony cywilnej. Obowiązek opracowania przez muzea planu ochrony, na podstawie którego zabezpiecza się zbiory przed kradzieżą i innym niebezpieczeństwem wynika z przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą²⁹. Rozporządzenie – w § 10 ust. 1 – zakłada dokonywanie co najmniej raz w roku przeglądu stanu zabezpieczeń budowlanych i mechanicznych, w tym sprawdzenia kompletności kluczy. Określa również na czym polega przygotowanie zbiorów do ewakuacji w razie zagrożenia, którą przeprowadza się na podstawie instrukcji.

Artykuł 88 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków nakłada na ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego obowiązek opracowania krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (KPOZKZ) oraz koordynacji zadań mających na celu zabezpieczenie zabytków przed skutkami zagrożeń wynikających z sytuacji kryzysowych³⁰. Przejawy działań Ministra odnośnie do koordynacji miały charakter formalny i polegały na powołaniu w lipcu 2024 r. Pełnomocnika do spraw bezpieczeństwa w systemie zarządzania ochroną dóbr kultury na wypadek zagrożeń militarnych i pozamilitarnych³¹ oraz zmianie regulaminu organizacyjnego i utworzeniu nowej komórki organizacyjnej – Departamentu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego³².

Szczegóły dotyczące ochrony zabytków w sytuacjach zagrożenia określa rozporządzenie Ministra Kultury z 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu

²⁹ Dz.U. poz. 1240, dalej: rozporządzenie w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum. Wydane na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o muzeach.

³⁰ W literaturze wskazuje się, że plan ten powinien stanowić integralny element kompleksowego planu ochrony cywilnej kraju w ramach właściwej dla niego struktury zależności instytucjonalnych i funkcjonalnych. Zob.: K. Zalasńska: *Komentarz do art. 88 ustawy o ochronie zabytków i podane tam opracowanie*, Legalis.

³¹ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 8.7.2024 w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do spraw bezpieczeństwa w systemie zarządzania ochroną dóbr kultury na wypadek zagrożeń militarnych i pozamilitarnych (Dz. Urz. MKiDN poz. 78). Do zadań Pełnomocnika należą: zidentyfikowanie potrzeb odnośnie do planowania i zarządzania działaniami dotyczącymi bezpieczeństwa w systemie zarządzania ochroną dóbr kultury na wypadek zagrożeń militarnych i pozamilitarnych w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; przygotowanie propozycji modyfikacji systemu realizacji zadań z zakresu spraw obronnych, zarządzania kryzysowego, zarządzania informacją niejawną oraz innymi niezbędnymi z zakresu bezpieczeństwa w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jednostkach podległych lub nadzorowanych oraz spółkach, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Minister.

³² Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 13.12.2024 zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 139). Do zadań ogólnych komórek organizacyjnych należy realizowanie, we współpracy z Departamentem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, zadań ministra z zakresu obronności państwa.

zbrojnego i sytuacji kryzysowych³³. Jego przepisy nakładają na jednostki organizacyjne posiadające zabytki oraz na organy administracji publicznej obowiązek sporządzenia: planu ochrony zabytków jednostki organizacyjnej; gminnego planu ochrony zabytków; powiatowego planu ochrony zabytków; wojewódzkiego planu ochrony zabytków; krajowego planu ochrony zabytków (§ 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków). Są one dokumentami mającymi istotne znaczenie dla ochrony muzealiów i realizacji przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich, służących ich uratowaniu przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem. Określają stan zasobu podlegającego ochronie, zagrożenia, zamiar działania, sposób realizacji, niezbędne siły i środki oraz czas i koszty wykonania³⁴. Plany sporządza się według Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków (§ 3 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków; dalej: Instrukcja).

W ramach kontroli NIK analizie poddano plany ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych

skontrolowanych muzeów oraz KPOZKZ. Sporządza się je odpowiednio do przewidywanych i realnych zagrożeń, w szczególności na wypadek: pożaru; powodzi, ulewy lub zalania z innych przyczyn; wichury; katastrofy budowlanej, awarii technicznej, chemicznej; demonstracji i rozruchów ulicznych, rabunku lub aktu wandalizmu; ataku terrorystycznego; konfliktu zbrojnego³⁵. W literaturze wskazuje się, że obowiązek ich sporządzania jest bardzo często marginalizowany i niewypełniany³⁶.

W dokumentach określających sposób reagowania na zagrożenie istotne jest, aby zawierały aktualne dane. Dlatego też istnieje obowiązek corocznej ich aktualizacji do 31 marca każdego roku, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego³⁷.

W wyniku analizy KPOZKZ stwierdzono, że nie obejmował on większości elementów określonych w Instrukcji. W związku z powyższym NIK uznała, że KPOZKZ, pomimo jego trzykrotnej aktualizacji w okresie objętym kontrolą³⁸, nie może stanowić podstawy do organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Poważne wątpliwości może budzić to, że mimo posiadanej wiedzy nie uwzględniono doświadczeń z działań wojennych w Ukrainie i ich wpływu na zachowanie

³³ Dz.U. nr 212 poz. 2153, dalej: rozporządzenie w sprawie ochrony zabytków. Wydano je na podstawie art. 88 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

³⁴ Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków.

³⁵ Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków.

³⁶ Zob.: E. Kocowska-Siekierka: *Ochrona zabytków na wypadek sytuacji kryzysowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” nr 106/2016, s. 145-157.

³⁷ Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków.

³⁸ Aktualizacje zostały dokonane z naruszeniem terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków.



zabytków, w tym muzeów i ich zbiorów³⁹. Jak wskazano w eksperckim opracowaniu, muzealnicy ukraińscy dzielili się swoimi doświadczeniami, a przede wszystkim problemami, z jakimi spotkali się w trakcie zabezpieczania zbiorów i ich ewakuacji poza rejon bezpośredniego zagrożenia⁴⁰, co zostało wykorzystane przez Narodowy Instytut Muzeów⁴¹ w pracach nad przygotowanym w 2023 r. dokumentem Zalecenia dla muzeów w zakresie przygotowania do sytuacji kryzysowej i wojny⁴².

W wypadku planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych skontrolowanych muzeów (POZ) NIK wykazała, że w niektórych, opracowanych w latach 2005–2009, nie ujęto wszystkich wymaganych przepisami elementów (określonych w Instrukcji). W czterech podmiotach zaniechano dokonywania corocznej aktualizacji tych

planów, a w dwóch czyniono to nierzetelnie. Jedynie w dwóch opracowano nowe plany, jednak również one nie zawierały wszystkich wymaganych elementów.

KPOZKZ oraz POZ będą obowiązywać do dnia sporządzenia, na podstawie ustawy o obronie cywilnej, planów ochrony dóbr kultury na czas wojny. W związku z powyższym oraz prowadzonymi w MKiDN pracami zmierzającymi do opracowania, na podstawie tej samej ustawy, krajowego planu ochrony dóbr kultury na czas wojny, w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra NIK odstąpiła od sformułowania wniosku o dostosowanie dysfunkcjonalnego KPOZKZ do wymogów rozporządzenia w sprawie ochrony zabytków.

Oprócz opisanych wyżej dokumentów na politykę bezpieczeństwa MKiDN oraz muzeów składa się m.in. plan operacyjnego funkcjonowania⁴³. Posiadało

³⁹ W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra NIK sformułowała uwagę dotyczącą potrzeby zintensyfikowania działań na rzecz zapewnienia finansowania zadań w zakresie zabezpieczania i ochrony muzeów oraz ich zbiorów – zwłaszcza w kontekście trwającej od 2022 r. inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, co powinno być poprzedzone rzetelnym sprawdzeniem przez Ministra stanu przygotowania nadzorowanych muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym na konflikt zbrojny.

⁴⁰ Zob.: A. Sterkowicz: *Bezpieczeństwo zbiorów muzealnych w cieniu konfliktów zbrojnych*, „Cenne, Bezczne, Utracone” nr 1-2/2024, s. 38-45.

⁴¹ Państwowa instytucja kultury, której organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Do zakresu działania NIK należy m.in. podejmowanie działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa polskich muzeów i ich zbiorów.

⁴² Zob.: <<https://nim.gov.pl/baza-wiedzy/zalecenia-dla-muzeow-w-zakresie-przygotowania-do-sytuacji-kryzysowej-i-wojny>>.

⁴³ Obowiązek sporządzania planów operacyjnego funkcjonowania wynika z ustawy z 11.3.2022 o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2025 r. poz. 825, ze zm.), a warunki i tryb planowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców obecnie określa wydane na podstawie upoważnienia zawartego w tej ustawie rozporządzenie Rady Ministrów z 14.1.2025 w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców (Dz.U. poz. 73, dalej: rozporządzenie w sprawie przygotowań obronnych). Zgodnie z nim, wykonywanie zadań w zakresie planowania operacyjnego następuje w drodze sporządzenia m.in. planów operacyjnych funkcjonowania urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych danemu ministrowi lub przez niego nadzorowanych (§ 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie przygotowań obronnych).

je Ministerstwo oraz siedem z dziewięciu objętych kontrolą muzeów – zostały sporządzone i zatwierdzone jeszcze w latach 2020–2022 – na podstawie przepisów obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego⁴⁴. W dwóch placówkach plany operacyjnego funkcjonowania nie zostały sporządzone⁴⁵.

Z kolei obowiązek opracowania instrukcji bezpieczeństwa pożarowego został określony w § 6 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum⁴⁶. Instrukcja ma być poddawana okresowej

aktualizacji, co najmniej raz na dwa lata, a także po takich zmianach sposobu użytkowania obiektu lub procesu technologicznego, które wpływają na zmianę warunków ochrony przeciwpożarowej⁴⁷. Na zlecenie NIK, właściwe terytorialnie jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) oceniły wybrane placówki w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Stwierdzono wiele nieprawidłowości, jednak część miała jednostkowy charakter i została usunięta do zakończenia kontroli. W Muzeum Narodowym w Gdańsku PSP stwierdziła poważniejsze uchybienia, w tym trzy kwalifikujące gmach główny Muzeum jako zagrożający życiu ludzi⁴⁸. NIK na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r.

⁴⁴ Dz.U. nr 152, poz. 1599, ze zm. Zgodnie z § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z 14.1.2025 plany i programy wykonane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 15.6.2004 w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego i utrzymane w mocy na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 14.7.2023. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1569) zachowują moc do dnia zatwierdzenia planów i programów opracowanych według nowych przepisów w tym zakresie.

⁴⁵ Jedno muzeum nie zostało ujęte przez Ministra w Wykazie jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych oraz współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wykonujących zadania obronne, stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 6.10.2023 w sprawie organizacji i sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony (Dz. Urz. MKiDN poz. 54), natomiast drugie nie było przygotowane do przetwarzania informacji niejawnych.

⁴⁶ Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia zbiorów, instrukcja bezpieczeństwa pożarowego powinna zawierać elementy wskazane w przepisach wydanych na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 24.8.1991 o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 188, ze zm.), a ponadto zawierać wskazanie: potencjalnych zagrożeń pożarowych; dróg i kierunków ewakuacji zbiorów; sposobu sprawdzania organizacji i warunków ewakuacji zbiorów; technicznych środków umożliwiających ewakuację zbiorów; miejsc przechowywania i ekspozycji najcenniejszych zbiorów; postępowania przy zabezpieczaniu najcenniejszych zbiorów; procedur powiadamiania dyrektora i pracowników muzeum oraz osób tworzących zespoły mające brać udział w ewakuacji zbiorów o powstaniu zagrożenia; imion i nazwisk osób tworzących zespoły mające brać udział w ewakuacji zbiorów, a także zajmowanych przez te osoby stanowisk, z określeniem zakresu ich działania i odpowiedzialności.

⁴⁷ Zgodnie z § 6 ust. 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7.6.2010 w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. z 2023 r. poz. 822, ze zm.).

⁴⁸ Były to nieprawidłowości dotyczące: klatki schodowej służącej do ewakuacji oraz maksymalnej długości i przebiegu przebiegu ewakuacyjnych.



o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁹ poinformowała o tym Dyrektora Muzeum, który podjął stosowne działania.

W objętych kontrolą muzeach stosowano zabezpieczenia techniczne (budowlane, mechaniczne oraz elektroniczne), o których mowa w § 7 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum. Jednak w trzech nie przeprowadzono okresowych przeglądów stanu zabezpieczeń budowlanych i mechanicznych, w tym sprawdzenia kompletności kluczy, co było niezgodne z § 10 ust. 1 rozporządzenia, a w dwóch placówkach przeprowadzenie przeglądów nie zostało prawidłowo udokumentowane.

Ewakuacja zbiorów muzeum w wypadku niebezpieczeństwa ich zniszczenia lub utraty odbywa się na podstawie instrukcji przygotowania zbiorów do ewakuacji, którą należy aktualizować nie rzadziej niż co dwa lata⁵⁰. Jak wykazała kontrola, w pięciu muzeach instrukcja nie zawierała wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa⁵¹, a w sześciu nie była terminowo aktualizowana, bądź jej aktualizacja okazała się nierzetelna.

Obowiązki muzeów dotyczące utrzymania obiektów budowlanych, w tym ich

siedzib, w należytym stanie technicznym wynikają z przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁵². Jak wykazała kontrola, dyrektorzy skontrolowanych podmiotów na ogół zapewnili taki stan, a także poddawali obiekty okresowym kontrolom – zgodnie z przepisami Prawa budowlanego. W ramach kontroli NIK zleciła właściwym terytorialnie Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego sprawdzenie stanu obiektów budowlanych, którzy wykazali pewne nieprawidłowości również w tym zakresie.

Podsumowanie

Na ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego ciąży obowiązek zapewnienia środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju muzeów oraz bezpieczeństwa zgromadzonym tam zbiorom. Ma on również sprawować nadzór nad wszystkimi muzeami. Istotna jest też jego rola w opracowaniu krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynacji realizacji zadań mających na celu zabezpieczenie zabytków przed ich skutkami. Kontrola wykazała, że realizacja ustawowych obowiązków Ministra nie była prawidłowa.

⁴⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.

⁵⁰ Zgodnie z § 30 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum.

⁵¹ Zgodnie § 30 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum instrukcja przygotowania zbiorów do ewakuacji powinna: określać potencjalne zagrożenia mogące doprowadzić do uszkodzenia, zniszczenia lub utraty zbiorów; określać strefy zagrożeń; wyznaczać drogi ewakuacji zbiorów; określać ilość i rodzaj niezbędnych środków technicznych do przeprowadzenia ewakuacji zbiorów; zawierać ustalenia dotyczące zapewnienia technicznych środków umożliwiających ewakuację zbiorów; określać procedury pakowania i przemieszczania zbiorów; wskazywać miejsca, w którym zbiory będą przechowywane do czasu ustania zagrożenia; wyznaczać osoby tworzące zespoły mające brać udział w ewakuacji zbiorów, ze wskazaniem zakresu ich działania i odpowiedzialności; określać procedury powiadamiania dyrektora i pracowników muzeum oraz osób tworzących zespoły mające brać udział w ewakuacji zbiorów; określać formy współpracy w zakresie ewakuacji zbiorów z zewnętrznymi służbami i instytucjami.

⁵² Dz.U. z 2026 r. poz. 524, ze zm.

Także skontrolowane muzea w większości nie zapewniły należytej ochrony zbiorów i siedzib, a najważniejsze dokumenty planistyczne określające zadania w tym zakresie, tj. plan ochrony zabytku oraz plan ochrony muzeum, były dysfunkcjonalne. Również ochrona przeciwpożarowa oraz stan użytkowanych obiektów budowlanych pozostawiają wiele do życzenia.

Niewątpliwie, szczególnie w sytuacji znacznego deficytu budżetowego, wyzwaniem stanowi zapewnienie środków finansowych na realizację wszystkich zadań w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego. Należy jednak zauważyć, że w okresie objętym kontrolą badane muzea otrzymały łącznie ponad 373 miliony zł w formie dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Wydaje się, że w sytuacji gdy nie wszystkie potrzeby inwestycyjne mogą zostać wsparte środkami publicznymi, należałoby nadać charakter priorytetowy tym, które są konieczne do właściwego zabezpieczenia i ochrony na wypadek sytuacji kryzysowych, bowiem Polski nie stać na kolejną utratę posiadanych dóbr kultury.

Obowiązujący krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023–2026 zakłada, że rok 2026 będzie kluczowy do opracowania modelu i systemu wartościowania zabytków, który obecnie

w polskim systemie ochrony zabytków nie funkcjonuje. Do jego końca skontrolowane placówki winny skategoryzować zbiory pod kątem kolejności ich ewakuacji (w tym należące do I kategorii zbiory najcenniejsze).

Biorąc pod uwagę wyniki badania można założyć, że istnieje wysokie ryzyko nieprawidłowego wykonania zadań w zakresie zapewnienia ochrony na wypadek sytuacji kryzysowych również przez inne podmioty sprawujące pieczę nad dziedzictwem kulturowym, w szczególności przez biblioteki i archiwa państwowe.

Należy mieć na uwadze, że w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, w tym konfliktu zbrojnego, to nie procedury i dokumenty, lecz ludzie stanowią najważniejszy czynnik. Dzięki ich ogromnemu wysiłkowi i zaangażowaniu udało się uratować dużą część zbiorów w czasie II wojny światowej. Pozostaje mieć nadzieję, że sytuacja, w której procedury ochrony dóbr kultury na czas wojny mogłyby mieć zastosowanie nigdy nie wystąpi, nie zwalnia to jednak z obowiązku jak najlepszego przygotowania do niej.

ŁUKASZ RÓG⁵³

doradca prawny,
Biuro Prezydialne NIK

⁵³ Autor, jako pracownik Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, a następnie Departamentu Spraw Społecznych (jednostki koordynującej kontrolę), zapewniał jej obsługę prawną.

Słowa kluczowe: ochrona muzeów, sytuacje kryzysowe, bezpieczeństwo eksponatów, ewakuacja zbiorów, ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego



Bibliografia:

1. Kocowska-Siekierka E.: *Ochrona zabytków na wypadek sytuacji kryzysowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” nr 106/2016.
2. Merta-Staszczak A.: *Zasady zabezpieczenia i ochrony zabytków wobec zagrożenia wojną w Polsce w latach 1918-1939*, „Ochrona zabytków” nr 2/2019.
3. Sterkowicz A.: *Bezpieczeństwo zbiorów muzealnych w cieniu konfliktów zbrojnych*, „Cenne, Bezcenne, Utracone” nr 1-2/2024.
4. Zalaśńska K.: *Komentarz do art. 88 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Legalis.

ABSTRACT

Protection of Museums in Emergency Situations – Inadequate Safeguards and Dysfunctional Plans

The purpose of museums is to collect and permanently protect items of humanity's natural and cultural heritage, both tangible and intangible, to provide information about the values and content of their collections, to disseminate the fundamental values of the Polish and world history, science and culture, to develop cognitive and aesthetic sensitivity and to enable access to the collections they hold. In 2025, the Supreme Audit Office carried out a planned audit entitled “Safeguarding and Protecting Museums in Emergency Situations”, covering the years 2022–2025 (by 19 December 2025). The audit was conducted at the Ministry of Culture and National Heritage and at nine museums supervised by the minister responsible for culture and protection of national heritage, which held collections subject to special protection. The main objective of the audit was to provide a basis for assessing whether museums were properly and reliably safeguarded and protected against emergency situations. It should be noted that museum objects constitute a special category of collections and, pursuant to Article 21 of the Act of 21 November 1996 on Museums, are considered national assets. The audit identified irregularities arising both from factors due to the museums themselves (improper performance of statutory obligations) and from factors beyond their control, including insufficient financial resources and ineffective supervision by the Minister of Culture and National Heritage. In his article, the author highlights selected aspects and the most important conditions of the audit.

Łukasz Róg, legal adviser, Presidential Bureau of NIK

Key words: museum protection, emergency situations, security of exhibits, evacuation of collections, protection of cultural monuments in the event of an armed conflict

OZE niezależne od pogody

Biogaz i biometan – niewykorzystane szanse transformacji systemu energetycznego

MICHAŁ KAPEK

Rozwój stabilnych, sterowalnych i odnawialnych źródeł energii (OZE)¹ – takich jak biogaz², biogaz rolniczy³ i biometan⁴ – przynosi realne korzyści klimatyczne i wzmacnia bezpieczeństwo energetyczne kraju. Ogranicza emisję szkodliwych substancji (np. pyłów, zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych) do atmosfery, zmniejsza zużycie paliw kopalnych, a także umożliwia wykorzystanie i zagospodarowanie niektórych frakcji odpadów. Ponadto wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym kraju pozwala na zmniejszenie importu paliw oraz zaoszczędzenie krajowych surowców energetycznych. Wykorzystywane obecnie w Polsce technologie wytwarzania energii z OZE w przeważającej mierze są uzależnione od warunków atmosferycznych, co stwarza określone zagrożenia. Pewnym rozwiązaniem tych problemów mogą być instalacje oparte na stabilnej, niezależnej od pogody produkcji energii – do takich należą m.in. paliwa z biomasy, w tym biogaz, biogaz rolniczy i biometan. NIK sprawdziła, jak wygląda ich wykorzystanie w praktyce⁵.

¹ Odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię: wiatru, promieniowania słonecznego, aerotermalną, geotermalną, hydrotermalną, hydroenergię, fal, prądów i pływów morskich, otoczenia, otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego, biometanu, biopłynów oraz z wodoru odnawialnego.

² Gaz uzyskiwany z biomasy, w szczególności z instalacji przeróbki odpadów zwierzęcych lub roślinnych, oczyszczalni ścieków oraz składowisk odpadów.

³ Gaz otrzymywany w procesie fermentacji metanowej, z produktów wymienionych w art. 2 pkt 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii, w tym m.in.: produktów rolnych oraz pozostałości z rolnictwa, rybołówstwa, akwakultury lub leśnictwa, w tym odchodów zwierzęcych, produktów spożywczych przeterminowanych lub nieprzydatnych do spożycia oraz biomasy roślinnej pochodzącej z utrzymania terenów zielonych, wyłącznie pozyskanej bezpośrednio przez wytwórcę biogazu od producenta tej biomasy.

⁴ Gaz uzyskiwany z biogazu, biogazu rolniczego lub wodoru odnawialnego, poddanych procesowi oczyszczenia, wprowadzany do sieci gazowej lub transportowany w postaci sprężonej albo skroplonej środkami transportu innymi niż sieci gazowe lub wykorzystany do tankowania pojazdów silnikowych bez konieczności jego transportu.

⁵ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wyniku kontroli NIK: *Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii*", nr ewid. 67/2025/P/24/059/LKA, lipiec 2025. Badanie przeprowadzono w latach 2024–2025 w urzędach administracji państwowej (m.in. Ministerstwie Klimatu i Środowiska, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej), jak i u beneficjentów środków finansowych wykorzystanych na budowę, przebudowę lub modernizację instalacji biogazowych.

**MICHAŁ KAPEK**

Wprowadzenie

W związku z wejściem w życie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z 18 października 2023 r., zmieniającej dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylającą dyrektywę Rady (UE) 2015/652⁶, zmianie uległy niektóre przepisy w obowiązującej wcześniej dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁷. Dotyczyły one m.in. zwiększenia udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto z 32% do 42,5%, z zamiarem podniesienia tego wskaźnika do 45% do 2030 r. Ponadto, z uwagi na konflikt rosyjsko-ukraiński, 18 maja 2022 r. ogłoszono Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów⁸, w którym zaproponowano zmniejszenie zależności od rosyjskich paliw kopalnych oraz szybszą transformację ekologiczną przez oszczędności energii, inwestycje w energię odnawialną oraz dywersyfikację dostaw. Założono w nim wzrost produkcji biogazu (do 180 mld m³) oraz biometanu (do 35 mld m³) na terenie Unii do 2030 r. Jednym z instrumentów służących osiągnięciu tych celów ma być rozwój

stabilnych źródeł OZE (działających niezależnie od warunków atmosferycznych), wykorzystujących biogaz, biogaz rolniczy oraz biometan. Osiągnięciu tych celów będą sprzyjać programy finansowane środkami pochodzącymi z budżetu UE, których głównym źródłem ma być Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO).

W Polsce działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych do 2030 r. określał Zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK), opracowany przez międzyresortowy zespół koordynowany przez Ministerstwo Aktywów Państwowych oraz przyjęty przez Komitet do spraw Europejskich 18 grudnia 2019 r. Założenia w KPEiK bazowały na obowiązujących krajowych strategiach rozwoju oraz na projektach dokumentów strategicznych znajdujących się na zaawansowanym etapie przygotowania. Należał do nich opracowany w listopadzie 2019 r. projekt Polityki energetycznej państwa (PEP 2040), zatwierdzony 2 lutego 2021 r. przez Radę Ministrów. Zakładał m.in. dobór technologii służących budowie niskoemisyjnego systemu energetycznego. Był naszym wkładem w realizację Porozumienia paryskiego, zawartego w grudniu 2015 r. podczas 21. Konferencji stron Ramowej konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP21), z uwzględnieniem konieczności przeprowadzenia transformacji w sposób sprawiedliwy i solidarny. Jednym z filarów

⁶ Dz. U. L, 2023/2413, 31.10.2023. W dalszej części: dyrektywa RED III.

⁷ Dz. U. L 328 z 21.12.2018, str. 82-209, dalej: dyrektywa RED II.

⁸ {SWD(2022)230 final}, dalej: Plan REPowerEU.

KPEiK, na których oparto cele szczegółowe wraz z działaniami niezbędnymi do ich realizacji, był rozwój OZE, w ramach którego zadeklarowano osiągnięcie co najmniej 23% ich udziału w końcowym zużyciu energii w 2030 r. (w elektroenergetyce – co najmniej 32%, w ciepłownictwie i chłodnictwie – 28,4%, w transporcie – 14%). Ze względu na wdrożenie dyrektywy RED III, powyższe cele przestały być aktualne. Do lipca 2025 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (MKiŚ) prowadzono prace nad aktualizacją KPEiK⁹, po zakończeniu których projekt tego dokumentu powinien zostać ponownie przedstawiony do opiniowania Komisji Europejskiej (KE). Komisja w komunikacie z 18 grudnia 2023 r. przedstawiła opinię, że „(...) zaktualizowane krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu zgodnie z art. 14 rozporządzenia (UE) 2018/1999 mają podstawowe znaczenie dla podjęcia przez poszczególne państwa członkowskie działań umożliwiających wspólne osiągnięcie celu neutralności klimatycznej i zapewnienie stałych postępów w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu zgodnie z europejskim prawem o klimacie”¹⁰.

Kierunki rozwoju biogazowni

W 2010 r. ówczesne Ministerstwo Gospodarki opracowało dokument, który wychodził naprzeciw postulatom o konieczności ustanowienia systemu promującego i wspierającego produkcję biogazu, biogazu

rolniczego i biometanu, a także wykorzystania tych paliw do produkcji energii elektrycznej i ciepła w Polsce. Próbowano stworzyć strategię rozwoju źródeł biogazowych przez opracowanie optymalnych warunków do rozwoju instalacji, wskazanie możliwości ich współfinansowania ze środków publicznych oraz przeprowadzenie stosownych działań edukacyjno-promocyjnych na temat budowy i eksploatacji biogazowni rolniczych. Przeprowadzone kontrole NIK, jak np. „Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii”¹¹ wykazały, że kolejne rządy nie kontynuowały programu, nie osiągnięto więc jednego z jego podstawowych celów – utworzenia biogazowni w każdej gminie. Zdiagnozowaną przyczyną niepowodzenia programu był brak odpowiednich i efektywnych mechanizmów wsparcia.

Udział OZE w krajowym zużyciu energii

W 2023 r. ich udział w końcowym zużyciu energii brutto wynosił w Polsce 16,5%, natomiast w przypadku produkcji – 45,85 TWh energii elektrycznej, co stanowiło 25,7% całej produkcji¹². Energję z OZE wytwarzano głównie w instalacjach wiatrowych oraz fotowoltaicznych, które wyprodukowały jej odpowiednio 24,18 TWh (52,7%) i 11,11 TWh (24,2%). Instalacje biogazowe wytworzyły w tym okresie zaledwie 1,48 TWh energii (tj. 3,2%). Należy podkreślić, że ich efektywność w produkcji energii elektrycznej

⁹ Od 23.7.2025 podmiotem odpowiedzialnym za opracowanie nowelizacji KPEiK był Minister Energii.

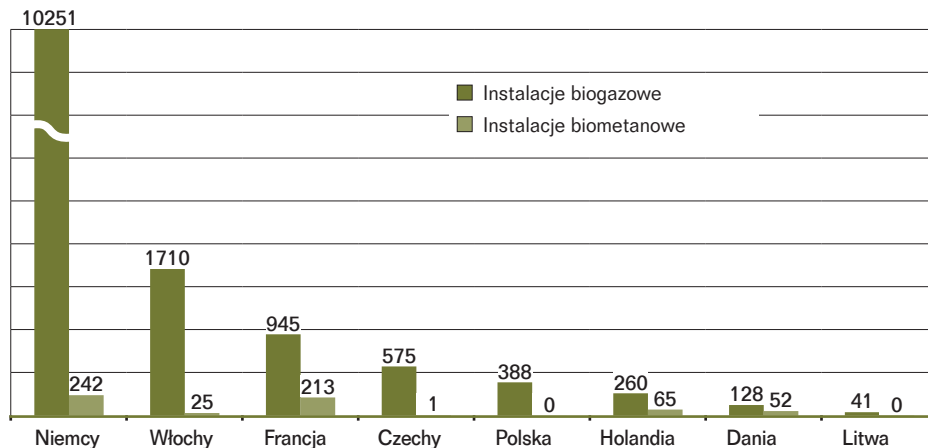
¹⁰ Zalecenia Komisji (UE) 2024/608.

¹¹ Nr ewid. 190/2020/P/20/016/KGP).

¹² Na podstawie danych GUS.



Rysunek 1. Liczba biogazowni i biometanowni w 2020 r. w wybranych krajach UE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

jest wyższa niż innych OZE – np. w stosunku do systemów fotowoltaicznych ponad siedmiokrotnie, a wiatrowych – prawie dwukrotnie.

Według danych, na koniec 2024 r. liczba działających w Polsce biogazowni wynosiła ok. 485, o łącznej mocy zainstalowanej 314,1 MW. Dla porównania – w wielu krajach Unii liczba biogazowni i biometanowni już w 2020 r. była znacznie wyższa niż w Polsce i wynosiła odpowiednio: w Niemczech – 10 251 i 242, we Włoszech 1710 i 25, we Francji 945 i 213, a w Czechach – 575 i 1.

Wprawdzie roczna produkcja biogazu i biogazu rolniczego wzrosła w Polsce z 662,7 mln m³ w 2021 r. do 916,5 mln m³ w 2022 r. (tj. o 253,8 mln m³), jednak

w 2023 r. uległa zmniejszeniu do poziomu 774,5 mln m³ (tj. o 142,0 mln m³ mniej w porównaniu z 2022 r., i jednocześnie o 111,8 mln m³ więcej w stosunku do 2021 r.).

Pomimo ogłoszonego w 2022 r. przez Komisję Europejską planu REPowerEU, zakładającego zrównoważone zwiększenie produkcji biometanu na terenie Unii Europejskiej do 35 mld m³ w 2030 r., do końca 2024 r. nie funkcjonowała w Polsce żadna instalacja wytwarzająca to paliwo. Warto zwrócić uwagę, że pozostające w dyspozycji MKiŚ dane potwierdzają zdolność do produkcji nawet do 5 mld m³ biometanu rocznie¹³, co stanowiłoby prawie 30% zapotrzebowania naszego kraju na gaz ziemny¹⁴.

¹³ Wylczenia MKiŚ, na podstawie pochodzących z 2024 r. danych Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) *Realny potencjał produkcji biometanu w Polsce* – opracowanie na potrzeby symulatora Polskiego Systemu Energetycznego – wersja z 20.5.2024.

¹⁴ Wg danych GUS, zużycie gazu ziemnego w Polsce na koniec 2023 r. wyniosło 17,7 mld m³.

Rozwój sektora biogazowego – wybrane działania

W celu finansowego wsparcia inwestycji polegających na budowie, przebudowie i/lub modernizacji instalacji OZE (w tym dot. biogazowni, biogazowni rolniczych oraz biometanowni), wdrożono pięć programów priorytetowych:

- Racjonalna gospodarka odpadami. Część 2) Instalacje gospodarowania odpadami – budżet (obejmujący bezzwrotne i zwrotne formy dofinansowania) wynosił 2,7 mld zł;
- Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny – budżet (obejmujący zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne formy dofinansowania) wynosił do 1,5 mld zł;
- Agroenergia. Część 2) Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne – budżet (obejmujący zarówno bezzwrotne i zwrotne formy dofinansowania) wynosił 74,5 mln zł;
- Energia Plus – budżet (obejmujący wyłącznie zwrotne formy dofinansowania) wynosił 1,3 mld zł;
- Energia dla wsi – budżet (obejmujący zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne formy dofinansowania) wynosił 3 mld zł.

We wszystkich wymienionych programach szczegółowo określono zasady dofinansowania, wskaźniki i stopnie realizacji celów, a także planowane efekty ekologiczne. Z wyjątkiem programu Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny, żaden nie był ukierunkowany wyłącznie na instalacje stabilne, tj. niezależne od warunków pogodowych. Warto zauważyć, że zainteresowanie pozyskaniem dofinansowania do inwestycji wykorzystujących biogaz (w tym rolniczy) było bardzo duże – wartość wniosków złożonych w latach

2021–2024 (do 30 czerwca) w ramach wspomnianych programów priorytetowych wyniosła aż 4,4 mld zł.

W latach 2021–2023 Urząd Regulacji Energetyki (URE) objął wsparciem łącznie produkcję 63 273,2 GWh energii elektrycznej pochodzącej ze wszystkich rodzajów OZE. Jedynie 3080,9 GWh (tj. zaledwie 4,9%) stanowiła ta wytworzona z biogazu (w tym rolniczego). Największa ilość energii elektrycznej objęta została narzędziem wspierającym, polegającym na wydaniu świadectw pochodzenia (ŚP) – 54 099,0 GWh, przy czym z biogazu rolniczego pochodziło 1100,2 GWh, a z biogazu innego niż rolniczy – 821,4 GWh (co stanowi kolejno 2% i 1,5%). Ilość energii objęta aukcyjnym systemem wspierającym wyniosła w analizowanym okresie 8173,0 GWh, przy czym 579,5 GWh (tj. 7,1%) pochodziło wyłącznie z biogazu rolniczego. Najmniejszą ilość energii objęto wsparciem w ramach systemu FIT/FIP – łącznie 1001,2 GWh, przy czym w tym wypadku udział energii wytworzonej z biogazu rolniczego i biogazu innego niż rolniczy był największy i wynosił odpowiednio 369,2 GWh (tj. 36,9%) i 210,7 GWh (co stanowi 21%).

Cele, założenia i organizacja kontroli

NIK dotychczas nie przeprowadzała kompleksowych kontroli obejmujących zagadnienia związane wyłącznie z wytwarzaniem energii z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu. Obecnie przeprowadzone czynności stanowiły pewnego rodzaju kontynuację analiz NIK w obszarze wykorzystywania stabilnych i sterowalnych OZE (w szczególności biomasy) do produkcji energii. Wyniki potwierdziły



m.in., że rozwój OZE na bazie stabilnych i sterowalnych źródeł energii, niezależnych od pogody, jest istotny i może odegrać ważną rolę w procesie transformacji energetycznej w Polsce.

Głównym celem kontroli, przeprowadzonej z własnej inicjatywy przez Śląską Delegaturę NIK w Katowicach w latach 2024–2025, było sprawdzenie, czy możliwości (potencjał) wytwarzania i zastosowania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu do celów produkcji energii są w Polsce efektywnie wykorzystywane. Cele szczegółowe dotyczyły zagadnień pozwalających na dokonanie oceny m.in.:

- polityki państwa pod kątem sprzyjania przyjętym założeniom w zakresie rozwoju wykorzystania biogazu, biogazu rolniczego oraz biometanu w celach energetycznych;
- dostępnych systemów wspierających wytwarzanie energii z tych paliw w zakresie ich skuteczności oraz rzetelności i legalności realizowanych przez odpowiednie organy państwa działań;
- dostępnych środków finansowych przeznaczonych na wykonanie inwestycji związanych z wytwarzaniem wymienionych wyżej paliw (pochodzących zarówno z programów unijnych, jak i budżetu państwa, samorządu terytorialnego lub innych państwowych osób prawnych) w zakresie ich celowego i gospodarnego wykorzystania przez beneficjentów.

Z uwagi na zakres odpowiedzialności oraz charakter przyporządkowanych kompetencji i obowiązków wynikających w szczególności z przepisów ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁵, ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹⁶ oraz ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹⁷, kontroli poddano: Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) – realizujące zadania dotyczące m.in. kształtowania polityki państwa w zakresie klimatu oraz energetyki odnawialnej; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) – pod kątem zadań związanych z rozwojem obszarów wiejskich pod kątem OZE, ze szczególnym uwzględnieniem instalacji biogazowych i biometanowych; URE – jako instytucję odpowiedzialną m.in. za udzielanie wsparcia dla wytwarzanej energii z OZE; Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) – podmiot realizujący programy sektorowe obejmujące udzielanie dofinansowania inwestycji związanych z budową lub modernizacją instalacji OZE; Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) – w zakresie obowiązków związanych z promowaniem i obsługą działalności w zakresie biogazowni rolniczych. Kontrolą objęto również sześć przedsiębiorstw (spółek)¹⁸, które: zrealizowały inwestycje polegające na budowie, przebudowie i/lub modernizacji instalacji

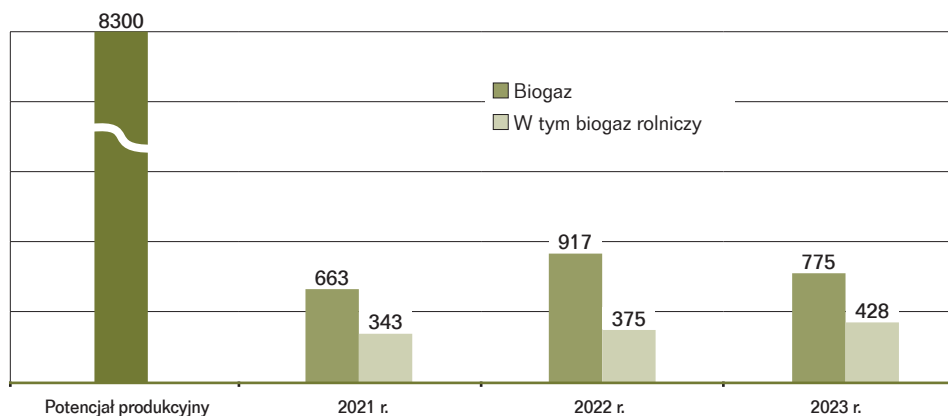
¹⁵ Dz.U. z 2025 r. poz. 1275, t.j. Dalej: ustawa o działach administracji rządowej.

¹⁶ Dz.U. z 2026 r. poz. 68, t.j. Dalej: ustawa o OZE.

¹⁷ Dz.U. z 2026 r. poz. 43, t.j. Dalej: ustawa PE.

¹⁸ Veolia Południe Sp. z o.o. w Tarnowskich Górach (instalacja w Tarnowskich Górach); McKeen-Beef Sp. z o.o. w Liskowie (instalacja w Linnem); Zielona Energia Janas Spółka cywilna w Blizanowie (instalacja w Brudzewie); WPIP Green Energy Sp. z o.o. w Jasinie (instalacja w Iłowcu Wielkim); Galaauto Sp. z o.o. w Lublinie i Bioenergia Dzikowiec Sp. z o.o. w Lublinie (obydwie instalacje w Dzikowcu).

Rysunek 2. **Produkcja biogazu, w tym biogazu rolniczego w Polsce w latach 2021–2023 (w mln m³)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

OZE wykorzystujących w procesie wytwarzania energii biogaz i/lub biogaz rolniczy; wykorzystali na te cele środki publiczne przyznane w ramach funduszy unijnych i/lub krajowych; ukończyli etap realizacji tych przedsięwzięć oraz prowadziły działalność polegającą na wytwarzaniu energii elektrycznej i/lub ciepłej z wykorzystaniem wspomnianych paliw; rozliczyły otrzymane dotacje i pożyczki oraz nie przekroczyły okresu trwałości wynikającego z zawartych umów o dofinansowanie.

Ważniejsze wyniki kontroli

Niewykorzystany potencjał

Pozostające w krajowej dyspozycji zasoby biomasy sytuują Polskę na co najmniej

piątym miejscu w Europie pod względem potencjału wytwarzania tego paliwa (po Niemczech, Francji, Włoszech i Hiszpanii)¹⁹. Dostępny w kraju roczny potencjał produkcji biometanu szacuje się na poziomie od 3,3 do 5 mld m³ (co odpowiada ok. 8,3 mld m³ biogazu, uwzględniając wszystkie źródła jego pochodzenia)²⁰. W związku z powyższym wytworzona w latach 2021–2023 ilość tego paliwa kształtowała się jedynie na poziomie od 8 do 11% krajowego potencjału produkcyjnego²¹.

Wprawdzie ilość wyprodukowanej energii elektrycznej z biogazu stopniowo rosła (z 1127,6 GWh w 2018 r. do 1394,2 GWh w roku 2022), ale jej łączny udział – na tle całej energii elektrycznej wytworzonej

¹⁹ Wg danych Guidehouse Netherlands B.V., publikacja pn. *Biomethane production potentials in the EU. Feasibility of REPowerEU 2030 targets, production potentials in the Member States and outlook to 2050 – A Gas for Climate report*, July 2022.

²⁰ Wg danych NCBiR z 2024 r.

²¹ Wyliczono jako iloraz wyprodukowanego w danym roku biogazu łącznie oraz szacunkową wartość krajowego potencjału produkcyjnego biogazu wg. danych NCBiR (ok. 8,3 mld m³).



z OZE – systematycznie spadał: z 5,2% w 2018 r. do 3,7% w roku 2022. Należy podkreślić, że tylko w przypadku biogazu produkowanego z odpadów z przemysłu rolno-spożywczego szacunkowy potencjał Polski waha się w przedziale od 13 do 15 mld m³ rocznie²², podczas gdy szacunkowa roczna wydajność wszystkich 166 instalacji prowadzonych przez 140 wytwórców biogazu rolniczego wynosi zaledwie 640,2 mln m³ na rok.

W 2023 r. poziom produkcji biogazu wyniósł 774,51 mln m³ (w tym 428,4 mln m³ biogazu rolniczego), co stanowiło zaledwie 9,3% krajowego potencjału energetycznego. Wskazuje to na znaczne ryzyko niewykorzystania, nawet w dalszej perspektywie, istniejącego potencjału. Również w wypadku mocy elektrycznej zainstalowanej w biogazowniach – przyrost, który miał miejsce w latach 2021–2024 wyniósł 58,4 MW²³. Jest to trzykrotnie mniej w porównaniu z prognozą z obowiązującego w tym okresie Krajowego planu na rzecz energii i klimatu, w pesymistycznym scenariuszu którego zakładano, że w okresie 2021–2025 nastąpi przyrost mocy o co najmniej 184 MW, a w optymistycznym – nawet 261 MW. Stosunkowo niewielki wzrost mocy zainstalowanej przełożył się w związku

z tym na nieznaczny wzrost wytworzonej energii elektrycznej – z 1233,9 GWh w 2020 r., przez 1307,3 GWh w 2021 r. i 1394,2 GWh w 2022 r. do poziomu 1482,4 GWh w roku 2023, tj. kolejno o 5,9%, 6,6% i 6,3% rok do roku, oraz o 20,1% w zestawieniu z rokiem 2020. Oznacza to, że w porównaniu z pozostałymi rodzajami OZE odnotowany wzrost był najniższy²⁴.

Nieefektywne ograniczanie barier

Pomimo upływu terminów implementacji przepisów stanowiących założenia unijnej polityki klimatyczno-energetycznej (dyrektywy RED II w czerwcu 2021 r., a określonych wymogów dyrektywy RED III – w lipcu 2024 r.), Minister Klimatu nie zapewnił ich pełnego i terminowego wdrożenia do krajowego porządku prawnego. Nie opracował również aktualnej dokumentacji o charakterze strategiczno-planistycznym, w tym aktualizacji KPEiK oraz PEP 2040, określających w szczególności spójne założenia polityki energetycznej państwa, w tym w zakresie wykorzystania krajowego potencjału produkcji biogazu i biometanu w określonej perspektywie kolejnych lat. Z powodu opóźnionego przedłożenia projektu aktualizacji KPEiK oraz ostatecznej wersji tego dokumentu,

²² <<https://magazynbiomasa.pl/biometan-pozwala-przyspieszyc-transformacje-i-goz/>>

²³ Według danych na koniec roku 2020, zainstalowana moc elektryczna biogazowni funkcjonujących na terenie Polski wynosiła 255,7 MW, natomiast na koniec roku 2024 – 314,1 MW.

²⁴ Największy przyrost wyprodukowanej w latach 2020–2023 energii elektrycznej odnotowano w przypadku instalacji fotowoltaicznych: od 1957,9 GWh w 2020 r., przez 3934,4 GWh i 8309,7 GWh w latach 2021–2022, do poziomu 11 107,1 GWh w roku 2023, tj. odpowiednio o 100,9%, 111,2% i 33,7% rok do roku, oraz o 467,3% w porównaniu z rokiem 2020. W przypadku instalacji wiatrowych odnotowany przyrost wynosił od 15 800 GWh w 2020 r., przez 16 233,5 GWh i 19 779,5 GWh w latach 2021–2022, do poziomu 24 176,4 GWh w roku 2023, tj. kolejno o 2,7%, 22% i 22,2% rok do roku, oraz o 53% w porównaniu z rokiem 2020.

Komisja Europejska wszczynała wobec Polski postępowania naruszeniowe²⁵.

Ministrowie Klimatu i Rolnictwa, pomimo wiedzy dotyczącej potencjału wykorzystania energii z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu oraz istnienia barier w rozwoju sektora biogazowego, nie opracowali okresowych planów dotyczących jego rozwoju, nie uwzględnili również w rocznych planach działalności MKiŚ i MRiRW na lata 2021–2024 celów okresowych, planowanych do osiągnięcia w poszczególnych latach w tym zakresie, a także konkretnych zadań temu służących. W konsekwencji, zarówno administracja (rządowa i samorządowa), jak i sektor prywatny, a w zwłaszcza sektor energetyki, nie dysponowały rzetelnymi informacjami o przyjętych przez Polskę celach dotyczących rozwoju sektora biogazu oraz założonych sposobach i terminach ich osiągnięcia.

Przez nieuwzględnienie w projektach przywołanych powyżej dokumentów²⁶ odrębnego obszaru dotyczącego pokrycia zapotrzebowania na biomasę, biogaz i biometan, wraz ze wskazaniem celów i działań służących ich realizacji, zmarginalizowano rolę krajowych zasobów biomasy, w tym potencjału do produkcji biogazu i biometanu.

Na występującą w Polsce niską dynamikę rozwoju sektora biogazowego istotny

wpływ miały również czynniki, których diagnozę, opisy i charakterystykę przedstawiono m.in. w opracowanych na zlecenie Ministra Rolnictwa i Ministra Klimatu dokumentach pn.: Bariery rozwoju sektora biogazu wraz z propozycjami rozwiązań (z grudnia 2022 r.), a także Lokalny wymiar energii (z kwietnia 2020 r.). O istniejących barierach informowali również skontrolowani beneficjenci oraz strony Porozumienia sektorowego²⁷, wskazując te istotne z ich punktu widzenia, m.in.: brak strategii rozwoju branży biogazowej zawierającej cele średnio- i długoterminowe oraz priorytety rozwoju branży; niewystarczające wsparcie finansowe, a także niewykorzystanie w pełnym zakresie możliwości związanych z dostępnymi narzędziami wspierającymi; ograniczenia wynikające z planowania przestrzennego i lokalizacji instalacji; niejednolite postępowanie organów administracji publicznej w sprawach związanych z pozyskiwaniem decyzji środowiskowych; trudności związane z uzyskaniem warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej i/lub gazowej (brak wolnych mocy przyłączeniowych); brak szczegółowych regulacji związanych z możliwością przyłączenia lub wtłaczania biometanu do sieci; stosunkowo niski poziom wiedzy wśród społeczeństwa na temat biogazowni, w tym ich wpływu na lokalne uwarunkowania;

²⁵ 14.11.2024 – wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z nieprzedłożeniem ostatecznej wersji zaktualizowanego KPEiK (INFR(2024)2260). 8.10.2025 KE podjęła decyzję o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej sprawy przeciwko Polsce w związku z nieprzedłożeniem ostatecznej wersji zaktualizowanego KPEiK.

²⁶ Dotyczy w szczególności aktualizacji KPEiK oraz polityki energetycznej państwa PEP 2040.

²⁷ Porozumienie na rzecz rozwoju sektora biogazu i biometanu w Polsce, zawarte w listopadzie 2021 r. pomiędzy 150 przedstawicielami podmiotów branży biogazowej, administracji rządowej, a także instytucji oświaty i szkolnictwa wyższego oraz sektora finansowego, dalej: Porozumienie sektorowe.



protesty społeczne w trakcie procedury o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych inwestycji; czasochłonność i skomplikowanie procedur oraz wymogów formalno-prawnych i administracyjnych oraz przewlekłość postępowań administracyjnych²⁸.

Nieskuteczność działań związanych z rozwojem sektora

Zarówno w MKiŚ, jak i w MRiRW podejmowano działania mające na celu zwiększenie roli biogazu, biogazu rolniczego i biometanu w krajowym systemie energetycznym. Istotną rolę odegrało uchwalenie ustawy z 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu²⁹, nowelizacji ustawy o OZE (m.in. w części dotyczącej utworzenia podstaw do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie produkcji biometanu) oraz ustawy PE (m.in. w zakresie wdrożenia mechanizmów nierynkowego ograniczenia wytwarzania energii elektrycznej) – jednak z uwagi na krótki czas obowiązywania tych regulacji nie wpłynęło to znacząco na dotychczasowy rozwój sektora.

Przeprowadzone czynności kontrolne potwierdziły, że organy administracji publicznej podejmując określone działania w zakresie wykorzystania i zastosowania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, realizowały je w niektórych przypadkach

w sposób nierzetelny i nieefektywny, co przekładało się na ich niską skuteczność w zakresie wykorzystania dostępnego potencjału tych paliw w celach energetycznych. I tak np.:

- Prezes URE, pomimo wywiązywania się z powierzonych mu obowiązków dotyczących monitoringu rynku energii z OZE, współpracy z innymi organami państwa oraz instytucjami w zakresie rozwoju OZE wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy, nie dotrzymał w niektórych przypadkach terminów prowadzenia postępowań spornych o przyłączenie do sieci elektrowni lub elektrociepłowni biogazowych, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy PE;
- zarówno Minister Klimatu (jako organ odpowiedzialny m.in. za kształtowanie polityki klimatycznej i energetycznej państwa), jak i NFOŚiGW (jako organ realizujący m.in. procesy wsparcia finansowego dla beneficjentów w ramach przyjętych programów priorytetowych), koncentrowali się na zwiększeniu łącznego udziału OZE w strukturze końcowego zużycia energii, tj. osiągnięciu określonych efektów ekologicznych, na poziomie kraju. Nie wskazywano przy tym na konkretne technologie OZE, co w ocenie NIK winno być brane pod uwagę chociażby ze względu na charakterystykę pracy poszczególnych OZE, np. z punktu widzenia stabilności produkcji oraz niezależności od warunków atmosferycznych.

²⁸ Informacje w tym zakresie NIK pozyskała zarówno od poddanych kontroli beneficjentów, jak i w wyniku analizy dokumentacji przekazanej m.in. Ministrowi Klimatu i Środowiska przez uczestników Porozumienia sektorowego.

²⁹ Dz. U. poz. 1597, ze zm. Ustawa weszła w życie w dniu 11 września 2023 r. W dalszej części: ustawa o ułatwieniach.

Niewykorzystanie systemów wspierających

Wytwórcy energii z OZE – w tym wykorzystujący biogaz i biogaz rolniczy – spełniając określone warunki mogli ubiegać się o wsparcie dla wytworzonej w instalacjach OZE energii, zgodnie z przepisem art. 69a ustawy o OZE, w ramach jednego z poniżej wymienionych systemów wsparcia:

- świadectw pochodzenia;
- FIT/FIP (systemy o których mowa w art. 70a-70f ww. ustawy);
- systemów, o jakich mowa w art. 70g-70j lub w art. 83l-83s (dot. biometanu);
- aukcji oraz aukcji na wsparcie operacyjne, o której mowa w art. 83b ust. 1 (systemy obowiązujące od 1 lipca 2025 r.);
- rozliczeń, o jakich mowa w art. 4 ust. 1 albo ust. 1a pkt 2 (dot. prosumentów) lub rozliczenia o którym mowa w art. 38c ust. 3 (dot. spółdzielni energetycznych);

W latach 2021–2024 (do 31 marca 2024 r.) wytwórcy energii elektrycznej z biogazu, w tym biogazu rolniczego, skorzystali z czterech z nich: świadectw pochodzenia, FIT/FIP, aukcji oraz rozliczeń skierowanych do prosumentów. Z pozostałych systemów nie korzystali.

Prezes URE realizował zadania dotyczące wspierania wytwórców energii elektrycznej wykorzystujących do jej produkcji biogaz i biogaz rolniczy, skutecznie ograniczając ryzyko przyznania pomocy publicznej nieuprawnionym podmiotom. Podejmowane czynności polegające m.in. na opracowaniu, stosowaniu i egzekwowaniu przestrzegania procedur

dotyczących: uzyskania i umorzenia ŚP, organizacji aukcji, wydawania zaświadczeń o możliwości sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej w ramach instrumentu wspierającego FIT/FIP oraz wydawania gwarancji pochodzenia energii były transparentne i jednakowe w stosunku do wszystkich podmiotów. Jednak w odniesieniu do systemu związanego z wydawaniem (lub odmową wydania) świadectw pochodzenia, jak i gwarancji pochodzenia, stwierdzono przypadki opóźnień, tj. prowadzenia niektórych postępowań z naruszeniem przepisów określonych w ustawie o OZE.

W wypadku systemu aukcyjnego, w latach 2021–2023 zorganizowano 10 aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z OZE, w których mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej z biogazu, w tym biogazu rolniczego. Żadna z nich nie została rozstrzygnięta z uwagi na brak wymaganej liczby ofert. W aukcjach wziął udział tylko jeden wytwórca³⁰, który złożył ofertę na sprzedaż energii elektrycznej pochodzącej z biogazu/biogazu rolniczego w ilości 222,3 GWh.

Brak kompletnych danych o poniesionych nakładach

Minister Klimatu oraz NFOŚiGW nie dysponowali szczegółowymi danymi o wysokości nakładów finansowych poniesionych w kolejnych latach w ramach programów priorytetowych, w podziale na rodzaje/technologie OZE. Skutkowało to nieuwzględnianiem w procesach

³⁰ Aukcja AZ/6/2021.



opracowywania programów wsparcia, a następnie ich realizacji, indywidualnych uwarunkowań rozwoju poszczególnych technologii OZE. W ocenie Izby utrudniało to skuteczne, spójne i efektywne zarządzanie rozwojem danego sektora, w tym sektora związanego z biogazem, biogazem rolniczym i biometanem.

Błędy NFOŚiGW w udzielaniu i rozliczaniu dofinansowania

NFOŚiGW nie zapewnił terminowego rozpatrywania wniosków o dofinansowanie poszczególnych inwestycji. Spośród 34 poddanych analizie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy, opóźnienia w procesie ich rozpatrywania w stosunku do terminów wskazanych w regulaminach stwierdzono w 30 z nich (co stanowi 88,2%). Niekiedy wynosiły one nawet 331 dni. NFOŚiGW miał również problemy z terminowym rozpatrywaniem wniosków o dokonanie płatności. Spośród 48 poddanych szczegółowej analizie, opóźnienia w procesie ich rozpatrywania w stosunku do terminów wskazanych w umowach o dofinansowanie oraz w procedurze zawartej w Podręczniku procedur NFOŚiGW³¹ stwierdzono w sześciu z nich (co stanowi 12,5%). Wyniosły od jednego do 14 dni.

Ponadto Fundusz nie dysponował spójnym i jednolitym systemem informatycznym wspierającym obsługę wniosków

o dofinansowanie, rozliczanie zawartych umów oraz gromadzenie, przetwarzanie i raportowanie wymaganych danych i informacji (co w efekcie uniemożliwiało wyodrębnienie rzetelnych danych dotyczących np. wysokości środków finansowych wykorzystanych w określonym czasie na poszczególne technologie/rodzaje OZE). Pomimo rekomendacji sformułowanych w Strategii działania NFOŚiGW na lata 2021–2024, zgodnie z którymi Zarząd Funduszu powinien dążyć do wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego obsługującego jego główne procesy biznesowe (obieg wniosków i uchwał, obsługę i rozliczanie umów, raportowanie) na podstawie zoptymalizowanego opisu tych procesów – do dnia zakończenia czynności kontrolnych Fundusz nie dysponował takim systemem. W konsekwencji, stanowiło to istotne utrudnienie zarówno dla beneficjentów, jak i kadry pracowniczej Funduszu. W ocenie NIK miało to również wpływ na wydłużenie czasu procedowania dokumentów.

Efektywne wykorzystywanie dofinansowania

Pochodzące z programów unijnych i budżetu państwa środki finansowe, przeznaczone na inwestycje związane z budową, przebudową lub modernizacją instalacji biogazowych, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone według obowiązujących zasad. NIK pozytywnie

³¹ Dokument przyjęty uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 18.10.2022, w którym opisano m.in. procesy dot.: realizacji przedsięwzięcia ekologicznego; zasad udzielania dofinansowania; kolejności wykonywanych czynności przez pracowników poszczególnych komórek Funduszu; czasu ich wykonania; negocjacji; zawierania umów, ich realizacji oraz rozliczenia rzeczowego i ekologicznego.

oceniła wykonanie przez skontrolowane spółki inwestycji dotyczących budowy nowych instalacji OZE, wykorzystujących biogaz lub biogaz rolniczy do wytwarzania energii. Zadania związane z pozyskiwaniem finansowania i przeprowadzeniem inwestycji zostały wykonane zgodnie z wytycznymi instytucji udzielających wsparcia finansowego i zawartymi umowami o dofinansowanie. Przestrzegano terminów wynikających z harmonogramów, a środki publiczne wydano zgodnie z przeznaczeniem. Spółki prowadziły wymaganą dokumentację dotyczącą m.in. ilości i rodzaju substratów zużywanych do produkcji biogazu, ilości wytworzonego biogazu rolniczego oraz wyprodukowanej i sprzedanej energii oraz ilości powstałego pofermentu. Wywiązywały się również z nałożonych na nie obowiązków sprawozdawczych, terminowo przekazując odpowiednim organom sprawozdania z wykonania projektów, wnioski o płatność, rozliczenia oraz kwartalne sprawozdania z działalności biogazowni.

Wnioski pokontrolne

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK dostrzegła konieczność wzmocnienia i doprecyzowania polityki państwa w zakresie pozyskiwania energii z biogazu i biometanu, w szczególności przez określenie jednoznacznych celów, lepszą koordynację działań oraz wdrożenie przepisów UE. Będzie to stanowiło podstawę do bardziej spójnego i skutecznego kształtowania polityki energetycznej, sprzyjającej lepszemu wykorzystaniu krajowego potencjału OZE i zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego państwa. W sformułowanych

wnioskach i uwagach pokontrolnych Izba zwróciła się m.in. o:

- opracowanie spójnych dokumentów polityki energetycznej, przygotowanie i wdrożenie strategii rozwoju sektora biogazowego, pełną implementację prawa UE oraz wzmocnienie nadzoru nad NFOŚiGW (Minister Klimatu);
- terminowe prowadzenie postępowań regulacyjnych (Prezes URE);
- zapewnienie terminowej obsługi wniosków oraz wdrożenie jednolitego systemu informatycznego uwzględniającego specyfikę poszczególnych technologii OZE (Zarząd NFOŚiGW).

Podsumowanie

Kontrola potwierdziła, że pomimo podejmowania w latach 2021–2024 przez organy administracji rządowej działań mających zapewnić warunki dla systematycznego i zrównoważonego rozwoju wytwarzania i wykorzystania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu (zarówno w zakresie legislacji, jak i finansowania), dostępny potencjał wytwarzania tych paliw nie został wykorzystany, co skutkowało stosunkowo niewielkim wzrostem wytwarzanej energii. Potwierdziła również znaczenie stabilnych i niezależnych od warunków pogodowych instalacji OZE, wskazując na korzyści, jakie stwarza pozyskiwanie energii ze zdyspersyfikowanych i przyjaznych środowisku źródeł. Potwierdzono konieczność zintensyfikowania działań służących systematycznemu zwiększaniu udziału energii z OZE oraz poprawie skuteczności dostępnych mechanizmów i instrumentów wsparcia – w szczególności dla instalacji OZE charakteryzujących się stabilnością produkcji energii oraz dyspozycyjnością



źródła. Potwierdza to i pozostawia aktualnym prezentowane przez specjalistów stanowisko, że: „Polska jako rynek biogazu nadal ma przed sobą ogromny potencjał wzrostu, ponieważ technologia ta ciągle jest wykorzystywana w ograniczonej skali. Znacząca zaś pozycja sektora rolno-spożywczego pozwala zapewnić odpowiednią ilość surowców do produkcji biogazu”³².

Obowiązująca w okresie objętym kontrolą polityka energetyczna Polski, której założenia wynikały w szczególności z KPEiK i PEP 2040, nie zawierała jednoznacznej strategii rozwoju sektora w zakresie wykorzystania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu w perspektywie kolejnych lat. W będącej w fazie przygotowania aktualizacji KPEiK (w wersji obowiązującej do grudnia 2025 r.) MKiŚ nie zamieściło odrębnego rozdziału poświęconego tym paliwom (pomimo ich znacznego potencjału), co w sytuacji ujęcia w ten sposób innych źródeł OZE oraz energetyki jądrowej może mieć, zdaniem NIK, istotny wpływ na ograniczenie znaczenia tego sektora w krajowym miksie energetycznym. Ponadto prowadzenie skutecznej polityki w obszarze rozwoju całego sektora OZE było dodatkowo utrudnione z powodu nieprzygotowania projektów aktów prawnych w pełni transponujących przepisy dyrektywy RED II, a także brak pełnej implementacji niektórych przepisów wprowadzonych dyrektywą RED III.

Zarówno Minister Klimatu, jak i Minister Rolnictwa, pomimo dysponowania danymi o dostępnym potencjale

wykorzystywania energii z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, a także o zgłaszanych istniejących barierach, nie opracowali okresowych planów dotyczących rozwoju sektora biogazowego. Nie określili również precyzyjnych celów operacyjnych w tym zakresie i mierników ich realizacji. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne, utrudniające efektywne zarządzanie stabilnym i zrównoważonym rozwojem branży.

Kontrola wykazała również, że Minister Klimatu (jako organ odpowiedzialny m.in. za kształtowanie polityki klimatycznej i energetycznej państwa) i NFOŚiGW (jako organ realizujący m.in. procesy wsparcia finansowego dla beneficjentów w ramach przyjętych programów priorytetowych) koncentrowali się na zwiększeniu łącznego udziału wytwarzania OZE w strukturze końcowego zużycia energii, tj. osiągnięciu określonych efektów ekologicznych na poziomie kraju. Nie wskazywano przy tym jednak na konkretne technologie OZE, co w ocenie NIK winno być brane pod uwagę, chociażby z uwagi na charakterystykę pracy poszczególnych OZE, tj. wg kryterium zapewnienia stabilności produkcji oraz niezależności od warunków atmosferycznych.

Realizowany w latach 2021–2024 proces współfinansowania inwestycji biogazowych nie uwzględniał możliwości prowadzenia zarówno bieżących, jak i okresowych analiz w zakresie wysokości poniesionych nakładów finansowych w ramach poszczególnych programów priorytetowych,

³² R. Pytko, I. Hanas: *Aktualne uwarunkowania rynku biogazu w Polsce*, praktyka energetyczna kancelarii Wardyński i Wspólnicy, <<https://codozasady.pl/p/aktualne-uwarunkowania-rynk-u-biogazu-w-polsce>>.

w podziale na rodzaje/technologie OZE. Skutkowało to znacznymi ograniczeniami w kształtowaniu i zarządzaniu programami wsparcia, a w efekcie w skutecznym monitorowaniu ich realizacji pod kątem indywidualnych uwarunkowań rozwoju technologii OZE. W ocenie Izby istotnie utrudniało to efektywne zarządzanie rozwojem sektora związanego z biogazem, biogazem rolniczym i biometanem.

Należy podkreślić, że w wyniku prac podjętych w MKiŚ i w MRiRW doprowadzono do ułatwień w produkcji energii

z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu – w szczególności uchwalając ustawę o ułatwieniach, nowelizując ustawę o OZE oraz ustawę PE – jednak z uwagi na krótki czas obowiązywania nowych regulacji nie wpłynęło to znacząco na dotychczasowy rozwój sektora.

MICHAŁ KAPEK

doradca ekonomiczny,
Śląska Delegatura NIK w Katowicach

Słowa kluczowe: biogaz, biogaz rolniczy, biometan, OZE, system energetyczny

Bibliografia:

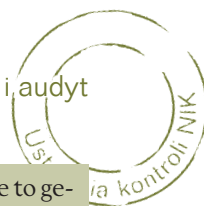
1. *Biomethane production potentials in the EU. Feasibility of REPowerEU 2030 targets, production potentials in the Member States and outlook to 2050 – A Gas for Climate report*, Guidehouse Netherlands B.V., lipiec 2022.
2. Informacja o wyniku kontroli NIK: *Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii*, nr ewid. 67/2025/P/24/059/LKA, lipiec 2025.
3. Krasuska E., Waliszewska H., Krzysiński M., Lenart K., Popkiewicz M., Racięcki W.: *Realny potencjał produkcji biometanu w Polsce*, NCBR, maj 2024.
4. Pytko R., Hanas I.: *Aktualne uwarunkowania rynku biogazu w Polsce*, portal <<https://codozasady.pl>>.

ABSTRACT

Biogas and Biomethane – Missed Opportunities of Energy System Transformation: Weather-Independent Renewable Energy Sources

To date, the Supreme Audit Office has not conducted comprehensive audits dedicated exclusively to issues related to energy generated from biogas, agricultural biogas and biomethane. The results of the audit presented in the article confirmed that the development of renewable energy sources (RES) based on stable and controllable weather-independent energy sources is important and may play a significant role in Poland's energy transition.

The main objective of the audit, carried out on the initiative of the Regional Branch of NIK in Katowice in the years 2024–2025, was to determine whether Poland effectively



used its potential to produce and use biogas, agricultural biogas and biomethane to generate energy. The specific objectives of the audit concerned, among other things, the issues allowing to assess the state policy in terms of whether it supported the adopted assumptions for developing the use of biogas, agricultural biogas and biomethane for energy purposes; the available support schemes for energy produced from these fuels, including their effectiveness and reliability and legality of the measures taken by relevant state authorities; as well as the financial resources available for investments related to the production of these fuels (from EU programmes, the state budget, local government budgets or other state legal persons), in terms of whether beneficiaries used them in a purposeful and economical manner. The audit comprised the Ministry of Climate and Environment (MKiŚ), which performs tasks including the formulation of state policy on climate and renewable energy; the Ministry of Agriculture and Rural Development (MRiRW), with regard to tasks related to rural development in the context of renewable energy, with particular emphasis on biogas and biomethane installations; the Energy Regulatory Office (URE), as the institution responsible, among other things, for providing support for energy generated from renewable sources; the National Fund for Environmental Protection and Water Management (NFOŚiGW), which implements sectoral programmes providing financial support for investments involving the construction or modernisation of renewable energy installations; and the National Support Centre for Agriculture (KOWR), with regard to its responsibilities for promoting and supporting activities involving agricultural biogas plants. The audit also covered six enterprises (companies) that had carried out investments involving the construction, reconstruction and/or modernisation of renewable energy installations using biogas and/or agricultural biogas in the energy generation process; used public funds granted under EU and/or national funding programmes for these purposes; completed the implementation stage of these projects and conducted activities involving the generation of electricity and/or heat using the fuels referred to above; and accounted for the grants and loans received without exceeding the durability period arising from the relevant funding agreements.

Michał Kapek, economic adviser, Regional Branch of NIK in Katowice

Key words: biogas, agricultural biogas, biomethane, renewable energy sources (RES), energy system

P O Z O S T A Ł E K O N T R O L E N I K

Nadzór wojewodów nad JST

Najwyższa Izba Kontroli zbadała, czy wojewodowie prawidłowo i rzetelnie nadzorowali działalność jednostek samorządu terytorialnego (JST). Nadzorem została objęta m.in. działalność prawotwórcza organów JST, polegająca zwłaszcza na wydawaniu aktów prawa miejscowego, a także innych uchwał i zarządzeń. Łącznie skontrolowano cztery urzędy wojewódzkie, osiem starostw powiatowych oraz osiem urzędów gmin. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r.

Samowole budowlane

Choć udział turystyki w degradacji środowiska przyrodniczego szacuje się na 5-7% (podczas gdy przemysłu na 40% a rolnictwa na 15%), to jej natężenie w obszarach o największej atrakcyjności nie pozostaje bez wpływu na środowisko. Zasięg i liczba samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie, które nie są przeznaczone pod zabudowę, staje się w ostatnim czasie coraz większym problemem. NIK sprawdziła, czy organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie przeciwdziałały takim praktykom w miejscowościach województwa pomorskiego.

Badaniem, które dotyczyło okresu od stycznia 2020 r. do 26 sierpnia 2025 r., objęto sześć urzędów gmin, trzy starostwa powiatowe oraz trzy powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego.

Profilaktyczna opieka zdrowotna

Głównym celem kontroli była ocena, czy profilaktyczna opieka zdrowotna prowadzona w ramach podstawowej opieki medycznej dla dzieci i młodzieży zabezpiecza ich prawidłowy rozwój i zapewnia bezpieczeństwo zdrowotne. Kontrolę, która objęła lata 2022–2024, przeprowadzono w Ministerstwie Zdrowia, pięciu oddziałach wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia, 18 placówkach podstawowej opieki zdrowotnej z województw: lubuskiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego.

Cyberbezpieczny samorząd

Celem projektu „Cyberbezpieczny samorząd” jest zwiększenie bezpieczeństwa informacji przez wzmacnianie odporności jednostek samorządu terytorialnego oraz zdolności do skutecznego zapobiegania incydentom bezpieczeństwa teleinformatycznego, wykrywania

ich i reagowania. Izba dokonała analizy, czy przeprowadzono go skutecznie i zgodnie z założeniami. Skontrolowano 19 jednostek: 12 urzędów miast i gmin i pięć starostw powiatowych oraz Centrum Projektów Polska Cyfrowa i Naukową i Akademicką Sieć Komputerową – Państwowy Instytut Badawczy. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2023 r. do 5 września 2025 r.

Centralny Ośrodek Sportu

Analizie poddano prawidłowość funkcjonowania Centralnego Ośrodka Sportu (COS) i ośrodków przygotowań olimpijskich COS. Skontrolowano Ministerstwo Sportu i Turystyki, Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie, siedem ośrodków przygotowań olimpijskich COS, gminę i starostwo powiatowe. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2021 r. do 15 września 2025 r.

Zapewnienie dostępności

Izba oceniła, czy samorządowe jednostki organizacyjne prawidłowo i skutecznie realizowały obowiązki dotyczące zapewnienia dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz

informacyjno-komunikacyjnej osobom ze szczególnymi potrzebami. Skontrolowano: Urząd Gminy Nowe, Urząd Gminy w Pawłowiczkach, Urząd Gminy Jemielnica, Urząd Gminy w Przelewicach; Urzędy Miejskie w: Tyczynie, Dynowie, Cedyni; Urząd Miasta i Gminy Jabłonowo Pomorskie; Starostwa Powiatowe w: Nakle nad Notecią, Lipnie, Strzelcach Opolskich, Prudniku, Leżajsku, Przeworsku, Choszczynie, Łobzie. Badanie dotyczyło lat 2019–2025 (do 20 sierpnia).

Ukraińskie dzieci w polskich szkołach

NIK zbadała, czy ukraińskie dzieci mają zapewnione prawo do nauki w polskich szkołach oraz możliwość kształcenia na odległość w Ukrainie. Kontrolą, która dotyczyła okresu od 1 stycznia 2022 r. do 31 lipca 2025 r., objęto Ministerstwo Edukacji Narodowej, cztery kuratoria oświaty, pięć JST, 12 szkół podstawowych i ponadpodstawowych prowadzonych przez samorządy.

Ochrona muzeów

NIK sprawdziła, czy zabezpieczanie i ochrona muzeów na wypadek sytuacji kryzysowych były prawidłowe i rzetelne. Skontrolowano Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa

Narodowego oraz dziewięć placówek nadzorowanych przez Ministra. Badaniem objęto lata 2022–2025. Więcej na ten temat w artykule na s. 49.

Opieka nad osobami starszymi

Głównym celem kontroli była ocena, czy gminy wiejskie i miejsko-wiejskie prawidłowo i skutecznie zapewniły opiekę nad osobami starszymi. Badaniem objęto 19 ośrodków pomocy społecznej lub centrów usług społecznych w 10 gminach wiejskich i dziewięciu gminach miejsko-wiejskich, jeden urząd gminy oraz jeden Dzienny Dom Senior+. Ponadto do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 16 urzędów wojewódzkich oraz 18 urzędów gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich wysłano kwestionariusze. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2022 r. do listopada 2025 r.

Inwestycje mostowe

Budowa mostu to jeden z najbardziej wymagających procesów inżynierskich w infrastrukturze liniowej. Jakość wykonywanych robót ma fundamentalne znaczenie dla trwałości konstrukcji, jej bezpiecznego użytkowania oraz odporności

na działanie czynników zewnętrznych, więc każdy etap wymaga przestrzegania rygorystycznych norm technicznych i nadzoru inżynierskiego. NIK zbadała przebieg ostatnich inwestycji dotyczących obiektów mostowych. Sprawdzono siedem jednostek: dwa zarządy dróg wojewódzkich, dwa zarządy dróg powiatowych, dwa urzędy miejskie i jeden urząd gminy oraz Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. Kontrolą objęto lata 2021–2025 (I półrocze).

Szpitala kliniczne

Oceniono, czy szpitale kliniczne prawidłowo realizowały swoje zadania dotyczące działalności leczniczej, dydaktycznej i naukowej. Badaniem, które dotyczyło lat 2019–2025 (do 19 sierpnia), objęto 10 szpitali klinicznych.

System ratownictwa medycznego

Głównym celem badania była ocena, czy system ratownictwa medycznego zapewniał sprawne podejmowanie działań medycznych wobec osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Skontrolowano Ministerstwo Zdrowia, pięć urzędów wojewódzkich, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, 10 szpitali prowadzących szpitalne oddziały

ratunkowe (SOR) oraz pięciu dysponentów zespołów ratownictwa medycznego (ZRM). Czynności kontrolne dotyczyły lat 2023–2025 (do 1 września). Więcej na ten temat na s. 33.

Opieka okołoporodowa

NIK oceniła prawidłowość i rzetelność sprawowanej opieki okołoporodowej. Skontrolowano Ministerstwo Zdrowia, 14 podmiotów leczniczych prowadzących oddział ginekologiczno-położniczy i neonatologiczny oraz dziewięć placówek udzielających świadczeń w ramach poradni ginekologiczno-położniczych i położnych POZ. Badaniem objęto lata 2022–2025 (do 26 listopada).

Ochrona rzeki Iny i jej dopływów

Zlewnia Iny ma wyjątkową wartość przyrodniczą – rzeka wraz z dopływami stanowi siedlisko rzadkich gatunków roślin i zwierząt. Ina i jej dopływy, w szczególności Mała Ina, są również cenione przez wędkarzy ze względu na obecność różnorodnych gatunków ryb. Cyklicznie pojawiają się jednak doniesienia o zanieczyszczeniach rzeki, śniętych

rybach i możliwych szkodach w ekosystemie. NIK sprawdziła więc, czy działania dotyczące ochrony jej wód były prawidłowe i skuteczne. Skontrolowano Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie oraz Zarząd Zlewni w Stargardzie, Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Szczecinie, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie, dwa urzędy gmin i dwie gminne jednostki organizacyjne realizujące zadania w zakresie odbioru i oczyszczania ścieków. Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2022 r. do 30 maja 2025 r.

Modernizacja linii kolejowych

Izba zbadała, czy modernizacja wybranych linii kolejowych przebiegała w sposób prawidłowy i gospodarny. Sprawdzono PKP Polskie Linie Kolejowe SA (Centrala), PKP PLK SA Centrum Realizacji Inwestycji Region Centralny w Warszawie, PKP PLK SA Centrum Realizacji Inwestycji Region Zachodni w Poznaniu, PKP PLK SA Centrum Realizacji Inwestycji Region Śląski we Wrocławiu. Badaniem objęto lata 2017–2024.

Instytut Rozwoju Języka Polskiego

NIK zbadała, czy działalność Instytutu Rozwoju Języka Polskiego im. świętego Maksymiliana Marii Kolbego (IRJP) prowadzono prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie, a nadzór nad nią – był rzetelny. Kontrolę, która objęła lata 2022–2025 (do 30 lipca), przeprowadzono w Ministerstwie Edukacji Narodowej, IRJP oraz u dwóch beneficjentów.

Spółki komunalne w Małopolsce

W ramach gospodarki komunalnej jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania własne, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Izba sprawdziła, czy spółki komunalne prowadziły działalność zmierzającą do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej oraz czy sprawowany nad nimi nadzór właścicielski był prawidłowy. Skontrolowano Urzędy Miejskie w: Krakowie, Nowym Sączu i Bochni oraz siedem spółek komunalnych z tych gmin. Badaniem objęto lata 2022–2024. (red.)

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

Państwo i społeczeństwo

Możliwości zastosowania w środowisku kontrolerskim

Technologie immersyjne narzędziem rozwoju kompetencji

Praca kontrolera jest związana z podejmowaniem trudnych decyzji, często wykonywana w warunkach stresu i pod presją czasu. Wymaga też m.in. doskonalenia tzw. kompetencji miękkich, w szczególności związanych z komunikacją. Dynamiczny postęp technologiczny dostarcza wielu możliwości wykorzystania nowych rozwiązań do rozwijania tego rodzaju umiejętności. Celem artykułu jest przedstawienie potencjału szkoleń immersyjnych w doskonaleniu kompetencji kontrolerów. Są to rozwiązania umożliwiające wielozmysłowe, interaktywne zanurzenie w środowisku symulowanym lub hybrydowym, prowadzące do spójnego doświadczenia użytkownika. Pozwalają na konstruowanie realistycznych symulacji rzeczywistych procesów. Autorzy odnoszą się do wyników badań dotyczących zastosowań takich technologii w podnoszeniu umiejętności przedstawicieli innych zawodów oraz ogólnych badań nad efektywnością nowoczesnych rozwiązań, a także odwołują się do bogatej literatury przedmiotu.

**MACIEJ KĘDZIERA,
ALEKSANDRA WITOSZEK-KUBICKA**

Nowe technologie a rozwój kompetencji

Nieustannie rozwijający się świat technologii zmienia sposób funkcjonowania organizacji i zatrudnionych w niej ludzi. Samo pojęcie kompetencji pracowników jest wielowymiarowe i zawiera zarówno wiedzę, jak i umiejętności oraz postawy, które są konieczne do efektywnego wykonywania pracy¹. Zauważa się, że nowe technologie przenikają do wszystkich czynności zawodowych jednostki i zmieniają formę na coraz bardziej zaawansowaną². Dlatego też rozwijanie umiejętności ich wykorzystania może stanowić stały element doskonalenia kompetencji zawodowych. W związku z tym organizacje powinny dążyć do otwierania pracownikom możliwości dostępu do wiedzy na temat efektywnego wykorzystania nowych technologii. Jednak musi zostać to poprzedzone właściwymi działaniami organizacji z zakresu wdrażania technologii oraz służącymi przełamywaniu niechęci pracowników wobec zmian. Dostrzega się bowiem, że konieczne staje się aktywne

wspieranie zatrudnionych w podejściu do zmian, a także inwestowanie w szkolenia, ich rozwój zawodowy i budowanie kultury pracy polegającej na nieustannym uczeniu się i adaptacji³. Z pewnością proces wdrażania zmian technologicznych nie należy do łatwych, zwłaszcza gdy w znaczącym stopniu wpływają one na bieżącą realizację zadań. Może temu towarzyszyć lęk pracowników przed nowymi wymaganiami organizacji. Dlatego ten proces wymaga odpowiedniego planu działania, dostosowanego do specyfiki danego podmiotu i charakteru zatrudnionych w nim ludzi. Warto również zauważyć, że proces wdrażania technologii może być czynnikiem stresującym⁴, co generuje dodatkowe wyzwania dla kadry kierowniczej. Kluczową rolę odgrywają tym samym kompetencje miękkie, które pozwalają lepiej realizować poszczególne zadania wdrożeniowe. Literatura przedmiotu wskazuje, że do kompetencji miękkich menedżerów, rozpatrywanych w aspekcie nowych technologii, możemy zaliczyć:

- zdolność do adaptacji,
- kreatywność,
- refleksję etyczną,
- empatię⁵.

¹ K. Piwowar-Sulej, D. Bąk-Grabowska, K. Grzesik, C. Zajac: *Kompetencje pracowników w kontekście współczesnych wyzwań zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2025.

² M. Nowastowska, E. Stroińska: *Wpływ technologii na rozwój pracownika i proces zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” nr 2/2019, s. 21-32.

³ E. Skarzyńska: *Wpływ sztucznej inteligencji na role pracowników w różnych kontekstach organizacyjnych*, [w:] E. Skrzypek, B. Spychalski (red.), *Jakość w zarządzaniu. Nowoczesne metody zarządzania współczesną organizacją*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Kaliskiego 2024, s. 97-112.

⁴ A. Barbu, M. A. M. Ichimov, I. C. Costea-Marcu, G. Militaru, D. C. Deselnicu, G. Moiceanu: *Exploring employee perspectives on workplace technology: Usage, roles, and implications for satisfaction and performance*, „Behavioral Sciences”, nr 1/2025, art. 45.

⁵ M. Szafranowicz: *Kompetencje menedżerów a sztuczna inteligencja – analiza trendów w literaturze naukowej i zainteresowaniach internautów*, „Przegląd Organizacji”, nr 2/2025, s. 16-30.

Zdolność do adaptacji może obejmować umiejętność szybkiego odnalezienia się w nowej rzeczywistości, związanej np. ze zmieniającymi się możliwościami rozwoju zawodowego, wynikającymi z nowych technologii. Z kolei kreatywność pomaga dostrzec potencjalne szanse w integrowaniu wielu obszarów technologicznych (np. wirtualnych dysków, aplikacji, programów czy też platform e-learningowych) w celu zdobycia nowej wiedzy i kompetencji zawodowych, co można następnie wykorzystać w transferze wiedzy w organizacji. Refleksja etyczna jest zaś szczególnie ważna na stanowiskach kierowniczych, gdyż zazwyczaj to te osoby są odpowiedzialne za dobór specjalistycznych narzędzi technologicznych, a także decydują o sposobie ich wykorzystania. W odniesieniu do empatii zauważa się natomiast, że wykorzystanie nowej technologii wiąże się z potencjalnym ryzykiem i błędami w działaniu. Empatia ze strony kadry kierowniczej (i nie tylko) pozwala traktować błędy jako lekcje, z których wyciąga się wnioski i doskonalą przyszłe działania.

Jednocześnie zauważa się, że wiedzę z zakresu możliwości wykorzystania nowych technologii w rozwoju zawodowym możemy pozyskiwać z wielu źródeł o charakterze wewnętrznym (np. szkolenia, intranet), jak również zewnętrznym (np. szkoły wyższe). W literaturze

dostrzega się potrzebę aktywnej integracji przedmiotów dotyczących sztucznej inteligencji (np. nauki o danych i technologiach) z programami szkoleniowymi⁶. Takie działania wzmacniają niezwykle pożądane na współczesnym rynku pracy kompetencje cyfrowe. Uczelnie stanowią jedynie przykład możliwości pozyskiwania wiedzy, która stopniowo ugruntowuje się w wymiarze teoretycznym i praktycznym.

Warto również wspomnieć, że wśród kluczowych umiejętności pracowników przyszłości dostrzega się m.in. elastyczność, samozarządzanie i rozwój, natomiast wśród kluczowych cech określających rynek pracy – innowacyjność, kreatywność, adaptacyjność oraz elastyczność⁷. Dążąc zatem do wzrostu konkurencyjności na rynku pracy, trzeba uwzględnić również dynamiczny charakter zmian, szczególnie pod kątem wykorzystania nowej technologii w działalności organizacji. Nowe technologie nie tylko zmieniają sposób wykonywania pracy, lecz znacznie podnoszą też ogólne wymagania stawiane kandydatom w procesach rekrutacji. Należy więc zwrócić uwagę, że transformacja cyfrowa wymaga od organizacji badania, identyfikowania oraz ulepszania kompetencji i umiejętności cyfrowych przy użyciu modelu dojrzałości cyfrowej⁸. Jest on pomocny w określaniu etapu transformacji cyfrowej danego podmiotu,

⁶ A. Theben, N. Plamenova, A. Freire: *The "new currency of the future": A review of literature on the skills needs of the workforce in times of accelerated digitalisation*, „Management Review Quarterly” 2025, t. 75, s. 495-526.

⁷ J. Żukowska, K. Lemieszkiewicz: *Future ready workforce: a 2023–2024 literature review of essential skills and competencies for the labor market*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” nr 1/2025, s. 195-210.

⁸ M. Safi, F. Abdallah, A. Erturk, R. Alkhayat: *Digital readiness of the workforce for successful digital transformation: Exploring new digital competencies*, „Proceedings” nr 1/2024, s. 21.

może też być przydatny w wyznaczaniu strategii nabywania nowych kompetencji technologicznych przez pracowników. Jednocześnie, żeby móc wykorzystywać potencjał nowej technologii do rozwoju zawodowego, współczesne organizacje powinny posiadać odpowiednie zaplecze technologiczne. Podkreśla się, że przed cyfryzacją wewnętrznych procesów należy wdrożyć odpowiednie działania przygotowawcze, w tym m.in. związane z unowocześnieniem infrastruktury technologicznej i systemowej⁹. W związku z tym współczesne organizacje powinny nieustannie analizować możliwości wykorzystania nowych technologii do rozwoju zawodowego pracowników, które w rezultacie mogą prowadzić do doskonalenia zachodzących w nich procesów.

Technologia może też wywoływać technostres (stres cyfrowy). Ma on pięć wymiarów: przeciążenie technologią, inwazja technologii, złożoność technologiczna, niepewność i poczucie zagrożenia¹⁰, a każdy z nich stawia wiele wyzwań organizacjom. Świadomość ich istnienia stanowi warunek konieczny na drodze do efektywnego rozwoju zawodowego. Wielość dostępnych technologii z jednej strony otwiera sposobność ich różnorodnego

wykorzystania w obszarze rozwoju zawodowego, z drugiej zaś wiąże się z wyzwaniami dotyczącymi odpowiedniego wyboru.

Teoretyczne aspekty technologii immersyjnych

Wśród współczesnych technologii cyfrowych szczególnie dynamicznie rozwijającym się obszarem, istotnym z perspektywy rozwoju kompetencji zawodowych, są technologie immersyjne. Literatura przedmiotu wskazuje, że są to rozwiązania umożliwiające użytkownikowi wielozmysłowe, interaktywne zanurzenie w środowisku symulowanym lub hybrydowym, integrując bodźce sensoryczne oraz mechanizmy percepcyjno-poznawcze, prowadzące do spójnego doświadczenia użytkownika¹¹. Wspierają procesy uczenia się przez doświadczenie, eksplorację i działanie, co czyni je szczególnie użytecznymi w kształtowaniu kompetencji zawodowych wymagających praktycznego zaangażowania oraz wysokiego poziomu realizmu sytuacyjnego¹².

Do efektywnego wykorzystania technologii immersyjnych kluczowa jest znajomość dostępnych rozwiązań technologicznych i ich specyfiki, co pozwala optymalnie

⁹ M. A. Lykourantzou, N. Apostolopoulos, M. Dabić, P. Liargovas, M. Tekavčić: *Assessing the role of human factor in digital transformation projects: A systematic literature review and research agenda*, „Technology in Society” 2025, t. 82, art. 102934.

¹⁰ R. M. Oosthuizen, *The Bright and Dark Sides of Technostress* [w:] *Unlocking Sustainable Wellbeing in the Digital Age: New Avenues for Research and Practice*, Cham: Springer Nature Switzerland 2025, s. 61-77.

¹¹ M. Slater, *Place illusion and plausibility can lead to realistic behaviour in immersive virtual environments*, „Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences”, t. 364, nr 1535/2009, s. 3549-3557, <<https://doi.org/10.1098/rstb.2009.0138>>.

¹² J. Radianti, T. A. Majchrzak, J. Fromm, I. Wohlgenannt: *A systematic review of immersive virtual reality applications for higher education: Design elements, lessons learned, and research agenda*, „Computers & Education” 2020, 147, 103778, <<https://doi.org/10.1016/j.compedu.2019.103778>>.

dopasować je do różnych celów i uwarunkowań. W tym kontekście szczególne znaczenie ma model kontinuum wirtualności (ang. *virtuality continuum*), które stanowi podstawowe narzędzie koncepcyjne porządkujące relacje między rzeczywistością fizyczną a środowiskami wirtualnymi¹³. Model ten przedstawiono na rysunku 1, s. 88. Zobrazowano przejście od środowiska rzeczywistego (ang. *real environment* – RE), obejmującego wyłącznie obiekty istniejące fizycznie, do środowiska całkowicie wirtualnego (ang. *virtual reality* – VR), w którym wszystkie elementy są generowane komputerowo i mogą stanowić podstawę pełnej immersji użytkownika. Pomiedzy tymi biegunami rozciąga się obszar rzeczywistości mieszanej (ang. *mixed reality* – MR), definiowanej jako zbiór środowisk, w których dochodzi do integracji obiektów rzeczywistych i wirtualnych w ramach jednego pola percepcyjnego. W jego obrębie wyróżnia się dwa podtypy. Pierwszym z nich jest rzeczywistość rozszerzona (ang. *augmented reality* – AR), w której środowisko rzeczywiste zostaje wzbogacone o elementy generowane komputerowo, a drugą wirtualność rozszerzoną (ang. *augmented virtuality* – AV), gdzie elementy rzeczywiste pełnią funkcję uzupełniającą dla środowiska wirtualnego. Takie ujęcie pokazuje, że klasyfikacja ma charakter ciągły, a poszczególne systemy można umiejscowić w różnych

punktach spektrum w zależności od stopnia integracji elementów rzeczywistych i wirtualnych.

Współcześnie nadrzędną kategorię stanowią technologie XR (ang. *extended reality*), obejmujące różne formy środowisk łączących elementy rzeczywiste i wirtualne¹⁴. Kierunek transformacji środowiska, zaznaczony na osi, odzwierciedla zmianę proporcji między elementami realnymi i nierzeczywistymi – od świata fizycznego, ku rosnącej dominacji komponentów cyfrowych oraz odwrotnie.

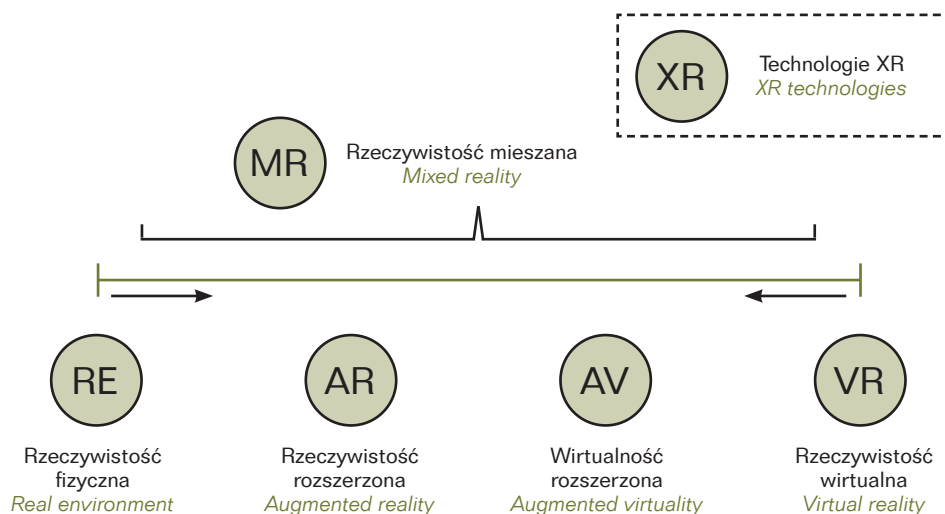
Poszczególne technologie różnią się nie tylko poziomem immersji, ale i wymaganiami sprzętowymi oraz zakresem możliwych zastosowań. Rzeczywistość rozszerzona umożliwia nakładanie treści cyfrowych na rzeczywiste otoczenie, dzięki czemu znajduje zastosowanie głównie w szkoleniach stanowiskowych oraz wspomaganiu wykonywania procedur. Wirtualność rozszerzona pozwala na jednoczesną interakcję z elementami rzeczywistymi i wirtualnymi, jednak wymaga bardziej zaawansowanych urządzeń oraz odpowiednio przygotowanego środowiska.

Spośród technologii immersyjnych największy potencjał w szkoleniu kontrolerów wykazuje VR, która zapewnia całkowite zanurzenie użytkownika w środowisku symulacyjnym. Jednocześnie postęp technologiczny przyczynił się do zwiększenia dostępności urządzeń wirtualnej

¹³ P. Milgram, F. Kishino: *A taxonomy of mixed reality visual displays*, „IEICE Transactions on Information Systems” nr 12/1994, t. E77-D, s. 1321-1329.

¹⁴ P. A. Rauschnabel, F. Reto, C. Hinsch, H. Shahab, F. Alt: *What is XR? Towards a framework for augmented and virtual reality*, „Computers in Human Behavior” nr 133/2022, 107289, <<https://doi.org/10.1016/j.chb.2022.107289>>.

Rysunek 1. Model kontinuum wirtualności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie P. A. Rauschnabel, F. Reto, C. Hinsch, H. Shahab, F. Alt: *What is XR?...*, op.cit.

rzeczywistości oraz obniżenia kosztów ich zastosowania. Technologia ta umożliwia realistyczne odwzorowanie przebiegu czynności kontrolnych, prowadzenie rozmów z przedstawicielami jednostek kontrolowanych, podejmowanie decyzji pod presją czasu oraz rozwijanie kompetencji interpersonalnych i odporności na stres w bezpiecznym, kontrolowanym środowisku szkoleniowym. Technologie AR i AV mogą natomiast pełnić funkcję uzupełniającą, wspierając szkolenia z zakresu procedur czy analizy dokumentacji¹⁵.

Współcześnie w praktyce gospodarczej coraz wyraźniej dominuje podejście zakładające projektowanie środowisk immersyjnych jako dostępnych za pośrednictwem różnych

interfejsów technologicznych. Oznacza to możliwość wykorzystania tego samego środowiska przy użyciu rozmaitych urządzeń i form interakcji, w zależności od istniejących ograniczeń, takich jak¹⁶:

- sprzętowe (np. dostępność urządzeń o odpowiedniej mocy obliczeniowej);
- infrastrukturalne (np. przepustowość łączy sieciowych);
- kompetencyjne (poziom przygotowania użytkowników);
- organizacyjne (warunki wdrożenia w instytucjach);
- ergonomiczne (dostępna przestrzeń, komfort i bezpieczeństwo użytkowania).

Podejście to znajduje odzwierciedlenie w kierunkach rozwoju technologii

¹⁵ P. A. Rauschnabel, F. Reto, C. Hinsch, H. Shahab, F. Alt: *What is XR?...*, op.cit.

¹⁶ J. Radianti, T. A. Majchrzak, J. Fromm, I. Wohlgenannt: *A systematic review...*, op.cit.

cyfrowych i strategiach dotyczących środowisk wirtualnych¹⁷. W Polsce obserwuje się pierwsze inicjatywy badawczo-rozwojowe w obszarze technologii immersyjnych, obejmujące zarówno rozwój infrastruktury badawczej (np. Laboratorium Grywalizacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie), jak i udział w międzynarodowych projektach B+R, których celem jest wdrażanie rozwiązań XR w praktyce oraz budowanie krajowego ekosystemu innowacji.

Kluczową przewagą technologii immersyjnych nad innymi rozwiązaniami cyfrowymi jest poczucie obecności (ang. *presence*). W literaturze naukowej jest ono ujmowane jako złożone doświadczenie percepcyjno-poznawcze, konstytuowane przez współdziałanie kilku kluczowych iluzji¹⁸:

- iluzja miejsca (ang. *place illusion*);
- iluzja wiarygodności zdarzeń (ang. *plausibility illusion*)
- ucieleśnienie (ang. *embodiment*).

Pierwsza z nich odnosi się do wrażenia fizycznego znajdowania się w określonym miejscu i wynika głównie ze spójności sensoromotorycznej (np. zgodności ruchów użytkownika z aktualizacją perspektywy). Druga dotyczy przekonania, że zdarzenia zachodzące w środowisku są wiarygodne i mają charakter rzeczywisty, co zależy od spójności prezentowanego świata. Współwystępowanie tych dwóch iluzji

prowadzi do powstania doświadczenia obecności jako stanu, w którym użytkownik nie tylko ma poczucie znajdowania się w danym środowisku, ale również interpretuje zachodzące w nim zdarzenia jako realne w sensie poznawczym. Ucieleśnienie odnosi się do iluzji posiadania ciała w środowisku wirtualnym i obejmuje trzy zasadnicze wymiary: poczucie własności ciała (ang. *body ownership*), czyli przekonanie, że wirtualne ciało lub jego część należy do użytkownika; poczucie sprawstwa (ang. *agency*), czyli wrażenie kontroli nad ruchami tego ciała oraz jego lokalizację w przestrzeni (ang. *self-location*), oznaczającą odczucie, że jednostka znajduje się w miejscu reprezentowanym przez ciało wirtualne¹⁹.

Obecność może osiągać różny poziom, w zależności od technicznych parametrów systemu, określanych jako immersja. Immersja odnosi się do obiektywnych cech środowiska wirtualnego, takich jak zakres, jakość i spójność dostarczanych bodźców sensorycznych, które determinują stopień zanurzenia użytkownika w symulowanym świecie. Stanowi też warunek technologiczny umożliwiający wystąpienie poczucia obecności²⁰. Współcześnie zmierza się w kierunku operacjonalizacji immersji przez zestaw mierzalnych wskaźników związanych z konfiguracją sprzętową i programową systemów XR. W konsekwencji

¹⁷ European Commission, *An EU initiative on Web 4.0 and virtual worlds: A head start in the next technological transition*, Brussels 2023, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0442&qid=1776337062426>>.

¹⁸ M. Slater, B. Spanlang, M. V. Sanchez-Vives, O. Blanke, *First person experience of body transfer in virtual reality*, „PLoS ONE” nr 5/2010, e10564, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0010564>

¹⁹ Tamże.

²⁰ M. Slater: *Immersion and the illusion of presence in virtual reality*, „British Journal of Psychology” 2018, 109 (3), s. 431-433, <<https://doi.org/10.1111/bjop.12305>>.

immersję można interpretować jako kategorię o charakterze obiektywnym i technologicznym, stanowiącą podstawę projektowania środowisk wirtualnych i mieszanych, której rola polega na tworzeniu warunków sprzyjających powstawaniu subiektywnego doświadczenia obecności, kluczowego dla zastosowań związanych z rozwojem kompetencji²¹.

Specyfika pracy zawodowej kontrolera

Punktem wyjścia do poznania specyfiki zawodu kontrolera jest zrozumienie istoty kontroli. Patrząc z perspektywy administracji publicznej, kontrola stanowi fundament prawidłowego funkcjonowania państwa, zaś jej zadaniem jest identyfikacja i wyjaśnienie przyczyn zjawisk niepożądanych²². Kontrola sprowadza się do ustalenia stanu istniejącego, porównaniu go z właściwymi wzorcami, przeprowadzenia oceny oraz opracowania wniosków pokontrolnych²³. Można zatem stwierdzić, że jest procesem polegającym na zbadaniu stanu faktycznego, a następnie porównaniu go z obowiązującą normą i ustaleniu odchylenia od tej normy²⁴. W związku z tym zauważa się, że zasadniczym celem pracy kontrolera jest umiejętność badania odchylenia pomiędzy wartością oczekiwaną (modelową) a rzeczywistą. Nie jest to możliwe bez znajomości szeroko

rozumianych wzorców, np. zakładanych celów organizacji, przepisów prawnych czy też odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań, co może stanowić modelową wartość porównawczą. Jednocześnie ustalenie odchylenia pomiędzy wartością oczekiwaną a rzeczywistą wymaga od kontrolerów umiejętności analitycznych. Specyfika tej pracy wymaga też umiejętności łączenia faktów w celu zrozumienia przyczyn wystąpienia danego zjawiska. Rodzaj i charakter kontroli wpływa też na zakres obowiązków kontrolerów. I tak np. w art. 71 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, będącej naczelnym organem kontroli państwowej, wskazano, że do obowiązków kontrolera należy:

- 1) należyte, bezstronne i terminowe wykonywanie zadań;
- 2) obiektywne ustalanie i rzetelne dokumentowanie wyników kontroli;
- 3) przestrzeganie tajemnicy ustawowo chronionej;
- 4) godne zachowanie się w służbie i poza służbą;
- 5) stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Na przykładzie NIK można dostrzec, że regulacje prawne podkreślają wysoką rangę profesjonalizmu w pracy zawodowej. Kontroler powinien cechować się m.in. rzetelnością i obiektywizmem. Wymaga się od niego również wysokiego

²¹ J. Lessiter, J. Freeman, E. Keogh, J. Davidoff: *A cross-media presence questionnaire: The ITC-Sense of Presence Inventory*, „Presence: Teleoperators and Virtual Environments” nr 3/2001, s. 282-297, <<https://doi.org/10.1162/105474601300343612>>.

²² G. Łaskawski, *Zarys systemu kontroli administracji publicznej w Polsce*, „Ius et Administratio” nr 1/2022, s. 42.

²³ S. Kałużny: *Kontrola wewnętrzna: teoria i praktyka*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2008, s. 21.

²⁴ K. Nitkowski: *Kontrola wewnętrzna instytucjonalna w systemie kontroli w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2013.

²⁵ Ustawa z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

poziomu kultury osobistej zarówno w życiu prywatnym, jak i zawodowym. Warto zauważyć, że kontrolerzy są zobowiązani do nieustannego podnoszenia kwalifikacji, co może przyczyniać się do lepszej jakości i wyższej efektywności działań. Tym samym w pracy zawodowej kontrolera dostrzeżono znaczenie nauki przez całe życie (ang. *lifelong learning*). Opiera się ona na ciągłym, napędzanym wewnętrzną motywacją dążeniu do wiedzy użytecznej dla rozwoju osobistego lub zawodowego przez całe życie jednostki²⁶.

Oprócz obowiązków wynikających z ustawy, należy także wskazać standardy kontroli NIK, oparte na obowiązujących przepisach prawa, Międzynarodowych Standardach Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI)²⁷, a także doświadczeniu instytucji. Odnoszą się one do kluczowych etapów i procedur działalności kontrolnej. Nawiązując do ISSAI, można zauważyć, że kontrola przebiega sprawniej, gdy zespół kontrolny zachowuje się profesjonalnie i wzbudza zaufanie. Zwraca się również uwagę na to, że kontrolerzy powinni kierować się sceptycyzmem zawodowym, a jednocześnie wykazywać otwartość, elastyczność i chęć wdrażania innowacji²⁸. Standardy te stanowią jedynie

przykłady wymagań stawianych kontrolerom, w szczególności tych powiązanych z kompetencjami miękkimi.

Istotnym elementem specyfiki pracy kontrolera jest funkcjonowanie w warunkach podwyższonego stresu. Zauważa się, że stres może być wywoływany różnymi czynnikami, jak np. nadmierna presja, konflikty interpersonalne czy obciążenie pracą²⁹. Jednocześnie dostrzega się, że niezależnie od przyczyny, jego wysoki poziom ma wpływ na stopień zaangażowania pracowników, wydajność oraz wypalenie zawodowe³⁰. W kontekście specyfiki pracy kontrolera zasadnicze źródło stresu może stanowić wysoki poziom odpowiedzialności związany z realizacją zadań kontrolnych. Innym źródłem mogą być sytuacje konfliktowe, które często występują w toku kontroli. Ważną rolę odgrywają wówczas kompetencje miękkie, które pozwalają na rozwiązywanie złożonych problemów w sposób minimalizujący ryzyko ich wystąpienia. Zauważa się, że kontrolerzy powinni realizować swoje zadania w określonych ramach czasowych, co również jest czynnikiem stresogennym. Wymaga to odpowiedniej organizacji pracy własnej, a także umiejętności pracy w zespole. Kluczowe stają się

²⁶ H. Zuo, M. Zhang, W. Huang: *Lifelong learning in vocational education: A game-theoretical exploration of innovation, entrepreneurial spirit, and strategic challenges*, „Journal of Innovation & Knowledge” nr 3/2025, t. 10, art. 100694.

²⁷ Opracowanych przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI). Więcej na: <www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>.

²⁸ Patrz np. ISSAI 100, ISSAI 150 i ISSAI 3000, <www.issai.org>.

²⁹ A. Rudzewicz: *Stres w pracy a motywacja pracowników*, „Olsztyńskie Czasopismo Ekonomiczne” nr 2/2024, t. 19, s. 123-135.

³⁰ J. Kim, H.-S. Jung: *The Effect of Employee Competency and Organizational Culture on Employees' Perceived Stress for Better Workplace*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” nr 8/2022, t. 19, art. 4428.

nabywanie odporności na czynniki stresogenne, a także zdolność radzenia sobie z nimi. Kompetencje miękkie w pracy kontrolera pomagają nawiązywać relacje i zachować zdolność do racjonalnego działania w sytuacjach trudnych.

Jednocześnie w literaturze przedmiotu wskazuje się na kluczowe znaczenie wysokiego poziomu inteligencji kontrolera, przejawiające się w:

- 1) umiejętnościach myślenia w szerokich kategoriach,
- 2) umiejętności właściwej analizy oraz syntezy,
- 3) twórczym poszukiwaniu i odnajdywaniu najbardziej adekwatnych sposobów rozwiązywania problemów³¹.

Specyfika pracy kontrolnej polega więc na umiejętności dostrzegania szerszego obrazu badanego problemu. Ważną cechą kontrolera jest kreatywność w działaniu, która pozwala na nieszablonowy sposób myślenia w sytuacjach trudnych. W literaturze zauważa się, że jej rozwój jest wspierany przez zadawanie pytań, które kwestionują utrwalone poglądy³². Warto zaznaczyć, że charakter tej pracy wymaga nieustannego rozwoju multidyscyplinarnej wiedzy oraz umiejętności wyciągania wniosków na bazie doświadczeń kontrolnych.

Praca współczesnego kontrolera przebiega w środowisku wykorzystującym różnego rodzaju rozwiązania technologiczne.

Dostrzega się, że obecna rzeczywistość cyfrowa wymaga nie tylko umiejętności operacyjnych, lecz również przyjęcia krytycznej, ale otwartej postawy³³. W efekcie prowadzi to do dojrzałości technologicznej kontrolera. Nowe technologie nie tylko wspomagają więc jego pracę, ale mogą też stanowić instrument rozwoju kompetencji zawodowych.

Szkolenia immersyjne w doskonaleniu zawodowym

Technologie immersyjne w pracy kontrolera mogą służyć przede wszystkim jako instrument wspierający rozwój odporności na stres oraz kompetencje miękkie. Szkolenia immersyjne umożliwiają konstruowanie realistycznych symulacji procesów kontrolnych, obejmujących m.in. analizę dokumentacji finansowej i operacyjnej, identyfikację nieprawidłowości, ocenę ryzyka oraz prowadzenie rozmów z przedstawicielami jednostek kontrolowanych. Wysoki poziom immersji sprzyja pogłębionemu rozumieniu złożonych zagadnień oraz trwałości efektów uczenia się, w szczególności dzięki mechanizmom uczenia się przez doświadczenie (ang. *experiential learning*) oraz interakcję z dynamicznym środowiskiem zadaniowym. W kontekście kompetencji kontrolera pozwala to na doskonalenie zdolności komunikacyjnych oraz otrzymywanie natychmiastowej informacji

³¹ S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna: teoria i praktyka*, op.cit., s. 204.

³² L. Sołoducho-Pelc: *Kreatywność – główne trendy i problemy badawcze*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” nr 162/2018, s. 25-37.

³³ R. Vuorikari, A. Pokropek, J. C. Muñoz: *Enhancing digital skills assessment: Introducing compact tools for measuring digital competence*, „Technology, Knowledge and Learning” 2025, s. 1-28.

zwrotnej dotyczącej sposobu prowadzenia rozmowy³⁴. W tabeli 1 (s. 94) przedstawiono przykłady dostępnych aplikacji VR odpowiadających na potrzebę rozwoju wskazanych kompetencji kontrolera.

Jednym z kluczowych obszarów zastosowania technologii XR w pracy kontrolera jest rozwój odporności na stres. Środowiska immersyjne pozwalają na symulowanie sytuacji zawodowych o wysokim poziomie napięcia, takich jak awarie systemów, przeciążenie informacyjne, presja czasu czy konieczność podejmowania decyzji w warunkach niepełnej informacji. Dzięki wysokiemu poziomowi realizmu oraz możliwości kontrolowania parametrów scenariusza, użytkownik może wielokrotnie doświadczać trudnych sytuacji bez obawy o wystąpienie rzeczywistych konsekwencji popełnianych błędów. Sprzyja to stopniowej adaptacji do czynników stresogennych, rozwijaniu skutecznych strategii radzenia sobie ze stresem oraz kształtowaniu adekwatnych reakcji w sytuacjach zawodowych³⁵.

Znaczenie bezpiecznego środowiska szkoleniowego podkreślono również w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Inicjatywa w sprawie światów wirtualnych, takich jak metawersum”, w której technologie immersyjne (AR, VR i XR) wskazano jako narzędzia zwiększające zaangażowanie, wspierające

współpracę zawodową oraz umożliwiające prowadzenie szkoleń w realistycznych warunkach, bez narażania uczestników na negatywne konsekwencje rzeczywistych działań³⁶.

Skuteczność symulacji XR może być dodatkowo wzmacniana przez zastosowanie elementów gamifikacji, takich jak stopniowanie poziomu trudności, realizacja zadań problemowych, system informacji zwrotnej czy monitorowanie postępów uczestników. Rozwiązania te zwiększają zaangażowanie użytkowników i motywację do doskonalenia kompetencji. W przeciwieństwie do tradycyjnych szkoleń opartych głównie na wykładach, analizie przypadków lub odgrywaniu ról, środowiska immersyjne pozwalają na aktywne uczestnictwo w realistycznych sytuacjach zawodowych, wielokrotne powtarzanie tych samych scenariuszy przy zachowaniu identycznych warunków oraz bezpieczne popełnianie błędów bez ryzyka wystąpienia rzeczywistych konsekwencji. W perspektywie organizacyjnej technologie te mogą przyczynić się do skrócenia czasu nabywania kompetencji, zwiększenia skuteczności transferu wiedzy do praktyki zawodowej oraz ograniczenia kosztów związanych z organizacją szkoleń stacjonarnych³⁷.

Warto wskazać w tym kontekście na znaczenie rozwiązań XR wspieranych

³⁴ A. Maroukcas, C. Troussas, A. Krouska, C. Sgouropoulou: *Virtual Reality in Education: A Review of Learning Theories, Approaches and Methodologies for the Last Decade*, „Electronics” 13/2023, 2832, <<https://doi.org/10.3390/electronics12132832>>.

³⁵ A. Maroukcas, C. Troussas, A. Krouska, C. Sgouropoulou: *Virtual Reality in Education...*, op.cit.

³⁶ Nr 2023/C 228/10, Dz.U. UE C 228 z 29.6.2023.

³⁷ A. Witoszek-Kubicka: *Rola technologii immersyjnych w zarządzaniu kapitałem ludzkim*, [w:] *Zarządzanie organizacjami w społeczeństwie informacyjnym*, J. Walas-Trębacz, M. Zakrzewska, (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Dom Organizatora, 2024.

Tabela 1. Aplikacje VR przydatne do rozwoju kompetencji kontrolera

Kompetencje kontrolera	Możliwości wykorzystania środowiska immersyjnego	Przykładowa aplikacja VR
Komunikacja interpersonalna	Prowadzenie rozmów z przedstawicielami jednostek kontrolowanych, aktywne słuchanie, zadawanie pytań, udzielanie informacji zwrotnej	Bodyswaps
Prezentowanie ustaleń pokontrolnych	Prezentacja wyników kontroli, odpowiadanie na pytania zadawane przez awatary ³⁷ w VR, argumentacja	VirtualSpeech, OvationVR
Odporność na stres	Symulacja konfliktów interpersonalnych oraz sytuacji wymagających podejmowania szybkich decyzji	OvationVR, KTANE
Rozwiązywanie konfliktów	Prowadzenie trudnych rozmów, negocjacje, deeskalacja konfliktów	Bodyswaps, VirtualSpeech, OvationVR
Współpraca zespołowa	Realizacja czynności kontrolnych przez zespół, wspólna analiza materiału i podejmowanie decyzji	ENGAGE XR, KTANE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Rianti i in. (2020), A. Maroukhas i in. (2023), T. Finseth i in. (2025), M. Makransky, L. Lilleholt (2018), PwC (2020) oraz dokumentacji producentów aplikacji Bodyswaps, VirtualSpeech, OvationVR, KTANE i ENGAGE XR.

sztuczną inteligencją (*artificial intelligence* – AI). Integracja uczenia maszynowego z systemami immersyjnymi umożliwia nie tylko realistyczne odwzorowanie złożonych sytuacji operacyjnych, lecz przede wszystkim dynamiczną, spersonalizowaną regulację poziomu trudności sytuacji i intensywności stresorów. W jednym z badań dostępnych w literaturze przedmiotu oceniano skuteczność adaptacyjnego treningu VR w rozwijaniu odporności na stres, porównując go z treningiem o określonym poziomie stresorów i wzrastającym poziomie stresorów (z góry zaplanowanym). Uzyskane wyniki wskazują, że z perspektywy uczenia się mechanizm dynamicznego dostosowywania

poziomu trudności i intensywności stresorów do stanu psychofizycznego użytkownika pozwala utrzymywać obciążenie na poziomie optymalnym. W przeciwieństwie do treningu o stałym lub z góry zaprogramowanym przebiegu, podejście adaptacyjne ogranicza zarówno ryzyko niedostatecznej stymulacji, jak i przeciążenia prowadzącego do dezorganizacji działania. W konsekwencji sprzyja ono bardziej efektywnemu kształtowaniu strategii regulacji emocji oraz utrzymaniu zaangażowania w realizowane zadanie. Co istotne, redukcja reakcji stresowej nie odbywała się kosztem wykonania zadania³⁸.

Równolegle technologie immersyjne stwarzają warunki do rozwoju kompetencji

³⁸ T. Finseth, M.C. Dorneich, N. Keren, W.D. Franke, S. Vardeman: *Virtual Reality Adaptive Training for Personalized Stress Inoculation*, „Human Factors” 67(1), <<https://doi.org/10.1177/00187208241241968>>.

komunikacyjnych, a także wymagających złożonej analizy danych. Jak wskazano, są one kluczowe dla działalności kontrolerów. W tym kontekście środowiska o wysokim stopniu immersyjności (głównie VR) pozwalają na aktywne uczestnictwo w sytuacjach związanych z podejmowaniem decyzji oraz eksperymentowanie z różnymi strategiami działania bez ryzyka ponoszenia konsekwencji w świecie rzeczywistym³⁹. Jako przykłady takich aplikacji można wskazać VirtualSpeech, Bodyswaps czy Wander. Dodatkowo, dzięki możliwości rejestrowania przebiegu interakcji i decyzji użytkownika, systemy immersyjne pozwalają na szczegółową analizę procesu decyzyjnego oraz dostarczanie spersonalizowanej informacji zwrotnej, co zwiększa skuteczność procesu szkoleniowego⁴⁰.

Symulacje immersyjne umożliwiają realistyczne odwzorowanie sytuacji trudnych, takich jak presja ze strony kontrolowanej jednostki czy konieczność podejmowania decyzji w warunkach konfliktu interesów. Uczestnicy szkoleń mogą testować różne strategie komunikacyjne oraz obserwować konsekwencje swoich decyzji, co sprzyja internalizacji standardów etycznych oraz rozwijaniu kompetencji interpersonalnych. W porównaniu z tradycyjnymi formami szkolenia VR zapewnia wyższy poziom immersji oraz zaangażowania emocjonalnego, co może sprzyjać skuteczniejszemu pozyskiwaniu wiedzy⁴¹.

Jednocześnie literatura podkreśla, że skuteczność szkoleń immersyjnych jest silnie uzależniona od jakości zaprojektowanych scenariuszy oraz poziomu realizmu środowiska symulacyjnego. Należy przy tym zaznaczyć, że wymienione aplikacje, takie jak: Bodyswaps, OvatioVR, VirtualSpeech, KTANE czy ENGAGE XR nie zostały opracowane z myślą o szkoleniu kontrolerów, lecz stanowią przykłady dojrzałych rozwiązań wykorzystywanych do rozwijania kompetencji miękkich w środowisku immersyjnym. Mogą zostać zastosowane jako komponent programów szkoleniowych lub stanowić punkt odniesienia przy projektowaniu szkoleń dla kontrolerów, obejmujących m.in. prowadzenie rozmów kontrolnych, zarządzanie stresem, podejmowanie decyzji, rozwiązywanie konfliktów oraz doskonalenie kompetencji komunikacyjnych.

Warto podkreślić, że niedostateczna złożoność scenariuszy lub ograniczona wiarygodność interakcji może jednak prowadzić do powierzchownego przyswajania wiedzy oraz ograniczonego transferu nabytych kompetencji do praktyki zawodowej. Z tego względu wskazuje się na potrzebę projektowania adaptacyjnych środowisk szkoleniowych, wykorzystujących m.in. dynamiczne scenariusze oraz inteligentne systemy informacji zwrotnej, które pozwalają wierniej odwzorować rzeczywiste warunki pracy.

³⁹ J. Radiani, T. A. Majchrzak, J. Fromm, I. Wohlgenannt: *A systematic review...*, op.cit.

⁴⁰ O. P. Adelana, M. A. Ayanwale, A. M. Ishola, i in.: *Exploring pre-service teachers' intention to use virtual reality: A mixed method approach*, „Computers & Education: X Reality” nr 3/2023, 100045, <<https://doi.org/10.1016/j.cexr.2023.100045>>.

⁴¹ PwC, *The Effectiveness of Virtual Reality Soft Skills Training in the Enterprise*, 2020, <[pwc-understanding-the-effectiveness-of-soft-skills-training-in-the-enterprise-a-study.pdf](#)>.

Liczba badań empirycznych poświęconych wykorzystaniu technologii VR w szkoleniu kontrolerów jest obecnie ograniczona. W konsekwencji, jak wskazano wyżej, przedstawione możliwości zostały sformułowane na podstawie wyników badań dotyczących zastosowań technologii immersyjnych w szkoleniach przedstawicieli innych zawodów oraz ogólnych badań nad efektywnością tego typu szkoleń. Opracowanie i empiryczna weryfikacja programów szkoleniowych przeznaczonych dla kontrolerów stanowią zatem istotny kierunek dalszych badań⁴².

Zakończenie

Podsumowując, technologie immersyjne stanowią obiecujące narzędzie wspierania rozwoju kompetencji zawodowych kontrolerów, szczególnie w obszarach wymagających jednoczesnego przetwarzania złożonych informacji, podejmowania decyzji pod presją oraz efektywnego radzenia sobie z emocjami. Ich potencjał wynika przede wszystkim z możliwości tworzenia środowisk symulacyjnych o wysokim stopniu realizmu, które pozwalają uczyć się przez doświadczenie w warunkach kontrolowanych, a zarazem zbliżonych do rzeczywistych.

Do najważniejszych zalet szkoleń immersyjnych należy możliwość wielokrotnego odtwarzania identycznych scenariuszy szkoleniowych, personalizacja poziomu trudności, bieżące monitorowanie postępów uczestników oraz zwiększenie efektywności procesu uczenia się przez aktywne zaangażowanie użytkownika.

W perspektywie organizacyjnej technologie te mogą również przyczyniać się do ograniczenia kosztów związanych z organizacją szkoleń, zwłaszcza dzięki redukcji liczby tych stacjonarnych, kosztów podróży oraz możliwości wielokrotnego wykorzystania opracowanych scenariuszy. Należy jednak uwzględnić koszty początkowe związane z zakupem sprzętu, przygotowaniem odpowiednich aplikacji oraz utrzymaniem infrastruktury technicznej. W wypadku instytucji, dla których samodzielna budowa zaplecza technologicznego byłaby ekonomicznie nieuzasadniona, alternatywę może stanowić korzystanie z laboratoriów technologii immersyjnych funkcjonujących na uczelniach wyższych lub w wyspecjalizowanych ośrodkach szkoleniowych dysponujących odpowiednią infrastrukturą i kompetencjami. Model współpracy z podmiotami zewnętrznymi może znacząco obniżyć bariery wejścia oraz umożliwić pilotażowe wdrażanie technologii immersyjnych bez konieczności ponoszenia wysokich nakładów inwestycyjnych.

Nie można jednak pomijać ograniczeń związanych z wykorzystaniem tych technologii. Kluczowe znaczenie ma jakość projektowanych scenariuszy szkoleniowych odwzorowujących faktyczne procesy kontrolne, połączona z wysokim poziomem immersji.

Liczba badań empirycznych poświęconych zastosowaniu technologii immersyjnych w szkoleniu kontrolerów

⁴² M. Makransky, L. Lilleholt: *A structural equation modeling investigation of the emotional value of immersive virtual reality in education*, „Educational Technology Research and Development”, nr 5/2018, s. 1141-1164.

pozostaje jednak ograniczona, dlatego przedstawione rozwiązania należy traktować jako kierunek dalszego rozwoju. Skuteczność technologii immersyjnych pozostaje wypadkową nie tylko ich zaawansowania technologicznego, lecz przede wszystkim trafności projektowej, jakości opracowanych scenariuszy oraz integracji z szerszym systemem doskonalenia zawodowego kontrolerów.

dr MACIEJ KĘDZIERA

Katedra Zachowań Organizacyjnych
Instytut Zarządzania
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ORCID: 0000-0003-3931-419X

dr ALEKSANDRA WITOSZEK-KUBICKA

kierownik Laboratorium Grywalizacji;
Katedra Zachowań Organizacyjnych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ORCID: 0000-0001-5304-3379

Słowa kluczowe: technologie immersyjne, rzeczywistość rozszerzona, nowe technologie, szkolenie kontrolerów, doskonalenie zawodowe kontrolerów

Bibliografia:

1. Adelana O.P., Ayanwale M. A., Ishola A. M. i in.: *Exploring pre-service teachers' intention to use virtual reality: A mixed method approach*, „Computers & Education: X Reality” nr 3/2023.
2. Barbu A., Ichimov M. A. M., Costea-Marcu I. C., Militaru G., Deselnicu D. C., Moiceanu G.: *Exploring employee perspectives on workplace technology: Usage, roles, and implications for satisfaction and performance*, „Behavioral Sciences” nr 1/2025.
3. European Commission, *An EU initiative on Web 4.0 and virtual worlds: A head start in the next technological transition*, Brussels 2023.
4. Finseth T., Dorneich M.C., Keren N., Franke W.D., Vardeman S.: *Virtual Reality Adaptive Training for Personalized Stress Inoculation*, „Human Factors” 67(1).
5. Kałużny S.: *Kontrola wewnętrzna: teoria i praktyka*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2008.
6. Kim J., Jung H.-S.: *The Effect of Employee Competency and Organizational Culture on Employees' Perceived Stress for Better Workplace*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2022, Vol. 19, nr 8, art. 4428.
7. Lessiter J., Freeman J., Keogh E., Davidoff J.: *A cross-media presence questionnaire: The ITC-Sense of Presence Inventory*, „Presence: Teleoperators and Virtual Environments” nr 3/2001.
8. Lykourantzou M. A., Apostolopoulos N., Dabić M., Liargovas P., Tekavčič M.: *Assessing the role of human factor in digital transformation projects: A systematic literature review and research agenda*, „Technology in Society” 2025, Vol. 82, art. 102934.
9. Makransky M., Lilleholt L.: *A structural equation modeling investigation of the emotional value of immersive virtual reality in education*, „Educational Technology Research and Development”, 2018.
10. Marougkas A., Troussas C., Krouska A., Sgouropoulou C.: *Virtual Reality in Education: A Review of Learning Theories, Approaches and Methodologies for the Last Decade*, „Electronics” nr 13/2023.

11. Milgram P., Kishino F.: *A taxonomy of mixed reality visual displays*, „IEICE Transactions on Information Systems” 1994, t. E77-D, nr 12.
12. Nitkowski K.: *Kontrola wewnętrzna instytucjonalna w systemie kontroli w przedsiębiorstwie*, Warszawa: PWN 2013.
13. Nowastowska M., Stroińska E.: *Wpływ technologii na rozwój pracownika i proces zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” nr 2/2019, t. 52.
14. Oosthuizen R. M.: *The Bright and Dark Sides of Technostress [w:] Unlocking Sustainable Wellbeing in the Digital Age: New Avenues for Research and Practice*, Cham: Springer Nature Switzerland 2025.
15. Piwowar-Sulej K., Bąk-Grabowska D., Grzesik K., Zając C.: *Kompetencje pracowników w kontekście współczesnych wyzwań zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2025.
16. PwC, *The Effectiveness of Virtual Reality Soft Skills Training in the Enterprise*, 2020.
17. Radianti J., Majchrzak T.A., Fromm J., Wohlgenannt I.: *A systematic review of immersive virtual reality applications for higher education: Design elements, lessons learned, and research agenda*, „Computers & Education” 2020, 147, 103778.
18. Rauschnabel P. A., Reto F., Hinsch C., Shahab H., Alt F.: *What is XR? Towards a framework for augmented and virtual reality*, „Computers in Human Behavior” 2022, 133.
19. Rudzewicz A.: *Stres w pracy a motywacja pracowników*, „Olsztyńskie Czasopismo Ekonomiczne” nr 2/2024.
20. Safi M., Abdallah F., Erturk A., Alkhayyat R.: *Digital readiness of the workforce for successful digital transformation: Exploring new digital competencies*, „Proceedings” nr 1/2024.
21. Skarzyńska E.: *Wpływ sztucznej inteligencji na rolę pracowników w różnych kontekstach organizacyjnych [w:] Skrzypek E., Sychalski B. (red.), Jakość w zarządzaniu. Nowoczesne metody zarządzania współczesną organizacją*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Kaliskiego 2024.
22. Slater M., Spanlang B., Sanchez-Vives M. V., Blanke O.: *First person experience of body transfer in virtual reality*, „PLoS ONE” nr 5/2010.
23. Slater M.: *Immersion and the illusion of presence in virtual reality*, „British Journal of Psychology” 3/2018.
24. Slater M.: *Place illusion and plausibility can lead to realistic behaviour in immersive virtual environments*, „Philosophical Transactions of the Royal Society: Biological Sciences” 2009, t. 364, nr 1535.
25. Sołoducho-Pelc L.: *Kreatywność – główne trendy i problemy badawcze*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018, nr 162.
26. Szafranowicz M.: *Kompetencje menedżerów a sztuczna inteligencja – analiza trendów w literaturze naukowej i zainteresowaniach internautów*, „Przegląd Organizacji” nr 2/2025.
27. Theben A., Plamenova N., Freire A.: *The “new currency of the future”: A review of literature on the skills needs of the workforce in times of accelerated digitalisation*, „Management Review Quarterly” 2025, Vol. 75.
28. Vuorikari R., Pokropek A., Muñoz J. C.: *Enhancing digital skills assessment: Introducing compact tools for measuring digital competence*, „Technology, Knowledge and Learning” 2025.
29. Witoszek-Kubicka A.: *Rola technologii immersyjnych w zarządzaniu kapitałem ludzkim, w: Zarządzanie organizacjami w społeczeństwie informacyjnym*, J. Walas-Trębacz, M. Zakrzewska (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Dom Organizatora, 2024.

30. Żukowska J., Lemieszkiewicz K.: *Future ready workforce: a 2023–2024 literature review of essential skills and competencies for the labor market*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” nr 1/2025.
31. Zuo H., Zhang M., Huang W.: *Lifelong learning in vocational education: A game-theoretical exploration of innovation, entrepreneurial spirit, and strategic challenges*, „Journal of Innovation & Knowledge” nr 3/2025.

ABSTRACT

Immersive Technologies as a Tool for Competence Development – Potential Applications in the Audit Environment

Among contemporary digital technologies, immersive technologies are a particularly rapidly developing field and they are important from the perspective of professional competence development. The literature describes them as solutions that allow the users to engage in multisensory, interactive immersion in a simulated or hybrid environment by integrating sensory stimuli with perceptual and cognitive mechanisms, resulting in a coherent user experience. They support learning through experience, exploration and action, which makes them particularly useful for developing professional competencies that require practical engagement and a high degree of situational realism. In the work of an auditor, immersive technologies can primarily serve as a tool to support the development of stress resilience and soft skills. Immersive training allows for constructing realistic simulations of audit processes, including, among others, the analysis of financial and operational documentation, identification of irregularities, risk assessment and interviews with representatives of audited entities. From an organisational perspective, these technologies may also help reduce training-related costs, particularly by decreasing the number of in-person training sessions and travel costs, and by allowing developed scenarios to be reused multiple times. However, initial costs associated with purchasing equipment, developing appropriate applications and maintaining the technological infrastructure must be taken into account. For institutions where building their own technological facilities would not be economically justified, an alternative may be to use immersive technology laboratories operated by universities or specialised training centres with suitable infrastructure and expertise. A cooperation model involving external entities can significantly lower barriers to entry and enable pilot implementation of immersive technologies without the need for substantial capital expenditure.

Maciej Kędziera, PhD, Department of Organisational Behaviour, Institute of Management, Kraków University of Economics, ORCID: 0000-0003-3931-419X

Aleksandra Witoszek-Kubicka, PhD, Head of the Gamification Laboratory, Department of Organisational Behaviour, Kraków University of Economics, ORCID: 0000-0001-5304-3379

Key words: immersive technologies, augmented reality, new technologies, auditor training, professional development of auditors

Z życia NIK

BEZPIECZNE DZIECKO W ŚWIECIE CYFROWYM

Uczestnicy panelu „Bezpieczne dziecko w świecie cyfrowym – systemowe rozwiązania, wspólna odpowiedzialność”, zorganizowanego 8 lipca 2026 r. w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli, uznali, że wobec rosnącej skali zagrożeń wynikających z rozwoju rynku usług cyfrowych, obejmujących m.in. niekontrolowany dostęp do potencjalnie szkodliwych treści, nawiązywanie niebezpiecznych kontaktów, ryzyko wykorzystywania seksualnego, cyberprzemocy oraz uzależnień, ochrona dzieci i młodzieży w środowisku cyfrowym wymaga skoordynowanych i systemowych działań. Ich skuteczność oznacza konieczność połączenia regulacji, edukacji, profilaktyki oraz wdrażania realnych mechanizmów egzekwowania przyjętych standardów.

Efektem spotkania, w którym wzięli udział reprezentanci administracji rządowej, Prezydenta RP, samorządów, instytucji odpowiedzialnych za ochronę i rozwój dzieci i młodzieży oraz kształtowanie polityki cyfrowej, a także organizacji pozarządowych i środowisk: prawników, nauczycieli, naukowców jest dokument, w którym sformułowano wnioski dotyczące sześciu najważniejszych obszarów.

Pierwszy dotyczy wzmocnienia współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej na rzecz bezpieczeństwa dzieci w Internecie. Skala i złożoność zagrożeń cyfrowych przekraczają bowiem możliwości przeciwdziałania im przez pojedyncze instytucje. Konieczne jest budowanie trwałych mechanizmów współdziałania administracji, wymiaru sprawiedliwości, systemu edukacji, pomocy społecznej, organizacji społecznych, regulatorów rynku cyfrowego oraz rodziców i opiekunów.

Drugi wniosek odnosi się do potrzeby wzmocnienia roli rodziców w procesie zapewnienia bezpieczeństwa cyfrowego dzieci przez budowę świadomości i poczucia odpowiedzialności w rodzinie. Chodzi o ciągłą komunikację i sytuację, w której rodzic staje się przewodnikiem w świecie cyfrowym, potrafiącym uświadomić dzieciom potencjalne ryzyko

i wspólnie ustalić limity korzystania z Internetu. Ważny jest też trening asertywności w relacjach z rówieśnikami czy nieznajomymi oraz dawanie dzieciom dobrego przykładu. Trzeci wniosek dotyczy wyeliminowania dostępu dzieci do pornografii i treści nielegalnych oraz zdecydowanego ograniczenia do innych treści szkodliwych i niebezpiecznych, a także wzmocnienia ochrony prywatności i wizerunku dziecka. Konieczne jest do tego wypracowanie oraz wdrożenie skutecznych rozwiązań prawnych, technicznych i edukacyjnych. Równie ważne – to wniosek czwarty – jest wprowadzenie jasnych, jednolitych i praktycznych standardów reagowania na zagrożenia cyfrowe. Każda osoba, podmiot, instytucja (w tym szkoła i placówka) pracująca z dziećmi powinna dysponować narzędziami i mechanizmami reagowania na cyberprzemoc, seksting, publikację kompromitujących materiałów oraz inne zagrożenia i formy krzywdzenia *online*. Powinny być one spójne z rządowym dokumentem „Standardy ochrony małoletnich” i powiązane z praktycznymi działaniami profilaktycznymi, diagnostycznymi i interwencyjnymi, a także uwzględniać głos dzieci i młodzieży.

Wsparcie kompleksowej edukacji cyfrowej w systemie oświaty, zwiększanie świadomości nauczycieli, rodziców i opiekunów, to kolejny postulat uczestników debaty.



Fot. Marek Brzeziński/NIK

O zagrożeniach dla dzieci i młodzieży wynikających z rozwoju usług cyfrowych dyskutowali w gmachu NIK przedstawiciele władz publicznych, różnych instytucji i środowisk mających wpływ na ich ochronę oraz kształtowanie polityki w tym obszarze.

Kompetencje cyfrowe, znajomość zasad higieny cyfrowej, umiejętność krytycznego i twórczego wykorzystania narzędzi sztucznej inteligencji, świadomość konsekwencji sięgania po narzędzia cyfrowe oraz zdolność wczesnego rozpoznawania zagrożeń powinny być rozwijane od najwcześniejszych etapów edukacji. Konieczne jest również wskazywanie sposobów reagowania na ryzykowne treści i budowanie zaufania do dorosłych i instytucji państwowych.

Skuteczność tych działań zależy jednocześnie od właściwego przygotowania nauczycieli oraz włączenia rodziców i opiekunów w działania edukacyjne i profilaktyczne, zwiększenia ich świadomości, podkreślania odpowiedzialności, aby przekaz wychowawczy był konsekwentny i wzmacniający. Fundamentalne znaczenie ma tu alternatywna oferta spędzania czasu wolnego z dala od ekranu, także z rówieśnikami.

Ostatni wniosek odnosi się do dostawców usług cyfrowych i ich realnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo małoletnich. Ochrona dzieci nie może bowiem bazować wyłącznie na indywidualnej ostrożności użytkowników, ponieważ poziom ryzyka w dużej mierze kształtują rozwiązania stosowane przez międzynarodowe platformy cyfrowe. Konieczne jest zatem konsekwentne wdrażanie i egzekwowanie przepisów regulujących ten obszar oraz rozwijanie bezpiecznego projektowania usług, a także skuteczna moderacja treści szkodliwych, ograniczanie mechanizmów uzależniających i większa transparentność działań tych platform adresowanych do dzieci.

WARSZTATY NA TEMAT PRZEGLĄDÓW PARTNERSKICH

Pogłębianie wiedzy dotyczącej prowadzenia przeglądów partnerskich zgodnie z wytycznymi Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI GUID 1900 było celem warsztatów, które miały miejsce 29-30 czerwca 2026 r. w siedzibie NIK. Zorganizowano je z inicjatywy Najwyższego Urzędu Kontroli Słowacji (NKU), który kieruje pracami Podkomisji INTOSAI ds. przeglądów partnerskich. Wpisały się one w realizację drugiego celu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI) „Rozwój instytucjonalny” (SG2), określonego w Planie strategicznym na lata 2024–2030, za który odpowiada NIK.

Warsztaty otworzyła wiceprezes NIK Katarzyna Budnikowska oraz prezes NKU Ľubomir Andrassy. Wiceprezes podkreśliła, że przeglądy partnerskie stanowią kluczowe narzędzie, dzięki któremu najwyższe organy kontroli mogą weryfikować jakość swojej pracy. Raporty z przeglądów zawierają praktyczne zalecenia, które pomagają usprawnić pracę ocenianej instytucji.

Podczas warsztatów omówiono kwestie: komunikacji podczas przeglądu, rozwiązywania problemów z niekompletną lub niespójną dokumentacją, bieżącego przekazywania informacji kierownictwu, wskazówek dotyczących przygotowania raportu z przeglądu. Wśród prelegentów byli przedstawiciele najwyższych organów kontroli Austrii, Francji, Izraela, Polski, Słowacji, Szwecji, Węgier i Wielkiej Brytanii.



Fot. Marek Brzeziński/NIK

Warsztaty pokazały, że większość trudności związanych z przeglądami wynika z kwestii organizacyjnych, komunikacyjnych i przygotowawczych. Ich systemowe usprawnienie może znacząco zwiększyć efektywność i wartość całego procesu.

Podzieleni na trzy grupy uczestnicy analizowali różne aspekty całego procesu, aby odpowiedzieć na dwa pytania: jakie są główne wyzwania oraz które rozwiązania sprawdzają się w praktyce, a które wymagają doskonalenia.

Prezes Ľubomír Andrassy spotkał się przy okazji warsztatów z prezesem NIK Mariuszem Haładyjem. Towarzyszyła mu dyrektorka generalna Ľubica Gazdová. Ze strony NIK w spotkaniu udział wzięli: wiceprezes Katarzyna Budnikowska, p.o. dyrektora Departamentu Zarządzania Procesem Kontroli Paweł Banaś oraz Kamila Żyndul, p.o. kierownika Wydziału Międzynarodowego w tej jednostce. Rozmowy dotyczyły m.in. nowego systemu zarządzania jakością wprowadzonego w NOK Słowacji.

WIZYTA DELEGACJI NOK BANGLADESZU

Lepsze zarządzanie finansami, walka z korupcją i oszustwami, a także zwiększenie odpowiedzialności i poprawa wydajności gromadzenia, alokacji i wykorzystania zasobów publicznych były głównymi celami wizyty delegacji Urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego Bangladeszu (OCAG) 6-9 lipca 2026 r. w siedzibie NIK oraz Małopolskiej Delegaturze NIK w Krakowie. Zorganizowano ją w ramach projektu współpracy bliźniaczej (ang. *twinning*). Uczestniczył w niej kontroler i audytor generalny Bangladeszu Md. Nurul Islam wraz z dziewięcioma pracownikami. Gości powitali prezes NIK Mariusz Haładyj oraz wiceprezes Jacek Kozłowski, który nadzoruje realizację projektu.

Prezes NIK podkreślił znaczenie wymiany doświadczeń między instytucjami, zaznaczając, że w relacjach z OCAG szczególnie interesująca byłaby wymiana informacji na temat kontroli dużych projektów infrastrukturalnych, digitalizacji procesu audytu oraz analizy systemów budżetowych. Podkreślił, że rozszerzenie współpracy bilateralnej poza ramy projektu twinningowego może przynieść wymierne korzyści i zasługuje na dalsze wsparcie.

W trakcie zajęć dla audytorów OCAG przeprowadzono szkolenie: „Jak zostać dobrym trenerem” i omówiono podejście stosowane przez NIK podczas prowadzenia kontroli wykonania budżetu państwa czy kontroli finansowej.

Przedstawiciele OCAG odwiedzili też Ministerstwo Sprawiedliwości, w którym zapoznali się z najważniejszymi zagadnieniami dotyczącymi relacji między NIK a jednostką kontrolowaną. W trakcie spotkania z sekretarzem stanu Władysławem Teofilem Bartoszewskim omówiono współpracę dwustronną Polski i Bangladeszu. Wiceprezes NIK Jacek Kozłowski, przedstawiając założenia projektu oraz dotychczasowe współdziałanie z OCAG, podkreślił, że Polska korzystając z doświadczeń i pomocy otrzymanej w latach 90. XX w. czuje odpowiedzialność za wspieranie rozwoju instytucjonalnego partnerów. W trakcie pobytu w Warszawie kontrolerzy z Bangladeszu zapoznali się również z modelem funkcjonowania NIK. Podczas wizyty w Sejmie poseł Przemysław Witek z Komisji ds. Kontroli Państwowej przedstawił relacje i zasady współpracy pomiędzy parlamentem i Izbą.

Z kolei w Małopolskiej Delegaturze NIK w Krakowie audytorzy z OCAG mieli okazję zapoznać się z działalnością terenowych jednostek Izby, a także z ich ustaleniami



Fot. Marek Brzeziński/NIK

Uczestnicy spotkania; w środku, drugi od lewej prezes NIK Mariusz Haładyj, obok po prawej kontroler i audytor generalny Bangladeszu Md. Nurul Islam.

dotyczącymi m.in. ochrony środowiska i jakości powietrza. Stanowiły one punkt wyjścia do dyskusji na temat podobieństw i różnic w prowadzeniu audytów. Zastanawiano się też, jak skutecznie zadbać o prawidłową realizację wniosków pokontrolnych, omawiano kwestie związane z kierowaniem zawiadomień do organów ścigania.

Podczas spotkania z kierownictwem NIK kontroler i audytor generalny Bangladeszu podkreślał duże znaczenie projektu dla rozwoju zdolności OCAG do realizacji audytów zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI). Zaproponował projekt listu intencyjnego dotyczącego dalszego wzmacniania współpracy z NIK m.in. w obszarze transformacji cyfrowej, analizy danych oraz audytów klimatycznych i środowiskowych.

MIĘDZYNARODOWA KONTROLA RÓWNOLEGŁA

Najwyższy organ kontroli Republiki Macedonii Północnej był gospodarzem konferencji wieńczącej międzynarodową kontrolę równoległą, mającą na celu określenie wyzwań oraz wskazanie rozwiązań dotyczących potrzeb starzejącego się społeczeństwa (ang. International Parallel Audit on Preparedness of Governments for an Ageing Population). Wydarzenie miało miejsce 23-24 czerwca 2026 r. w Skopje.

W badaniu uczestniczyły najwyższe organy kontroli (NOK) z dziewięciu państw: Albanii, Izraela, Litwy, Republiki Macedonii Północnej, Malty, Paragwaju, Polski, Portugalii oraz Słowacji. Jej koordynatorem był NOK Izraela, zaś Austria i Czechy – obserwatorami. Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali Ewa Przywara i Bartłomiej Ślusarczyk, specjaliści kontroli państwowej z Departamentu Spraw Społecznych.

Przedstawiciele NOK Izraela przybliżyli najistotniejsze zagadnienia z kontroli. Raport powstaje na podstawie wkładów poszczególnych uczestników, a jego publikacja jest przewidziana w III kwartale 2026 r. Będzie obejmował cztery obszary: kompleksowe plany rządowe i aspekty budżetowe dotyczące starzejącego się społeczeństwa (ang. Comprehensive Governmental Plans & Budgetary Aspects Group); przygotowanie systemu opieki społecznej – dobrostan i jakość życia po przejściu na emeryturę (ang. Preparing The Welfare System Well-Being & Quality of Life After Retirement); przygotowanie systemu emerytalnego (ang. Preparing The Pension System); przygotowanie systemu opieki zdrowotnej – opieka nad seniorami w społeczności (ang. Preparing The Health System – System Community-Based Elderly Care). Zagadnienia z drugiego obszaru opracowali przedstawiciele Polski, Izraela i Litwy.

Kolejnym punktem był panel na ich temat. Grupę zajmującą się drugim podtematem reprezentowała Ewa Przywara. W trakcie panelu padły pytania m.in. o: najważniejsze ustalenia z poszczególnych obszarów; wyzwania lub zagrożenia, które podzielały kraje uczestniczące w kontroli; przesłania uczestników dla decydentów politycznych; wartość dodaną międzynarodowej współpracy, zarówno pod względem ustaleń, rekomendacji, jak i sposobu realizacji prac.



Fot. NOK Macedonii Północnej

Uczestników konferencji gościł najwyższy organ kontroli Republiki Macedonii Północnej; w dolnym rzędzie, siódmy z lewej audytor generalny Maksim Acevski.

Uczestników poproszono o przedstawienie rekomendacji dla przyszłych międzynarodowych zespołów kontrolerskich. Następnie podzielono się na dwie grupy robocze. Pierwsza omawiała wnioski ze wspólnej pracy nad raportem (przedstawiciele Litwy, Portugalii, Albanii i Malty). Z kolei druga podnosiła sprawy związane z udostępnieniem opinii publicznej wyników kontroli (przedstawiciele Polski, Republiki Macedonii Północnej, Słowacji i Izraela). Reprezentanci NIK wskazali m.in., że oprócz publikacji raportów, warto rozważyć organizację konferencji prasowych, paneli ekspertów, a także umieszczanie w mediach społecznościowych podcastów na temat przeprowadzanych kontroli. Drugi dzień konferencji rozpoczął się od wykładu prof. dr. Blazhe Josifovskiego z Instytutu Badań Socjologicznych, Politycznych i Prawnych Uniwersytetu św. Cyryla i Metodego w Skopje, dotyczącego starzenia się społeczeństwa i zrównoważonego rozwoju macedońskiego systemu emerytalnego oraz wyzwań demograficznych, fiskalnych i instytucjonalnych. Następnie przedstawiciele czeskiego NOK, którzy przygotowują się do rozpoczęcia kontroli o podobnej tematyce, przedstawili prezentację na temat trendów demograficznych w swoim kraju oraz środków przeznaczonych na wsparcie aktywnego starzenia się i zatrudnienia osób starszych.

W kolejnym punkcie delegaci z poszczególnych krajów zaprezentowali najważniejsze informacje ze swoich raportów. Ewa Przywara mówiła o kontynuowaniu zatrudnienia po osiągnięciu wieku emerytalnego, braku systemowej identyfikacji samotnych seniorów, a także realizacji programów rządowych inicjujących powstawanie nowych form pomocy dla starszych osób. Ponownie pracowano także w grupach roboczych.

(red.)

Contents

Auditing	8
Address by the President of the Supreme Audit Office to the Parliament – State Budget Execution in 2025	8
WOJCIECH ROBACZYŃSKI: Compensation for Damage Incurred in Connection with Performance of Civil Protection and Civil Defence Tasks – New Statutory Solutions	16
FINDINGS OF NIK AUDITS	33
ANDRZEJ SKWIRA, PIOTR WOŁOWIEC: Emergency Medical Services System – Staff Shortages and Burden on Emergency Departments	33
ŁUKASZ RÓG: Protection of Museums in Emergency Situations – Inadequate Safeguards and Dysfunctional Plans	49
MICHAŁ KAPEK: Biogas and Biomethane – Missed Opportunities of Energy System Transformation: Weather-Independent Renewable Energy Sources	64
OTHER AUDITS OF NIK	80
Audit Findings Published in June and July 2026 – ed.	80

contents _____

State and Society 83

MACIEJ KĘDZIERA, ALEKSANDRA WITOSZEK-KUBICKA: Immersive
Technologies as a Tool for Competence Development
– Potential Applications in the Audit Environment _____ 83

NIK in Brief 100

Safe Children in the Digital World – ed. _____ 100

Workshop on Peer Reviews – ed. _____ 102

Visit of the Bangladesh SAI Delegation – ed. _____ 103

International Parallel Audit – ed. _____ 105

Contents 107

Information for Readers and Authors _____ 107

Information for Subscribers _____ 109

„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” poczynawszy od nr. 6/2011 znajdują się na stronie CEJSH: <http://cejsh.icm.edu.pl/>.

JML to system zajmujący się oceną czasopism oraz sporządzający ich ranking na podstawie około 30 parametrów zgrupowanych w pięciu kategoriach: jakość naukowa, jakość edytorska, zasięg, częstotliwość/regularność/stabilność rynkowa oraz jakość techniczna. Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2024 r.: 78,75.

Poczynawszy od numeru 1/2021 „KP” publikowane na łamach naszego pisma artykuły otrzymują numery identyfikacji elektronicznej DOI. Identyfikatory DOI, zwane czasem punktami, to cyfrowe oznaczniki dowolnego przedmiotu własności intelektualnej (w przypadku czasopisma – artykułu), na stałe przypisane do danego obiektu. Raz nadany numer DOI nie może ulec zmianie, nawet jeśli prawa własności do niego zostaną przeniesione na inną instytucję. Ich posiadanie poprawia widoczność publikacji w Internecie, ułatwia również jej wyszukanie.

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej”

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i pogładowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach 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 sierpniu 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.*