wrzesień
październik
2026
5

KONTROLA PAŃSTWOWA

WYSTĄPIENIE PREZESA NIK W SEJMIE

Sprawozdanie z działalności Izby w 2025 roku

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI

Zachowanie lasów państwowych jako zasobu strategicznego
– ustalenia NIK i ramy kontroli

JACEK MICHALAK, PAWEŁ SUCHOCKI

Blankietowość normy a sankcja finansowa w prawie Unii
– standardy ochrony beneficjenta w świetle wyroku TSUE

LESZEK SYGUŁA

Możliwości wykorzystania uczenia maszynowego w KSeF
– analiza danych z faktury ustrukturyzowanej

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 71: 2026 r. – NUMER 5 (430) – WRZESIEŃ – PAŹDZIERNIK

KOMITET REDAKCYJNY

Włodzimierz Broński, dr hab.; prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, kierownik Katedry Negocjacji i Mediacji w Instytucie Prawa Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Stanisław Dziwisz, dr; 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; była 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 w stanie spoczynku
Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej"
Tomasz Sobecki, dr; Akademia Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu; radca prezesa NIK; p.o. dyrektora Kujawsko-Pomorskiej Delegatury NIK w Bydgoszczy
Zbigniew Wrona, dr; radca prezesa NIK

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Jean-Bernard Auby, prof., em., Instytut Nauk Politycznych w Paryżu (Francja)
Josef Koubek, prof., em., Uniwersytet Ekonomiczny w Pradze (Czechy)
Cristiana Lauri, dr, Europejski Instytut Uniwersytecki (Włochy)
Elisa Scotti, prof., Uniwersytet w Maceracie (Włochy)
Fumio Shimpo, dr, prof. Uniwersytetu Keio w Tokio (Japonia)
Maciej M. Sokołowski, dr hab., Uniwersytet Warszawski, Sustainability College Bruges (Polska, Belgia), sekretarz rady zagranicznej
Ulrich Stelkens, dr, prof., Niemieckiego Uniwersytetu Nauk Administracyjnych w Spirze (Niemcy)
Roberto Galán Vioque, dr, prof. Uniwersytetu w Sewilli (Hiszpania)

REDAKCJA STATYSTYCZNA

Wiesław Karliński, dr inż.; były wicedyrektor jednostek NIK odpowiedzialnych za metodykę i informatyczne wsparcie kontroli

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

„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. 134.

Spis treści

Kontrola i audyt 8

Sprawozdanie z działalności NIK w 2025 roku – wystąpienie prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Sejmie 8

Na 65. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, 15 września 2026 r., prezes Najwyższej Izby Kontroli Mariusz Haładyj przybliżył uwarunkowania i efekty działalności NIK w 2025 roku. Zaznaczył, że przez część sprawozdawanego okresu nie był pracownikiem Izby, dlatego skupił się na działaniach przybliżających instytucję do celów, o których mówił rok temu podczas wysłuchania publicznego – odbudowie kultury pracy i bezstronności. Prezes zapowiedział bardziej syntetyczne i przystępne przedstawianie wyników kontroli oraz silniejsze monitorowanie realizacji wniosków pokontrolnych. Wskazał na promocję dobrych praktyk, które mogą wykorzystywać inne instytucje publiczne. Zwrócił uwagę, że NIK rozwija analizę ryzyka, która ma wspierać wybór tematów kontroli i umożliwiać planowanie pracy z perspektywy najważniejszych problemów państwa. Nową formułę zastosowano przy tworzeniu planu pracy Izby na 2027 rok. Prezes podkreślił, że rozważając przeprowadzenie kontroli, NIK korzysta również z doświadczeń Sejmu, Senatu, innych organów państwa, organizacji społecznych i środowisk eksperckich. Dodał, że podczas pierwszego w historii Izby wysłuchania społecznego ponad 30 organizacji zgłosiło niemal 100 propozycji tematów kontroli.

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI: Zachowanie lasów państwowych jako zasobu strategicznego – ustalenia NIK i ramy kontroli 17

Rozważania dotyczą lasów państwowych, rozumianych jako lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, ze szczególnym uwzględnieniem tych pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, którego działalność była przedmiotem analizowanych badań Najwyższej Izby Kontroli. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na cztery powiązane pytania: jak ustalić treść ustawowego nakazu zachowania lasów jako zasobu strategicznego; jakie znaczenie ma w tym mechanizmie status własnościowy; jak oceniać relację między trwałością funkcji ochronnych, społecznych i gospodarczych oraz w jaki sposób należy ujmować obowiązki podmiotów gospodarujących i nadzorujących z zastosowaniem konstytucyjnych i ustawowych kryteriów kontroli NIK. Ostatnie pytanie obejmuje także rozstrzygnięcie, czy dotychczasowe ustalenia kontrolne ujawniają nieprawidłowości jednostkowe, czy problemy systemowe.

JACEK MICHALAK, PAWEŁ SUCHOCKI: Blankietowość normy a sankcja finansowa w prawie Unii Europejskiej – standardy ochrony beneficjenta w świetle wyroku TSUE 36

W artykule postawiono tezę, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23 stanowi istotne doprecyzowanie wykładni pojęcia nieprawidłowości, również przy ocenie dopuszczalnych granic stosowania korekt finansowych w prawie Unii Europejskiej. Potwierdza on konieczność odejścia od modelu, w którym samo formalne naruszenie procedur, zwłaszcza w obszarze wydatkowania środków unijnych, jest automatycznie utożsamiane z powstaniem szkody dla budżetu Unii i prowadzi do zastosowania zryczałtowanej sankcji finansowej. Artykuł przedstawia charakter prawny definicji nieprawidłowości zawartej w art. 2 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 oraz wynikające z niej napięcia pomiędzy elastycznością regulacji unijnej a wymogiem przewidywalności prawa. Następnie analizuje mechanizm zryczałtowanych korekt finansowych, w tym praktyczną rolę taryfikatorów oraz ryzyko automatyzmu sankcyjnego. Centralną część rozważań stanowi analiza wyroku TSUE w sprawie C-175/23, przede wszystkim pod kątem konieczności wykazania rzeczywistej lub potencjalnej szkody dla budżetu Unii. W dalszej części autorzy odnoszą ten standard do polskiego modelu nakładania korekt finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji gwarancyjnej prawa, granic uznania administracyjnego oraz standardu dowodowego. Wskazują też na systemowe konsekwencje wyroku oraz przejawy jego recepcji w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

USTALENIA KONTROLI NIK 57

MARZENA BARADZIEJ: Opieka nad dziećmi i młodzieżą z niepełnosprawnością intelektualną – domy pomocy społecznej 57

W badaniu dotyczącym zapewnienia opieki dzieciom i młodzieży umieszczonym w domach pomocy społecznej (DPS) NIK objęła analizą system wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną. Punktem wyjścia były wyniki kontroli dotyczącej przestrzegania praw osób dorosłych z zaburzeniami psychicznymi przebywających w DPS. NIK ustaliła wówczas, że do tych placówek trafiają coraz młodsze osoby. Wskazała na liczne przypadki naruszania ich praw i wolności oraz ujawniła systemowe problemy na pograniczu obszarów pomocy społecznej oraz ochrony zdrowia. Celem obecnego badania było zweryfikowanie, jaką pomoc zapewniono w DPS dzieciom i młodzieży. Sprawdzano warunki organizacyjne, sposób udzielania wsparcia oraz nadzór nad placówkami. NIK oceniła także przyczyny umieszczania dzieci w tych placówkach – według szacunkowych danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na koniec 2025 r. było ich tam ponad 900. Analizą porównawczą objęto jakość opieki w podmiotach przeznaczonych wyłącznie dla małoletnich oraz w tzw. DPS łączonych, w których możliwe jest umieszczanie także dorosłych.

SYLWIA ZAKRZEWSKA, PRZEMYSŁAW GRAD: Modernizacja linii kolejowych w Polsce – czynniki skuteczności prowadzenia przedsięwzięć 72

Na modernizację i rozwój linii kolejowych w Polsce w perspektywie finansowej 2021–2027 (dostosowanej w dokumentach strategicznych do 2030/2032 roku) przewidziano 80 mld zł w ramach Krajowego Programu Kolejowego, a dodatkowe 10,7 mld zł z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, z założeniem objęcia inwestycjami co najmniej 800 km linii. Skala środków, wieloletni charakter i złożoność techniczna inwestycji powodują, że istotnym zagadnieniem staje się skuteczność ich wykonania. Badania dotyczące dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych wskazują na występowanie charakterystycznych problemów związanych m.in. z przekraczaniem planowanych kosztów i terminów oraz nieosiąganiem zakładanych korzyści. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera określenie czynników determinujących skuteczność inwestycji kolejowych oraz zależności zachodzących pomiędzy poszczególnymi etapami całego procesu. Analiza wyników kontroli dotyczącej modernizacji wybranych linii kolejowych, którą objęto osiem inwestycji, pozwala spojrzeć na ich realizację nie tylko z perspektywy określonego zadania, lecz również mechanizmów zarządzania całym procesem.

KRZYSZTOF WÓJCIK: Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej – wskazana reforma systemu 90

Do efektywnego działania administracji publicznej na wszystkich poziomach są niezbędne dobrze funkcjonujące kadry. Rekrutacja, planowanie zasobów ludzkich oraz rozwój ścieżki zawodowej od lat stanowią przedmiot analiz zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. W piśmiennictwie podkreśla się znaczenie profesjonalnych kadr w sektorze publicznym, jednak jak dowodzą kontrole NIK przeprowadzone w latach 2022, 2024 i 2025, administracja ma wciąż wiele problemów z prawidłowym stosowaniem ogólnie przyjętych zasad zarządzania pracownikami w niektórych obszarach. Jedną z przyczyn może być opisywana w literaturze i wskazywana w przywołanych badaniach Izby niejednolitość i fragmentacja wymogów odnoszących się do zatrudnionych osób.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 104

Wyniki przekazane do publikacji w sierpniu i wrześniu 2026 r. 104

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: gospodarki majątkowej Polskiej Akademii Nauk; dostępu do Internetu szerokopasmowego; gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa; gospodarki rybackiej; cyberbezpieczeństwa usług kluczowych oraz obiektów użyteczności publicznej.

Państwo i społeczeństwo 105

LESZEK SYGUŁA: Możliwości wykorzystania uczenia maszynowego w KSeF – analiza danych z faktury ustrukturyzowanej 105

Doświadczenia związane z wykorzystywaniem systemów opartych na wiedzy zakodowanej na stałe sprawiają, że od agentów sztucznej inteligencji oczekuje się zdolności do samodzielnego zdobywania informacji przez ekstrakcję wzorców z surowych danych. Zdolność ta jest znana jako uczenie maszynowe. Chodzi o naukę o algorytmach i systemach poprawiających swoją wiedzę oraz wyniki wraz ze zdobywanym doświadczeniem. Jest ona podzbiorem sztucznej inteligencji, która na podstawie wyszukiwania relacji w danych uczących próbuje naśladować inteligentne zachowania (np. wyszukiwanie anomalii). Jedną z dziedzin najszybciej wdrażających narzędzia sztucznej inteligencji są finanse. Rozwiązania takie, jak uczenie maszynowe (nadzorowane, nienadzorowane, wzmacniane) pozwalają zmierzyć się z wyzwaniami dotyczącymi np. analizy dużych zbiorów danych i wyciąganiem wniosków. Krajowy System e-Faktur (KSeF), jako zbiór danych Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, jest zbiorem typu Big Data, który można wykorzystywać do eksploracji danych, analizy biznesowej, diagnostyki i raportowania. Zastosowanie metod uczenia maszynowego pozwoli natomiast na wykorzystanie zbioru danych KSeF do wychwytywania wzorców, przewidywań i podejmowania decyzji. Artykuł przybliża te kwestie.

Z życia NIK 119

Nowy członek Kolegium NIK 119

Marszałek Sejmu Włodzimierz Czarzasty powołał 7 października 2026 r. nowego członka Kolegium NIK. Został nim dr hab. Jan Podkowik.

Ochrona praw najmłodszych 120

Najwyższa Izba Kontroli i Biuro Rzecznika Praw Dziecka (RPD) podpisały 11 września 2026 r. porozumienie o współpracy, które umożliwi wykorzystanie wiedzy eksperckiej RPD w działaniach kontrolnych NIK oraz wymianę informacji między instytucjami.

Spotkanie szefów NOK grupy V4+2 121

Zastosowanie sztucznej inteligencji i nowoczesnych rozwiązań technologicznych w kontroli było tematem cyklicznego spotkania szefów najwyższych organów kontroli Grupy Wyszehradzkiej oraz Austrii i Słowenii, które odbyło się 16-18 września 2026 r. w słoweńskiej miejscowości Bled.

Delegacja NOK Ugandy z wizytą w NIK 123

W siedzibie NIK w Warszawie oraz Małopolskiej Delegaturze NIK w Krakowie, 14-18 września 2026 r., gościli przedstawiciele najwyższego organu kontroli Ugandy, z którym Izba realizuje projekt współpracy bliźniaczej finansowany przez Unię Europejską.

Ewaluacja programów i polityk publicznych 124
Przedstawiciele Departamentu Zarządzania Procesem Kontroli wzięli udział w 35. spotkaniu Grupy roboczej INTOSAI ds. ewaluacji programów i polityk publicznych w Rabacie, zorganizowanym 15-16 września 2026 r.

Wymiana doświadczeń na temat transportu 126
Prezentacja wyników kontroli dotyczących infrastruktury transportowej i publicznego transportu zbiorowego było celem spotkania w Pradze, 15 września 2026 r., Grupy roboczej ekspertów ds. kontroli wykonania zadań w sektorze transportu.

W Sejmie o inwazyjnych gatunkach obcych 128
Przedstawiciel Świętokrzyskiej Delegatury NIK w Kielcach uczestniczył 28 września 2026 r. w konferencji zorganizowanej w Sejmie RP, poświęconej problematyce inwazyjnych gatunków obcych.

Wyzwania polityki migracyjnej 128
W czasie panelu ekspertów „Wyzwania i kierunki rozwoju polityki migracyjnej", który odbył się 14 września 2026 r. w siedzibie NIK, zaprezentowano kluczowe ustalenia kontroli „Działania państwa w obszarze migracji" oraz dyskutowano o potrzebie systemowych rozwiązań.

Bezpieczeństwo państwa i odporność instytucji 129
Bezpieczeństwo energetyczne, ochrona ludności, odbudowa infrastruktury oraz wzmacnianie odporności państwa na sytuacje kryzysowe były głównym tematem rozmów delegacji Najwyższej Izby Kontroli w Kijowie 26-30 września 2026 r., której przewodniczył prezes NIK Mariusz Haładyj.

Przyszłość środowiskowych domów samopomocy 130
Przedstawiciele NIK wzięli udział w ogólnopolskiej konferencji „Miejsce środowiskowych domów samopomocy w sieci oparcia społecznego, dziś i jutro – wyzwania, zagrożenia", która odbyła się w Krakowie 12-13 października 2026 r.

Contents 133

Informacje dla Czytelników i Autorów 134

Informacje dla Prenumeratorów 136

Kontrola i audyt

Wystąpienie prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Sejmie

Sprawozdanie z działalności NIK w 2025 roku

Na 65. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, 15 września 2026 r., prezes Najwyższej Izby Kontroli Mariusz Haładyj przybliżył uwarunkowania i efekty działalności NIK w ubiegłym roku, nawiązując do przedłożonego „Sprawozdania z działalności NIK w 2025 roku". Poniżej prezentujemy treść wystąpienia[1].

Panie Marszałku!
Szanowni Państwo Posłowie!

Dziękuję za możliwość przedstawienia sprawozdania rocznego z działalności Najwyższej Izby Kontroli za 2025 rok.

Przez większość sprawozdawanego okresu nie byłem pracownikiem Najwyższej Izby Kontroli, dlatego pozwólcie Państwo, że w tym roku więcej czasu poświęcę na działania, które podjęliśmy wspólnie

[1] Stenogram wystąpienia znajduje się na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/0/A6581D21502580E0C1258E730076D832/%24File/65_a_ksiazka.pdf>, s. 46, a *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2025 roku* pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,32471.pdf>. Wyróżnione fragmenty pochodzą od redakcji.



Fot. Bartosz Nehring/Kancelaria Sejmu RP

Prezes NIK Mariusz Haładyj w trakcie wystąpienia na temat działalności NIK w 2025 roku.

z kolegami i koleżankami z Najwyższej Izby Kontroli od września ubiegłego roku, aby móc zrealizować cele, o których mówiłem podczas wysłuchania publicznego w Sejmie rok temu i których chcę trzymać się wobec Państwa Posłów jako swego rodzaju kompasu.

Pierwszym istotnym dla mnie celem było odbudowanie wewnętrznej kultury pracy opartej na wzajemnym szacunku, międzyludzkiej życzliwości, współpracy i dialogu, stanowiących rzeczywisty i namacalny przejaw kolegialności NIK. Od początku staram się odbudować poczucie, że pracujemy na wspólny efekt, którym jest przyczynienie się do większego bezpieczeństwa państwa, lepszych usług publicznych oraz wyższego rozwoju gospodarczego.

Po drugie, bezstronność. Codzienną pracą i postawą staramy się dowodzić jakości naszych ustaleń i wyciąganych z nich ocen i wniosków, aby w odbiorze zewnętrznym nie było co do nich wątpliwości. Można oczywiście merytorycznie nie zgadzać się z naszymi ocenami, ale są one wynikiem pracy opartej wyłącznie na zebranych dowodach i naszej najlepszej wiedzy.

Dlaczego o tym mówię? Rozpoczynając pracę we wrześniu 2025 r., zastałem instytucję podzieloną wewnętrznie i doświadczoną różnymi trudnościami. Oddaję tym samym sprawiedliwość z jednej strony bardzo powszechnemu, krytycznemu odczuciu pracowników NIK wobec ówczesnej sytuacji, z drugiej – wysokiemu etosowi pracy, którego doświadczam w instytucji. I nie mówię tego gołosłownie.

Pod koniec ubiegłego roku dokonaliśmy przeglądu etycznego. Jego wyniki pokazały oczekiwanie przez pracowników zmiany w funkcjonowaniu NIK. Zmiany opierającej się właśnie na bezstronności kontroli, wysokiej kulturze organizacyjnej, współpracy oraz zmniejszeniu stopnia hierarchizacji i biurokracji, a nie rywalizacji między pracownikami. Przechodząc do samego sprawozdania, chciałbym podkreślić, że zmieniliśmy do niego podejście. Chcemy w nim skupić się na ocenie rezultatów działania poszczególnych instytucji, jeśli chodzi o kwestie sprawności i bezpieczeństwa państwa oraz interes obywateli. W tym roku, na bazie zakończonej kontroli, pierwszy raz prezentujemy próbę takiego podejścia. W kolejnych latach chcielibyśmy, żeby kontrole stanowiły coraz bardziej dopracowany i spójny obraz działania państwa, a nie tylko zbiór pojedynczych nieprawidłowości.

NIK powinna być zarówno bezstronnym i niezależnym oceniającym działania instytucji publicznych, jak i partnerem w dyskusji nad wdrażaniem zmian wynikających ze stwierdzonych ustaleń.

Druga połowa 2025 r. była również czasem istotnych zmian, od organizacyjnych po związane ze sposobem realizacji funkcji kontrolnej. Wyjaśnię w kilku zdaniach założenia, na których oparliśmy zmiany. NIK, z racji swojej ustrojowej roli, jest organem kontrolnym. Nie oznacza to jednak walki z instytucjami państwa, lecz działanie na rzecz ich sprawności i przejrzystości. NIK powinna być zarówno bezstronnym i niezależnym oceniającym działania instytucji publicznych, jak i partnerem w dyskusji nad wdrażaniem zmian wynikających ze stwierdzonych ustaleń. Dociekliwość jest konieczna, aby być skutecznym kontrolerem, tak jak umiejętność dialogu, aby przekonać do swoich wniosków. Dlatego nie zależy mi na widowiskowości naszej pracy. Zależy mi na identyfikowaniu słabości instytucjonalnych oraz szukaniu sposobów ich naprawy. Stąd nastawienie na dialog z Sejmem, któremu NIK podlega, oraz z instytucjami będącymi adresatami wniosków NIK.

W sferze informowania obywateli o kontrolach dbamy z kolei, aby forma nie przesłaniała treści. Walka z nieprawidłowościami, nadużyciami czy mechanizmami korupcjogennymi i konfliktami interesów pozostaje naszym kluczowym zadaniem. Kontrole NIK mają ujawniać konkretne przypadki niegospodarności czy naruszeń przepisów, które uderzają w finanse publiczne, obywateli, przedsiębiorców, a w rezultacie niszczą zaufanie do instytucji publicznych i do państwa. Jednocześnie nikt nie zastąpi NIK w analizie systemowej, prowadzącej do poprawy praktyki funkcjonowania administracji. Obecność Polski w gronie największych gospodarek świata powinna bowiem również oznaczać wysoką skuteczność w realizacji wszystkich polityk publicznych. Czujemy się jako NIK odpowiedzialni za bycie nie tylko recenzentem, lecz także instytucją aktywnie wspierającą poszukiwanie rozwiązań eliminujących zidentyfikowane słabości, np. poprzez upowszechnianie dobrych praktyk stwierdzonych w trakcie kontroli, aby mogły być wykorzystywane także przez inne instytucje.

W sferze informowania obywateli o kontrolach dbamy, aby forma nie przesłaniała treści. Walka z nieprawidłowościami, nadużyciami czy mechanizmami korupcjogennymi i konfliktami interesów pozostaje naszym kluczowym zadaniem.

Jaka powinna być nasza administracja? Do realizacji wyzwań charakterystycznych dla dzisiejszych czasów potrzebna jest, moim zdaniem, administracja nie tylko pilnująca procedur, lecz także nastawiona na osiąganie rezultatów. Nie tyle wydatkująca środki publiczne, ile je inwestująca i racjonalnie nimi zarządzająca, nieunikająca jednocześnie ryzyka tam, gdzie ono jest uzasadnione. NIK swoimi kontrolami będzie budować takie podejście do realizacji zadań publicznych, zgodnie z którym tak samo powinny być oceniane podjęte decyzje, jak i zaniechania. Ocenie będzie podlegało nie tylko to, czy wydano środki zgodnie z procedurą, lecz także, jaki rezultat państwo dzięki temu wydatkowi osiągnęło i czy zrealizowało zamierzony efekt. Temu służyły zmiany organizacyjne podjęte w ubiegłym roku.

Nowy statut pozwolił nam na niemal dwukrotne zmniejszenie liczby departamentów w siedzibie Izby. Zmieniła się też rola delegatur. Wcześniej ich właściwość ograniczała się do określonego województwa. Obecnie współpracują one ze sobą w ramach pięciu regionów, obejmujących po trzy lub cztery województwa. Delegatury po raz pierwszy otrzymały określone specjalizacje merytoryczne. W ich ramach współpracują z poszczególnymi departamentami w centrali, tworząc tzw. klastry tematyczne, koncentrujące się na sześciu kluczowych dla państwa obszarach. Są to: finanse i sprawy publiczne, bezpieczeństwo narodowe, rozwój i gospodarka, sprawy społeczne, spójność i infrastruktura oraz zasoby naturalne.

Zmieniliśmy diametralnie również podejście do planowania kontroli. Po pierwsze, przekształciliśmy proces z planowania dla poszczególnych jednostek kontrolnych w planowanie z perspektywy wymienionych wcześniej przeze mnie obszarów działania państwa. Kolejna zmiana to podejście do planowania jako procesu ciągłego. Uruchomiliśmy mechanizm bieżącej identyfikacji problemów, które wymagają kontroli NIK. Bardzo ważnym elementem planowania badań kontrolnych jest także silny wgląd w propozycje tematów kontroli od innych organów państwa oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi i środowiskami eksperckimi.

NIK swoimi kontrolami będzie budować podejście do realizacji zadań publicznych, zgodnie z którym tak samo powinny być oceniane podjęte decyzje, jak i zaniechania.

Analizujemy i omawiamy propozycje tematów przesyłanych przez Sejm, Senat, Kancelarię Prezydenta, kancelarię premiera czy Rzeczników: Praw Obywatelskich, Praw Dziecka, Praw Pacjenta i inne instytucje. Dodatkowo rozmawiamy z organizacjami pozarządowymi, ekspertami i *think tankami*. Wierzę, że dzięki szerokiemu dialogowi i zapoznawaniu się z różnymi punktami widzenia będziemy coraz precyzyjniej trafiać z aktywnością kontrolną w te obszary, które potrzebują zmian.

Przekształciliśmy proces planowania dla poszczególnych jednostek kontrolnych w planowanie z perspektywy sześciu kluczowych obszarów funkcjonowania państwa: finansów i spraw publicznych, bezpieczeństwa narodowego, rozwoju i gospodarki, spraw społecznych, spójności i infrastruktury oraz zasobów naturalnych. Kolejna zmiana to podejście do planowania jako procesu ciągłego, dzięki mechanizmowi bieżącej identyfikacji problemów.

Różne stanowiska, odmienne punkty widzenia, zróżnicowane głosy w tej dyskusji są dodatkową wartością. W tym roku zorganizowaliśmy pierwsze w historii NIK wysłuchanie społeczne, w trakcie którego ponad 30 organizacji społecznych, związków zawodowych, organizacji pracodawców i samorządów zawodowych zgłosiło niemal 100 sugestii tematów kontroli, które następnie podlegały wewnętrznej dyskusji pod względem możliwości ich wykorzystania.

Niezależnie od planowania miarą skuteczności NIK jest też jej sprawczość, czyli wpływ na poprawę jakości działania administracji publicznej, a dzięki temu poprawę jakości życia obywateli. Dlatego też wzmacniamy monitorowanie realizacji wniosków pokontrolnych, a jednocześnie dążymy do zmiany ich jakości oraz sposobu komunikacji tak, by były trafne, konkretne i coraz bardziej czytelne. Dostrzegam, że daje to stopniowy efekt i wnioski w coraz większym stopniu postrzegane są jako wartościowy element wsparcia. Jest to jednak proces wymagający czasu.

Pomocą w pracy są w coraz większym stopniu nowoczesne technologie. Siła wykorzystania narzędzi cyfrowych wymaga współpracy i wymiany danych. Standardem naczelnych organów kontroli innych państw jest możliwość korzystania z systemów informatycznych i danych jednostek kontrolowanych. Tymczasem zastana przeze mnie w NIK rzeczywistość wyglądała w ten sposób, że niejednokrotnie w kontrolach NIK prosiła o drukowanie baz danych i potwierdzanie wydruków za zgodność z oryginałem, przy czym to jest wina nie kontrolerów, lecz archaicznej ustawy i braku rozwoju nowoczesnych, cyfrowych metodyk kontroli. Zaczęliśmy wykorzystywać zaawansowane narzędzia informatyczne do wsparcia kontrolerów. Pierwsze kroki to realne wykorzystanie narzędzi klasy *business intelligence* do zarządzania procesem kontroli, jak również systemowe przeglądy informacji. Wprowadziliśmy analizę danych do jak najszybszego identyfikowania potencjalnych nieprawidłowości lub problemów. Oczywiście informatyka ma wzbogacać możliwości kontrolera, a nie go zastąpić, więc zachowujemy w tym zakresie wymaganą zdrową ostrożność.

W tym roku zorganizowaliśmy pierwsze w historii NIK wysłuchanie społeczne, w trakcie którego ponad 30 organizacji społecznych, związków zawodowych, organizacji pracodawców i samorządów zawodowych zgłosiło niemal 100 sugestii tematów kontroli, które następnie podlegały wewnętrznej dyskusji pod względem możliwości ich wykorzystania.

NIK jest też aktywna na arenie międzynarodowej. Uczestniczymy w międzynaro-

dowych projektach, dzieląc się swoją wiedzą i doświadczeniem. Pełnimy np. rolę audytora w Interpolu. Uruchamiamy też współpracę z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych – OLAF, aby w większym stopniu wykorzystać narzędzia i metodykę pracy w obszarze audytu śledczego. Wzmocniliśmy współpracę z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym. Jej wyrazem były m.in. warsztaty dla kontrolerów z zakresu kontroli efektywności działania instytucji publicznych. Współpraca z ETO i z OLAF czy z innymi najwyższymi organami kontroli wynika z potrzeby przemodelowania działalności międzynarodowej NIK. Nie tracąc nic z rozpoznawalności Izby na tym forum, chcemy nie tylko być tam widoczni, ale przede wszystkim czerpać z tej współpracy dla siebie, inspirować się rozwiązaniami innych państw, aby doskonalić nasze narzędzia kontrolne, a tym samym skutecznie realizować nasze cele.

Jednym z głównych celów działalności kontrolnej jest przekazywanie Państwu Posłankom i Posłom wiedzy o stanie państwa i finansów publicznych. To Sejm jest i będzie pierwszym adresatem naszych informacji. Przy tej okazji bardzo dziękuję za współpracę członkom Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, w szczególności: Panu Przewodniczącemu Markowi Sawickiemu, Panu Przewodniczącemu Wojciechowi Szaramie, Panu Posłowi Tomaszowi Kostusiowi – za dotychczasową życzliwość, ale też przede wszystkim rzeczowość naszej współpracy. Dziękuję również wszystkim komisjom sejmowym, w posiedzeniach których braliśmy udział, także tym, którym staramy się cyklicznie przedstawiać wyniki naszych kontroli. W czerwcu tego roku zainicjowaliśmy dodatkowo – mam nadzieję, że cykliczne – robocze spotkania z przedstawicielami klubów i kół parlamentarnych, dotyczące realizacji zadań przez NIK i współpracy z parlamentem. Wierzę, że pomogą nam one jeszcze lepiej współpracować, ale też ułatwią bieżący kontakt między Sejmem a NIK.

Zdaję sobie jednocześnie sprawę z tego, że wśród Państwa Parlamentarzystów może być odczuwany pewien niedosyt, jeżeli chodzi o możliwości realizacyjne Państwa wniosków w ramach naszych kontroli. Staramy się w maksymalnym stopniu je wykorzystywać, wszystkie analizujemy, jednak z uwagi na ich skalę nie jesteśmy w stanie zrealizować wszystkich. Niektóre wnioski podejmujemy w ramach samoistnych kontroli, a niektóre uwzględniamy w ramach innych kontroli, inne gromadzimy w bazie zagadnień do wykorzystania w przyszłości.

> *Nikt nie zastąpi NIK w analizie systemowej, prowadzącej do poprawy praktyki funkcjonowania administracji. Obecność Polski w gronie największych gospodarek świata powinna bowiem oznaczać również wysoką skuteczność w realizacji wszystkich polityk publicznych. Czujemy się odpowiedzialni za bycie nie tylko recenzentem, ale również instytucją aktywnie wspierającą poszukiwanie rozwiązań eliminujących identyfikowane słabości.*

Jakie problemy rysują się na podstawie przeprowadzonych przez nas kontroli? Niewątpliwie Polska wciąż jest

na krzywej wznoszącej. Odnotowujemy znaczący wzrost gospodarczy na tle dużych państw europejskich i krajów sąsiednich, przy stosunkowo niskiej inflacji i dość niskim bezrobociu. Sytuacja gospodarcza naszego kraju jest obiektywnie dobra. Dobra kondycja polskiej gospodarki jest przede wszystkim zasługą przedsiębiorczości i pracowitości Polek i Polaków. Trudno jednak nie zauważyć, że bez znaczącej poprawy funkcjonowania instytucji publicznych w ostatnich dekadach nie dałoby się tego osiągnąć. Nie oznacza to oczywiście, że nie ma się czym martwić lub nad czym pracować. Wśród systemowych problemów identyfikowanych w ramach naszych kontroli pojawiały się m.in.: deficyt planowania strategicznego ciągłości polityk publicznych, niekonsekwentny nadzór i rozproszenie odpowiedzialności, strukturalne ryzyka dla finansów publicznych i niewystarczająca odporność państwa na współczesne zagrożenia. Jako państwo mierzymy się z wyzwaniami dotyczącymi jakości usług publicznych, skuteczności programów społecznych, efektywności zarządzania środkami publicznymi. Kontrole NIK ujawniają słabości, które mają bezpośredni wpływ na codzienne życie Polaków. Przedstawię krótko kilka zagadnień, uwzględniając także wyniki kontroli zakończonych w tym roku.

Szczególną wagę przykładamy oczywiście do kwestii bezpieczeństwa państwa.

> *Prowadzone przez nas kontrole skupiały się na problematyce szeroko rozumianej gotowości państwa do odparcia zagrożeń i zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom.*

Prowadzone przez nas kontrole skupiały się na problematyce szeroko rozumianej gotowości naszego państwa do odparcia zagrożeń i zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Szczegółowo analizowaliśmy m.in. zakupy poszczególnych systemów uzbrojenia, mechanizmy finansowania potrzeb modernizacyjnych Sił Zbrojnych, przygotowanie Wojsk Obrony Terytorialnej, a także zabezpieczenie potrzeb wojska na wypadek wojny. Zbadaliśmy również, czy formacje takie, jak: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Służba Więzienna są odpowiednio przygotowane na zewnętrzne zagrożenia państwa i ewentualny konflikt zbrojny, w szczególności czy wypracowano i przetestowano procedury działania w takiej sytuacji oraz czy poszczególne służby dysponują odpowiednimi do wyzwań zasobami.

Istotnym problemem w obszarze bezpieczeństwa państwa pozostaje brak sprawnego systemu łączności cyfrowej. Funkcjonujące obecnie rozwiązania są nieadekwatne do istniejących potrzeb, niekompatybilne, negatywnie wpływając tym samym na skuteczność operacyjną służb oraz zdolność do szybkiego reagowania przez nie w sytuacjach nadzwyczajnych.

Ważnym obszarem naszej aktywności jest system ochrony zdrowia. W tym roku opublikowaliśmy m.in. cztery dokumenty pokontrolne, z których wynika brak skutecznych mechanizmów zarządzania czasem i wynagrodzeniem personelu medycznego. Problem ten ma charakter systemowy. W 23 z 25 skontrolowanych jednostek ustaliliśmy kilkaset przypadków nieprzerwanego wykonywania świadczeń przez personel medyczny przez ponad 24 godziny. Rodzi to uzasadnione pytanie zarówno

Ważnym obszarem naszej aktywności jest system ochrony zdrowia. NIK ustaliła kilkaset przypadków nieprzerwanego wykonywania świadczeń przez personel medyczny przez ponad 24 godziny. Rodzi to uzasadnione pytanie zarówno o bezpieczeństwo pacjentów i personelu medycznego, jak i o zdolność systemu ochrony zdrowia do udźwignięcia takich nieweryfikowanych kosztów w dłuższej perspektywie.

o bezpieczeństwo pacjentów i personelu medycznego, jak i o zdolność systemu ochrony zdrowia do udźwignięcia takich nieweryfikowanych kosztów w dłuższej perspektywie. Obecnie, uwzględniając m.in. wniosek Prezesa Rady Ministrów, prowadzimy kontrole dotyczące organizacji działalności leczniczej, taryfikacji świadczeń opieki medycznej oraz zasad kształtowania wynagrodzeń kadr medycznych.

W obszarze finansów wyzwania wynikają z utrzymywania się wysokiej nierównowagi finansowej państwa, w tym z ryzyka związanego z zawężeniem przestrzeni do reagowania instrumentami polityki fiskalnej na występowanie ewentualnych kolejnych szoków gospodarczych.

W obszarze spraw społecznych zwracamy szczególną uwagę na sytuację dzieci i młodzieży. Widzimy tu problemy na kilku polach, przykładowo: objęcie gwarantowanymi świadczeniami profilaktycznymi niewielkiej liczby dzieci i młodzieży, wadliwy system wsparcia dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną umieszczonych w domach pomocy społecznej czy niewystarczającą ochronę dzieci i młodzieży przed treściami szkodliwymi i niebezpiecznymi w Internecie. W ramach wdrażania nowego podejścia do roli kontroli w lipcu tego roku wypracowaliśmy, wspólnie z Kancelariami: Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwami: Cyfryzacji i Edukacji Narodowej, wnioski obejmujące działania – od regulacji zabezpieczeń systemowych po edukację i budowanie odporności systemowej.

W obszarze zasobów naturalnych, w dobie kurczenia się strategicznego zasobu, jakim jest woda, stwierdziliśmy, że wciąż brakuje skutecznego, systemowego zapobiegania zagrożeniom związanym ze złą jakością wody. Zarówno demografia, jak i zasób w postaci wody będą naszymi priorytetami na kolejne lata.

I ostatni motyw. Jeżeli chodzi o wykonanie budżetu NIK, wspomnę tylko o jednym wyzwaniu, takim finansowym i organizacyjnym, którym jest zapewnienie pracownikom NIK adekwatnych i konkurencyjnych wynagrodzeń, które pozwolą

W obszarze spraw społecznych zwracamy szczególną uwagę na sytuację dzieci i młodzieży, dostrzegając różnorodne problemy. W obszarze zasobów naturalnych, w dobie kurczenia się strategicznego zasobu, jakim jest woda, sygnalizujemy, że wciąż brakuje skutecznego, systemowego zapobiegania zagrożeniom związanym z jej złą jakością.

nam na zatrzymywanie doświadczonej kadry i pozyskiwanie przyszłych kontrolerów. Z przykrością stwierdzam, że zastałem instytucję, z której w ostatnich latach odeszło wielu doświadczonych kontrolerów oraz instytucję z rozchwianą siatką wynagrodzeń, które niestety nie zawsze

w parze z kwalifikacjami oddawały doświadczenia oraz efekty pracy tych osób. Współpracujemy ze Związkiem Zawodowym Pracowników NIK, żeby stopniowo naprawiać tę sytuację. Tempo oczywiście będzie zależało od możliwości budżetowych. Ze spraw wewnętrznych tylko jeszcze dodam, że we wrześniu rozpoczęliśmy proces konkursów na dyrektorów i wicedyrektorów.

Kończąc, Wysoka Izbo, wyrażam przekonanie, że działalność Najwyższej Izby Kontroli służy wzmacnianiu funkcji kontrolnej Sejmu. Dużą wagę przykładamy do profesjonalizmu, w tym do etyki naszej pracy. Bezstronność, obiektywizm, rzetelność ustaleń to wartości fundamentalne dla nas i te wartości będą nami dalej kierować. Deklaruję to w imieniu swoim i pracowników, którym stojąc tu przed Państwem, jeszcze raz dziękuję za zaangażowanie, starania i codzienną pracę, a także za życzliwe przyjęcie mnie do swojego grona. Mam nadzieję, że nasz wysiłek będzie dostrzegany również przez Panie Posłanki, Panów Posłów, a przedkładane materiały będą oceniane jako pomocne w Państwa pracy.

Dziękuję bardzo.

DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2026.1.23 kontrola i audyt

Ustalenia NIK i ramy kontroli

Zachowanie lasów państwowych jako zasobu strategicznego

Artykuł wskazuje podstawy prawne i ramy kontroli zachowania lasów państwowych oraz wykonywania zarządu nad zasadniczą częścią tego zasobu przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe[1]. Punktem wyjścia są konstytucyjne i ustawowe źródła obowiązku zachowania trwałości oraz wielofunkcyjności lasów, ujmowane w relacji do ich gospodarczego użytkowania. Analiza ustaleń zawartych w Informacjach o wynikach kontroli NIK pozwala określić, w jakim zakresie kontrola państwowa może służyć w tym obszarze ocenie wykonywania obowiązków związanych z ochroną mienia publicznego, ciągłością planowania, finansowaniem funkcji publicznych, jakością nadzoru oraz mierzalnością rezultatów środowiskowych. Na tej podstawie wskazano ramy ewentualnej kontroli koordynowanej oraz trzy autorskie wskaźniki pomocnicze, które mogłyby służyć porządkowaniu danych i porównaniom.

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI

Wprowadzenie

Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju[2] jest najczęściej postrzegana jako regulacja chroniąca wymienione w niej dobra przed prywatyzacją. Takie odczytanie odpowiada zawartemu w ustawie zakazowi przekształceń własnościowych, lecz nie wyczerpuje treści normatywnej. Jej zakres obejmuje zasoby zróżnicowane pod względem właściwości przyrodniczych, odnawialności, znaczenia gospodarczego oraz konstrukcji prawnej[3]. Ustawa łączy ochronę własnościową z nakazem

[1] PGL LP.

[2] Ustawa z 6.7.2001 o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1235; dalej: ustawa o zasobach strategicznych).

[3] Zob. A. Haładyj, J. Trzewik: *Komentarz do ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, LEX/el. 2020.

gospodarowania w interesie dobra ogólnego oraz obowiązkami dostosowanymi do charakteru poszczególnych zasobów.

Dalsze rozważania dotyczą jednego z zasobów objętych ochroną – lasów państwowych, rozumianych jako lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, ze szczególnym uwzględnieniem tych pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, którego działalność była przedmiotem analizowanych kontroli Najwyższej Izby Kontroli[4]. Analiza obejmuje sposób wykonywania zarządu, planowania, finansowania i ochrony funkcji tego zasobu. Realizacja celu ustawy o zasobach strategicznych w odniesieniu do lasów była dotąd oceniana przez NIK pośrednio, w ramach kontroli sektorowych dotyczących gospodarki finansowej Lasów Państwowych i gospodarowania powierzonym im mieniem Skarbu Państwa, nadzoru ministra, planowania gospodarki leśnej, adaptacji do zmian klimatu oraz ochrony obszarów o szczególnej wartości przyrodniczej[5]. Łączna analiza tych ustaleń służy ocenie funkcjonowania systemu gospodarowania lasami jako zasobem strategicznym. Problem kontrolny nie sprowadza się przy tym do przeciwstawienia ochrony zasobu i gospodarczego korzystania z lasów. Ustawowy model gospodarki leśnej zakłada współwystępowanie funkcji ochronnych, gospodarczych i społecznych, a zasadnicze pytanie dotyczy tego, czy model zarządzania pozwala zachować ich trwałość w długim okresie. Konstytucyjne obowiązki ochrony środowiska i zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego, o których będzie mowa szerzej w kolejnych częściach artykułu, wyznaczają ramy wykładni tego ustawowego nakazu, nie tworzą jednak w ustawie zasadniczej odrębnej ustrojowej kategorii „zasobu strategicznego".

Artykuł zmierza do odpowiedzi na cztery powiązane pytania: jak ustalić treść ustawowego nakazu zachowania lasów jako zasobu strategicznego; jakie znaczenie ma w tym mechanizmie status własnościowy; jak oceniać relację między trwałością funkcji ochronnych, społecznych i gospodarczych oraz w jaki sposób należy ujmować obowiązki podmiotów gospodarujących i nadzorujących z zastosowaniem konstytucyjnych i ustawowych kryteriów kontroli NIK. Ostatnie pytanie obejmuje także rozstrzygnięcie, czy dotychczasowe ustalenia kontrolne ujawniają nieprawidłowości jednostkowe, czy problemy systemowe.

W tekście zastosowano metodę dogmatycznoprawną, uzupełnioną funkcjonalną analizą Informacji o wynikach kontroli

[4] Dalej także: NIK, Izba.

[5] Podstawowy materiał kontrolny stanowią informacje o wynikach kontroli NIK: *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*, nr ewid. 55/2015/D/14/505/KBF, Warszawa 2015 (dalej: *Gospodarka finansowa LP*); *Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych*, nr ewid. 8/2025/P/24/078/LOP, Warszawa 2025 (dalej: *Gospodarka majątkowa i finansowa LP*); *Adaptacja gospodarki leśnej Lasów Państwowych do zmian klimatycznych*, nr ewid. 107/2024/P/24/094/LZG, Warszawa 2025 (dalej: *Adaptacja gospodarki leśnej*); *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej*, nr ewid. 21/2019/P/18/048/KSI, Warszawa 2019 (dalej: *Puszcza Białowieska*). W dalszych przypisach Informacje te są cytowane przez wskazanie skróconego tytułu i właściwych stron.

NIK. Podstawę rozważań stanowią przepisy Konstytucji RP[6] określające obowiązki dotyczące dobra wspólnego, ochrony środowiska, bezpieczeństwa ekologicznego i mienia państwowego oraz konstytucyjne i ustawowe podstawy kontroli NIK, a także ustawa o zasobach strategicznych, ustawa o lasach i ustawa o ochronie przyrody[7].

Materiał kontrolny służy nie tylko jako źródło danych, lecz także do oceny możliwości zastosowania proponowanych ram kontroli.

Zasób strategiczny i status lasów

Ustawowa kategoria strategicznych zasobów naturalnych obejmuje dobra niejednorodne: określone wody podziemne i powierzchniowe, wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym oraz ich zasobami, lasy państwowe, złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej, a także zasoby przyrodnicze parków narodowych. Zasoby te różnią się właściwościami przyrodniczymi, znaczeniem gospodarczym, zdolnością do odtwarzania oraz konstrukcją prawną. Przymiotnik „strategiczny" określa ich znaczenie dla trwałego zaspokajania potrzeb wspólnoty oraz skutki, jakie mogłyby wynikać z utraty publicznego władztwa nad nimi, ich degradacji albo nieracjonalnego wykorzystania.

Dalsze rozważania wymagają uporządkowania terminologii użytej przez ustawodawcę. Określenia „strategiczny", „państwowy" i „narodowy" nie mogą być traktowane jako synonimy. „Państwowy" wskazuje na status własnościowy zasobu, „strategiczny" – na jego szczególną doniosłość funkcjonalną, natomiast „narodowy" wyraża aksjologiczne uzasadnienie ochrony, wiążąc zachowanie zasobu z dobrem wspólnym i perspektywą długoterminową. Rozróżnienie to pozwala oddzielić tytuł własności od funkcji zasobu oraz uzasadnienia jego szczególnej ochrony, a tym samym zapobiega traktowaniu własności państwowej jako celu samego w sobie. Pełna rekonstrukcja znaczenia tych określeń wykracza jednak poza zakres artykułu, jest potrzebna jedynie do wyjaśnienia relacji między chronionym zasobem a podmiotem objętym analizowanymi kontrolami[8].

Funkcjonalne znaczenie kategorii zasobów strategicznych ujawnia się przede

---

[6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja).

[7] Ustawa z 28.9.1991 o lasach (Dz.U. z 2026 r. poz. 663; dalej: u.l.) oraz ustawa z 16.4.2004 o ochronie przyrody (Dz.U. z 2026 r. poz. 13, ze zm.).

[8] Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza do tych zasobów „lasy państwowe", posługując się tym określeniem w znaczeniu przedmiotowym. Na podstawie ustawy o lasach należy je odnieść do „lasów stanowiących własność Skarbu Państwa" i odróżnić od „Lasów Państwowych", będących ustawowym skrótem nazwy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (zob. art. 1 pkt 3 ustawy z 6.7.2001 o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju oraz art. 4 ust. 1 ustawy z 28.9.1991 o lasach). Zakres obu pojęć nie jest tożsamy, ponieważ zarząd Lasów Państwowych nie obejmuje lasów będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ani będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów. Zob. art. 4 ust. 2 ustawy o lasach. Rozróżnienie ma znaczenie dla dalszego wywodu: strategicznym zasobem są lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, natomiast analizowane kontrole dotyczyły działalności Lasów Państwowych jako zarządcy zasadniczej części tego zasobu.

wszystkim w zróżnicowaniu obowiązków odnoszących się do poszczególnych ich rodzajów. Ustawa o zasobach strategicznych nie poprzestaje bowiem na objęciu ich wspólną ochroną własnościową, lecz dostosowuje sposób zachowania do właściwości przyrodniczych, w szczególności do zdolności odtwarzania. W odniesieniu do zasobów odnawialnych właściwe organy i podmioty zarządzające mają je utrzymywać, powiększać i doskonalić; z kolei złoża kopalin powinny być użytkowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zróżnicowanie tych obowiązków ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonalnej wykładni ustawy: potwierdza, że zachowanie zasobu nie ogranicza się do utrzymania jego statusu własnościowego. Nie oznacza również pozostawienia zasobu w stanie niezmienionym ani całkowitego wyłączenia go z korzystania. W wypadku zasobów odnawialnych obejmuje utrzymanie ich zdolności regeneracyjnej oraz warunków dalszego pełnienia właściwych im funkcji, natomiast w odniesieniu do zasobów nieodnawialnych – takie kształtowanie tempa i sposobu użytkowania, które uwzględnia ograniczoność zasobu oraz skutki jego wyczerpywania.

Wspólnym elementem dotyczącym wszystkich zasobów jest obejmujący je zakaz przekształceń w zakresie, w jakim stanowią własność Skarbu Państwa. Towarzyszą mu: nakaz gospodarowania zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego, obowiązki dostosowane do odnawialnego albo nieodnawialnego charakteru zasobu oraz gwarancje nieodpłatności określonych świadczeń pozaprodukcyjnych i wolnego wstępu do lasów państwowych oraz dostępu do cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Ustawa o zasobach strategicznych nie tworzy jednak kompletnego reżimu gospodarowania poszczególnymi zasobami. Konkretne zadania, kompetencje, procedury planistyczne i ograniczenia korzystania wynikają z regulacji sektorowych, które powinny być wykładane z uwzględnieniem celu ustawowego.

W odniesieniu do lasów szczególnie wyraźnie ujawnia się różnica między przedmiotem prawa własności a dobrem podlegającym zachowaniu. Objęta reżimem ustawy o zasobach strategicznych nieruchomość leśna stanowi składnik mienia Skarbu Państwa, podlega ewidencji i może być przedmiotem czynności cywilnoprawnych w granicach przewidzianych prawem. Las jest jednak równocześnie ekosystemem i jego znaczenie obejmuje zachowanie różnorodności biologicznej, zdolności regeneracyjnej i produkcyjnej, ochronę gleb i wód, funkcje klimatyczne, krajobrazowe i zdrowotne oraz możliwość korzystania społecznego[9]. Wartość zasobu nie może być więc utożsamiana z wartością gruntu, drzewostanu ani przychodem z pozyskania drewna.

Przedstawione elementy składają się na funkcjonalne rozumienie nakazu zachowania lasów jako zasobu strategicznego.

[9] Zob. art. 6 ust. 1 pkt 1a, art. 7-8 i art. 13 u.l.; J. Chmielewski: *Constitutional Basis of Polish Forest Law*, „Polish Yearbook of Environmental Law" 2016, s. 7-22; G. Buczyński: *Rola państwa i prawa w ochronie lasów* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, B. Rakoczy (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Obejmuje on ochronę tytułu własności i faktycznego władztwa nad mieniem, utrzymanie zdolności regeneracyjnej i wielofunkcyjności lasów, zapewnienie odpowiednich warunków zarządu oraz zachowanie ich publicznej dostępności. Strategiczny charakter zasobu wymaga przy tym uwzględnienia perspektywy wykraczającej poza roczny plan finansowy i bieżący cykl gospodarczy, ponieważ decyzje dotyczące pozyskania, odnowienia, ochrony siedlisk, retencji i składu gatunkowego wywołują skutki przez dziesięciolecia. Ocena realizacji ustawowego nakazu zachowania lasów powinna zatem uwzględniać także ryzyko utraty zdolności do pełnienia strategicznych funkcji oraz przenoszenia kosztów środowiskowych, majątkowych i organizacyjnych na kolejne lata.

Lasy Państwowe są podstawową jednostką organizacyjną, za pomocą której państwo wykonuje zarząd nad zasadniczą częścią lasów stanowiących własność Skarbu Państwa[10] oraz realizuje związane z nimi zadania ochronne, gospodarcze i społeczne. Znaczenie tej jednostki nie sprowadza się zatem do technicznego administrowania nieruchomościami. Łączy ona wykonywanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa[11] z zapewnieniem trwałości gospodarki leśnej i ciągłości funkcji publicznych zasobu. Wypełnia w ten sposób funkcję publiczną o znaczeniu ustrojowym. Lasy Państwowe nie mają osobowości prawnej, a ich organizacyjna i finansowa samodzielność nie tworzy odrębności majątkowej; czynności dotyczące zarządzanych nieruchomości wywołują skutki w sferze prawnej Skarbu Państwa. Samofinansowanie ma służyć ciągłości wykonywania zadań, nie zaś podporządkowaniu działalności maksymalizacji wyniku finansowego. Dlatego zarówno nadwyżka środków, jak i nierentowność określonych funkcji powinny być oceniane z punktu widzenia potrzeb zasobu i ustawowych celów gospodarowania.

Wykonywanie zarządu obejmuje również aktywną ochronę mienia. Wymaga prawidłowej ewidencji nieruchomości, ochrony granic, reagowania na korzystanie bez tytułu, ostrożności przy rozporządzaniu oraz zapewnienia danych pozwalających ustalić rzeczywisty stan zasobu. Zakaz przekształceń własnościowych nie zapobiega bowiem utracie faktycznego władztwa, będącej następstwem zaniedbań zarządczych. Strategiczne znaczenie lasów wzmacnia zatem wymaganie staranności w wykonywaniu zarządu, nie zmieniając konstrukcji prawa własności.

Powierzenie Lasom Państwowym zasadniczej roli w gospodarowaniu zasobem nie oznacza jednak, że każda wyspecjalizowana czynność musi być wykonywana przez podmiot państwowy. Trybunał

[10] Zob. art. 32 u.l.

[11] Zob. art. 32 i art. 50 u.l. Na temat publicznego charakteru zarządu zob. I. Sierpowska: *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" nr 1/2006, s. 133-151; A. Habuda: *Prawne fundamenty zrównoważonej gospodarki leśnej i ochrony lasów. Fakty i postulaty* [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 2015, s. 319-321. Por. także art. 2 oraz art. 4 ust. 1–3 u.l.; J. Bieluk, K. Leśkiewicz: *Ustawa o lasach. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017, komentarz do art. 2 i art. 4.

Konstytucyjny zwrócił uwagę, że wymagany poziom profesjonalizmu może zostać zapewniony przez kwalifikacje wykonawców, reglamentację działalności oraz zatwierdzanie planów przez właściwy organ[12]. Publiczna odpowiedzialność państwa polega więc na ustanowieniu standardów, zapewnieniu nadzoru i weryfikowalności rezultatów, nie zaś na utrzymywaniu monopolu państwowego wykonawcy.

Z wykonywaniem zarządu nad lasami państwowymi wiąże się ponadto obowiązek zapewnienia ich publicznej dostępności. Podlega ona jednak ograniczeniom. Artykuł 26 ustawy o lasach przewiduje zarówno stałe ustawowe zakazy wstępu do określonych kategorii lasów, jak i okresowy zakaz wprowadzany przez nadleśniczego w przypadkach wskazanych w ustawie. Ograniczenia dostępu powinny pozostawać związane z ustawowo określonym celem, a sposób gospodarowania nie może sprowadzać funkcji społecznej lasów do ubocznego kosztu działalności produkcyjnej[13].

Zachowanie lasów jako zasobu strategicznego

Podstawy konstytucyjne

Ustrojowa podstawa zachowania lasów ma złożony charakter. Artykuł 1 Konstytucji nakazuje ujmować zadania państwa z perspektywy dobra wspólnego, które nie jest tożsame ani z interesem władz publicznych, ani z maksymalizacją wpływów właściciela. W analizowanym obszarze wymaga ono takiego ukształtowania instytucji i reguł gospodarowania, aby służyły wspólnocie politycznej z poszanowaniem praw jednostki i odpowiedzialności za warunki życia[14].

Artykuł 5 Konstytucji łączy ochronę środowiska, jako jeden z podstawowych celów Rzeczypospolitej, z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada ta nie ustanawia automatycznego pierwszeństwa ochrony przyrody nad korzystaniem gospodarczym ani odwrotnie. Wymaga rozpoznania wzajemnych zależności, uwzględnienia skutków długookresowych i wyboru środków, które pozwalają zachować podstawowe funkcje środowiska przy prowadzeniu rozwoju społecznego i gospodarczego. W gospodarce leśnej wyklucza to zarówno sprowadzenie lasu do źródła przychodu, jak i wyprowadzanie z Konstytucji jednego, z góry określonego modelu użytkowania.

Centralne znaczenie dla analizowanego problemu ma art. 74 ust. 1 Konstytucji, który zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Artykuł 74 ust. 2 ustanawia natomiast ogólny obowiązek ochrony środowiska przez władze

[12] Wyrok TK z 26.3.2007 r., K 29/06, OTK ZU 2007, nr 3/A, poz. 30. Sprawa dotyczyła ustawowej wyłączności Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej na sporządzanie planów urządzenia lasu dla tych pozostających w zarządzie Lasów Państwowych.

[13] Zob. art. 5-6 ustawy o zasobach strategicznych; art. 26-28 u.l.; M. Walas: *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, B. Rakoczy (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 96-117.

[14] Por. I. Lipowicz: *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" nr 3/2017, s. 17-31; P. Korzeniowski: *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne" w systemie prawa ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" nr 1/2015, s. 27-36.

publiczne. Zestawienie obu norm oznacza, że ochrona nie może ograniczać się do reakcji na już powstałą degradację. Użyte w art. 74 ust. 1 sformułowanie „prowadzenie polityki zapewniającej" nie ustanawia gwarancji całkowitego wyeliminowania zagrożeń, lecz określa standard działania władz publicznych: polityka powinna być spójna i długofalowa, obejmować rozpoznawanie ryzyka, określanie celów, dobór instrumentów, zapewnienie finansowania oraz monitorowanie rezultatów. Bezpieczeństwo ekologiczne oznacza w tym ujęciu zdolność państwa do identyfikowania i ograniczania zagrożeń dla podstawowych funkcji środowiska na podstawie prawa, aktualnej wiedzy i dostępnych środków[15].

Odwołanie w art. 74 ust. 1 do „współczesnego i przyszłych pokoleń" stanowi element treści obowiązku zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego, a nie jedynie deklarację aksjologiczną. Przepis przesuwa horyzont oceny działań władz publicznych poza bieżący stan środowiska i nakazuje uwzględniać skutki odroczone, kumulatywne i trudno odwracalne. Przyszłe pokolenia nie są tu postrzegane jako aktualny podmiot roszczenia wobec państwa; wyznaczają natomiast konstytucyjny punkt odniesienia dla oceny decyzji podejmowanych obecnie. Oznacza to, że doraźna efektywność, krótkookresowy rachunek gospodarczy ani aktualne potrzeby użytkowników zasobu nie mogą wyczerpywać oceny prawidłowości polityki środowiskowej. Władze publiczne powinny brać pod uwagę, czy obecny sposób gospodarowania daje możliwość zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego również w przyszłości.

Międzypokoleniowy wymiar art. 74 ust. 1 nie oznacza zakazu korzystania z zasobów ani nakazu utrzymania ich w stanie niezmienionym. Wymaga natomiast, aby kompromis między potrzebami współczesnymi i przyszłymi nie polegał na prostym przenoszeniu kosztów środowiskowych na kolejne generacje. Im bardziej długotrwały, kumulatywny albo trudno odwracalny charakter mają skutki określonych decyzji, tym większe znaczenie zyskują: ich uprzednie rozpoznanie, ciągłość planowania, monitoring i możliwość korekty. W odniesieniu do lasów oznacza to potrzebę ochrony nie tylko bieżącego stanu drzewostanu, lecz także zdolności regeneracyjnej, odporności na zmiany klimatu oraz trwałości funkcji ekologicznych, społecznych i gospodarczych w horyzoncie wykraczającym poza roczny plan finansowy, kadencję organu czy okres objęty kontrolą.

Znaczenie tego wymogu ujawnia się szczególnie wtedy, gdy zagrożenie dla trwałości zasobu nie wynika z jednej decyzji, lecz z kumulacji działań podejmowanych w dłuższym czasie. Poszczególne rozstrzygnięcia mogą być zgodne z prawem, ekonomicznie uzasadnione i racjonalne z perspektywy bieżących potrzeb,

[15] M. Górski: *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016; L. Garlicki, M. Derlatka: *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 804-806; K. Szwed: *Konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" nr 3/2022, s. 66-74.

a mimo to ich łączny skutek może stopniowo osłabiać zdolność zasobu do regeneracji i pełnienia jego funkcji. Z perspektywy art. 74 ust. 1 Konstytucji problemem staje się zatem nie tylko zapobieganie pojedynczym aktom degradacji, lecz także takie ukształtowanie polityki państwa, aby dostrzegała skutki skumulowane i odroczone oraz nie premiowała systemowo krótkookresowej korzyści kosztem bezpieczeństwa ekologicznego przyszłych pokoleń.

Pomocniczego wyjaśnienia tego mechanizmu dostarcza model „tragedii wspólnego pastwiska"[16]. Pokazuje on, że działania racjonalne z perspektywy poszczególnych użytkowników mogą, jeżeli są podejmowane niezależnie i oceniane w krótkim horyzoncie, prowadzić do rezultatu niekorzystnego dla całej wspólnoty. W odniesieniu do zasobów środowiska problem ma również wymiar temporalny: korzyści z eksploatacji lub oszczędności mogą przypadać obecnym użytkownikom, podczas gdy koszty pogorszenia odporności, zdolności regeneracyjnej albo innych funkcji zasobu ujawnią się dopiero później. W tym znaczeniu model wzmacnia, lecz nie zastępuje normatywnej argumentacji wynikającej z art. 74 ust. 1 Konstytucji.

Instytucjonalne badania nad gospodarowaniem zasobami wspólnymi uzupełniają ten obraz o wskazanie, że trwałość zasobu zależy nie tylko od formy własności, lecz także od jakości reguł korzystania, monitoringu, koordynacji, przypisania odpowiedzialności i możliwości korygowania działań. W tym punkcie argument ten łączy się bezpośrednio z praktyką kontrolną NIK. Analizowane kontrole, choć nie posługują się językiem teorii zasobów wspólnych, intuicyjnie ujmują podobny problem: wychodzą poza ocenę pojedynczych czynności i badają, czy rozwiązania organizacyjne, planistyczne, finansowe i nadzorcze tworzą system zdolny do zachowania funkcji zasobu w czasie. Z tego punktu widzenia powtarzalność niekorzystnych zjawisk, brak koordynacji albo brak mechanizmu oceny ich łącznych następstw mogą mieć znaczenie także wtedy, gdy żadna pojedyncza decyzja nie wyjaśnia jeszcze ryzyka dla całego zasobu. Ustalenia dotyczące „tragedii wspólnego pastwiska" i instytucjonalnych warunków trwałego gospodarowania zasobami pomagają więc uchwycić systemowy wymiar obowiązku zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Ramy gospodarowania mieniem państwowym wyznaczają również art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji. Zastrzeżenie formy ustawowej dla zasad i trybu nabywania, zbywania oraz obciążania mienia państwowego, a także organizacji Skarbu Państwa potwierdza, że sposób wykonywania własności lasów wymaga jednoznacznych podstaw prawnych. Przepisy te nie ustanawiają jednak ogólnej zasady, zgodnie z którą każdy zasób strategiczny

[16] Zob. G. Hardin: *The Tragedy of the Commons*, „Science" nr 3859/1968, s. 1243-1248; E. Ostrom: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press 1990, s. 1-28, 88-102. Por. także T. Dietz, E. Ostrom, P.C. Stern: *The Struggle to Govern the Commons*, „Science" nr 5652/2003, s. 1907-1912.

musi pozostawać własnością państwa. Konstytucyjne cele środowiskowe nie mogą bowiem zastąpić przepisu określającego kompetencję, zakaz albo ograniczenie, a regulacja własnościowa powinna być wykładana w sposób umożliwiający wykonanie obowiązków dotyczących bezpieczeństwa ekologicznego, zdrowia i dobra wspólnego.

Kryteria kontroli NIK

Realizacja wskazanych obowiązków podlega weryfikacji przez NIK na podstawie art. 203 Konstytucji oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[17]. Kryteria kontroli wyznaczają sposób oceny stwierdzonego stanu faktycznego, nie są natomiast źródłem zadań ani obowiązków podmiotu kontrolowanego. Ich treść wynika z właściwych dla danego podmiotu norm prawnych, które – w zakresie relewantnym dla badanego działania – współtworzą wzorzec kontroli. W odniesieniu do Lasów Państwowych, jako państwowej jednostki organizacyjnej, zastosowanie znajdują wszystkie cztery kryteria wymienione w art. 203 ust. 1 Konstytucji i art. 5 ustawy o NIK: legalność, gospodarność, celowość i rzetelność. Artykuł 28 ust. 1 ustawy o NIK rozdziela ustalenie stanu faktycznego i jego rzetelne udokumentowanie od dokonania oceny działalności według kryteriów z art. 5. Ustalenie kontrolne opisuje zatem stan stwierdzony w toku kontroli; oceną jest dopiero jego odniesienie do odpowiedniego wzorca. W wypadku legalności wzorzec ma charakter normatywny i służy ustaleniu, czy działanie albo zaniechanie miało podstawę prawną, mieściło się w granicach kompetencji oraz odpowiadało obowiązującym nakazom i zakazom. Konstytucja może być w tym zakresie bezpośrednim elementem wzorca, jeżeli jej norma jest adekwatna do kontrolowanego działania; nie może być traktowana jedynie jako pozaprawne „ukierunkowanie" oceny.

Pozostałe kryteria poszerzają ocenę działalności zgodnej z prawem. Gospodarność dotyczy racjonalnego i oszczędnego wykorzystania zasobów oraz relacji nakładów do efektów. Celowość pozwala badać, czy przyjęte środki są adekwatne do celów i zadań wyznaczonych kontrolowanemu podmiotowi oraz czy prowadzą do zakładanych rezultatów. Rzetelność odnosi się w szczególności do staranności, terminowości, kompletności i wiarygodności wykonywania zadań oraz dokumentacji. Kryteria te częściowo się przenikają, lecz zachowują odrębne funkcje; ich zastosowanie wymaga zatem wskazania, jaki aspekt działania jest oceniany i jaki stan należy uznać za pożądany[18].

Na tej podstawie zakres kontroli zachowania lasów jako zasobu strategicznego powinien obejmować trzy powiązane płaszczyzny. Pierwsza dotyczy ochrony prawa własności oraz faktycznego władztwa nad nieruchomościami. Druga obejmuje stan zasobu, jego zdolność do odtwarzania

[17] Ustawa z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK). Por. M. Stębelski: *Komentarz do art. 203* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, Nb 4-23, 38-40; S. Dziwisz: *Możliwość oddziaływania NIK na jakość prawa. Wykorzystanie wniosków de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2020, s. 11-18.

[18] M. Stębelski: *Komentarz do art. 203*…, op.cit., Nb 10-23.

oraz trwałość funkcji ekologicznych, społecznych i gospodarczych. Trzecia odnosi się do jakości systemu zarządzania, w szczególności planowania, finansowania, przepływu informacji, nadzoru i przypisania odpowiedzialności. Płaszczyzny te określają przedmiot badania, natomiast oceny dokonuje się przy zastosowaniu właściwych dla kontrolowanego podmiotu kryteriów z art. 203 Konstytucji i art. 5 ustawy o NIK.

Międzypokoleniowy wymiar art. 74 ust. 1 Konstytucji powinien wpływać nie na katalog kryteriów kontroli, lecz na rekonstrukcję celu zadań oraz horyzont oceny ich wykonywania. Ustawowym rozwinięciem tej perspektywy jest m.in. definicja zrównoważonego rozwoju z art. 3 pkt 50 Prawa ochrony środowiska, odwołująca się do potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń, oraz zasady prewencji i przezorności z art. 6 tej ustawy. W odniesieniu do gospodarki leśnej uzasadnia to badanie, czy planowanie, finansowanie, monitoring i mechanizmy korekty pozwalają identyfikować skutki odroczone i kumulatywne. Ocena dotyczy wykonywania konkretnych zadań w ramach kryteriów wskazanych w art. 5 ustawy o NIK; długookresowy charakter skutków określa natomiast, jakie dane i następstwa są dla niej relewantne.

Kontrola może również ujawnić, że źródłem powtarzającego się problemu jest luka, niespójność lub niewystarczająca konkretność regulacji. Taki wynik należy odróżnić od stwierdzenia nielegalności działania kontrolowanego podmiotu: NIK bada stosowanie obowiązującego prawa, a wniosek *de lege ferenda* może być konsekwencją ustaleń kontroli. Odrębne instrumenty służą następnie oddziaływaniu na proces stanowienia prawa albo inicjowaniu hierarchicznej kontroli norm. Jeżeli zaś prawo pozostawia organowi wybór sposobu działania, NIK może oceniać przygotowanie decyzji, wykorzystanie dostępnej wiedzy, analizę wariantów, uzasadnienie i monitorowanie skutków w granicach właściwych kryteriów, nie przejmując odpowiedzialności za sam wybór modelu gospodarowania.

Ustalenia NIK

Stabilność finansowa a zachowanie funkcji

Zestawienie ustaleń dwóch kontroli finansowych pokazuje, że stabilność ekonomiczna Lasów Państwowych nie może być utożsamiana z prawidłowym wykonywaniem wszystkich funkcji zasobu. W kontroli „Gospodarka finansowa LP" NIK, obok dobrej sytuacji finansowej, wskazała ryzyko zachwiania proporcji między funkcją produkcyjną a funkcjami przyrodniczymi, społecznymi i kulturowymi[19] oraz niejednoznaczność form, zakresu i kryteriów nadzoru ministra[20]. Znaczenie tych ustaleń wykracza poza ocenę struktury pojedynczych wydatków: ujawnia brak dostatecznie czytelnego powiązania samofinansowania jednostki z całym zespołem celów publicznych.

Kontrola „Gospodarka majątkowa i finansowa LP" wykazała znaczny wzrost

[19] *Gospodarka finansowa LP*, s. 8-10, 46-48.
[20] Tamże, s. 5-7.

zasobów pieniężnych Lasów Państwowych, brak trwałego mechanizmu udziału Skarbu Państwa w korzyściach z gospodarowania jego mieniem oraz wydatki, których związku z zadaniami gospodarki leśnej nie wykazano dostatecznie[21]. W zestawieniu z ustaleniami wcześniejszej kontroli prowadzi to do następującej diagnozy: problemem nie jest brak środków, lecz brak trwałych reguł ich wykorzystywania na potrzeby zasobu, zgodnie z interesem właściciela i adekwatnie do ustawowych zadań. Powtarzalność ustaleń nie dowodzi ich przyczyn, ale uzasadnia systemowe pytanie o model nadzoru i rozliczania rezultatów.

Mechanizm transferu środków został poddany odrębnej analizie[22]. Dla niniejszych rozważań kluczowe jest rozdzielenie dwóch ocen: wysokości środków pozostających w jednostce oraz ich powiązania z mierzalnymi potrzebami odtworzeniowymi, adaptacyjnymi i społecznymi. Ani transfer do budżetu, ani akumulacja środków nie są same w sobie miernikiem gospodarności, wymagają przejrzystych kryteriów, danych o ryzyku i możliwych do zweryfikowania rezultatów.

Planowanie i adaptacja do zmian klimatu

Kontrola „Adaptacja gospodarki leśnej" wykazała opóźnienie programowania oraz brak pełnego zestawu mierników, terminów, źródeł finansowania i jednoznacznego przypisania odpowiedzialności; przygotowując kolejny program nie uwzględniono też w wystarczającym stopniu części uwag środowiska naukowego i organizacji zajmujących się ochroną przyrody[23]. W świetle przyjętych kryteriów problem nie polega zatem na samym braku dokumentu programowego, lecz na jego niedostatecznej operacyjności: opis zagrożeń nie pozwala ocenić bezpieczeństwa zasobu, jeżeli nie został przełożony na działania i sprawdzalne rezultaty.

Najpoważniejszy problem dotyczył ciągłości planowania. Wszystkie 233 plany urządzenia lasu objęte badaniem zatwierdzono po wygaśnięciu poprzednich; średnie opóźnienie wynosiło dziewięć miesięcy, a jednostkowo przekraczało 22 miesiące. W okresach bez obowiązujących planów pozyskiwano drewno, również na obszarach Natura 2000[24]. Istnienie luki planistycznej i prowadzenie w tym okresie czynności gospodarczych nie przesądza jednak o nielegalności każdej czynności; ocena legalności wymaga wskazania podstawy prawnej i warunków konkretnego działania. Plan nie jest jedynie dokumentem technicznym określającym rozmiar użytkowania: powinien integrować produkcyjne i pozaprodukcyjne funkcje gospodarki leśnej oraz przekładać jej ustawowe zasady

---

[21] Kontrola obejmowała lata 2020–2024; w tym okresie zasoby pieniężne Lasów Państwowych wzrosły z około 2,9 mld zł do około 8,4 mld zł. *Gospodarka majątkowa i finansowa LP*, s. 8-14, 35-36.

[22] M. Blajda, J. Madej, J. Mucha: *Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych – niezbędne działania legislacyjne*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2026, s. 72-85.

[23] *Adaptacja gospodarki leśnej*, s. 10-15.

[24] Tamże, s. 12, 14-15, 24. W okresach bez obowiązujących planów pozyskano łącznie blisko 20 mln m³ drewna o wartości przekraczającej 4,5 mld zł, również na obszarach Natura 2000.

na zadania i sposoby ich wykonywania[25]. Niezależnie od kwalifikacji jednostkowych czynności, powtarzalność i długość luk osłabia ciągłość mechanizmu planistycznego służącego zachowaniu zasobu w długim okresie.

Ustalenia dotyczące niedostatecznego uwzględnienia ryzyka klimatycznego miały również wymiar normatywny, ponieważ obowiązujące przepisy nie konkretyzowały wszystkich zadań adaptacyjnych. NIK wnioskowała o ich ustawowe określenie oraz zapewnienie prowadzenia gospodarki na podstawie zatwierdzonych planów[26]. Z punktu widzenia legalności wymaga to wskazania terminów, instrumentów, źródeł finansowania i odpowiedzialnych podmiotów; z punktu widzenia rzetelności – zebrania aktualnych danych, odniesienia się do istotnych uwag naukowych, uzasadnienia doboru wskaźników oraz ustanowienia procedury weryfikacji. NIK nie rozstrzyga sporu naukowego ani nie wybiera modelu uprawy, może jednak oceniać, czy decyzję przygotowano na podstawie dostępnej wiedzy i w sposób umożliwiający późniejszą kontrolę rezultatu.

Nadzór, koordynacja i obszary o szczególnej wartości

Kontrola „Puszcza Białowieska" wykazała brak opartej na merytorycznych podstawach strategii łączącej gospodarkę leśną z wymaganiami ochrony przyrody, niespójność zasad, zmienność kierunków działania ministra i niewystarczające wykorzystanie monitoringu. Ministerstwo nie kontrolowało nadleśnictw w zakresie wykonania planów urządzenia lasu, a nadzór nad realizacją programów ochrony przyrody był niewystarczający[27]. Ustalenia te pokazują, że wielość form ochrony, dokumentów i instytucji nie kompensuje braku koordynacji celów, aktualnej informacji oraz jednoznacznej odpowiedzialności za rezultat.

Do oceny zachowania zasobu istotny jest cały ciąg działania: od celu ustanowionego w prawie, przez plan i decyzję, po wykonanie oraz ocenę rezultatu. Przerwanie odpowiedzialności na którymkolwiek etapie nie zostaje usunięte przez formalną poprawność pozostałych czynności. Puszcza Białowieska, ze względu na szczególne reżimy ochronne, nie stanowi prostego wzoru dla wszystkich lasów, ale pozwala przeprowadzić test odporności systemu w warunkach nakładania się wielu celów i kompetencji.

Jeśli chodzi o nadzór ministra, powinien być odróżniony od bieżącego zarządzania. Zbyt intensywna ingerencja może zacierać odpowiedzialność kierownictwa Lasów Państwowych, natomiast nadzór pozbawiony określonych narzędzi sprowadza się jedynie do odbierania informacji. Ustawodawca powinien wskazać przedmiot, formy i skutki nadzoru, zwłaszcza wobec planów finansowych, programów wieloletnich, ochrony mienia i realizacji funkcji pozaprodukcyjnych. NIK może następnie oceniać,

[25] M. Walas: *Zasady gospodarki leśnej a zasada zrównoważonego rozwoju*, w: *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 2015, s. 353-360, zwłaszcza s. 358-360.
[26] *Adaptacja gospodarki leśnej*, s. 19-20.
[27] *Puszcza Białowieska*, s. 9-18, 97-104 i 129.

czy instrumenty te zostały wykorzystane zgodnie z prawem oraz czy zapewniły organowi wiedzę konieczną do działania.

Ochrona własności, posiadania i ewidencja

Ochrona funkcji zasobu nie eliminuje znaczenia tytułu, posiadania i wiarygodnej ewidencji. Zakaz przekształceń własnościowych koncentruje uwagę na czynnościach prowadzących do zmiany właściciela, lecz utrata nieruchomości może nastąpić również wskutek długotrwałego posiadania samoistnego przez inny podmiot. W orzecznictwie przyjęto, że obecne brzmienie ustawy o zasobach strategicznych nie wyłącza zasiedzenia lasu państwowego[28]. Wniosek ten wynika z braku jednoznacznej podstawy ustawowej, a nie z zakwestionowania strategicznej funkcji lasów.

Konstytucyjne obowiązki ochrony środowiska nie mogą samodzielnie tworzyć wyjątku od zasad prawa cywilnego. Wyłączenie zasiedzenia wymaga decyzji ustawodawcy określającej przedmiot ochrony, skutki czasowe i przepisy przejściowe. Dopuszczalność zasiedzenia zwiększa natomiast znaczenie aktywnej ochrony posiadania, weryfikacji granic i zgodności rejestrów. Utrata nieruchomości może być następstwem braku rzetelnego zarządu, mimo że nie podjęto decyzji o jej zbyciu.

Przyszła kontrola dotycząca lasów powinna zatem objąć zgodność ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów i baz Lasów Państwowych, procedury identyfikacji naruszeń granic, czas reakcji na korzystanie bez tytułu oraz skalę spraw o zasiedzenie. Ochrona majątku łączy się tu bezpośrednio z ochroną funkcji zasobu. Utrata nawet niewielkiej działki może mieć znaczenie większe niż jej wartość, jeżeli przerywa ciągłość kompleksu, korytarz ekologiczny, dostęp przeciwpożarowy albo urządzenie służące gospodarce wodnej.

Ramy ewentualnej kontroli koordynowanej

Dotychczasowe kontrole obejmowały ważne fragmenty gospodarowania lasami, lecz nie odpowiadały wprost na pytanie o skuteczność systemu ich zachowania jako zasobu strategicznego. Powtarzalność problemów w obszarach planowania, finansowania, nadzoru i ochrony mienia uzasadnia rozważenie kontroli koordynowanej, która pozwoliłaby zbadać te elementy w jednym układzie analitycznym. Jej wartością nie byłoby stworzenie nowego kryterium oceny, lecz połączenie zagadnień dotychczas badanych sektorowo i sprawdzenie ich wzajemnych zależności.

Rekonstrukcja celu ustawy o zasobach strategicznych w odniesieniu do lasów oraz ustalenie zadań i odpowiedzialności ministra, dyrektora generalnego, dyrekcji regionalnych, nadleśnictw i innych właściwych organów powinny odbyć się na etapie analizy przedkontrolnej i zostać odzwierciedlone w programie kontroli.

---

[28] Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 21.6.2023, III CZP 94/22, OSNC 2024, nr 3, poz. 25; postanowienie Sądu Najwyższego z 18.2.2025, II CSKP 154/23. Zob. M. Balwicka-Szczyrba: *Nabycie w drodze zasiedzenia nieruchomości leśnej stanowiącej własność Skarbu Państwa…*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" nr 4/2020; K. Kuras: *Możliwość nabycia przez zasiedzenie nieruchomości stanowiącej las państwowy*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne" 2024, t. 49, s. 71-81.

Obejmuje on rozpoznanie uwarunkowań prawnych, finansowych i organizacyjnych, ocenę ryzyka, syntetyczną analizę stanu prawnego oraz określenie zasad oceny, metodyki i podziału zadań w kontroli koordynowanej[29]. Czynności kontrolne w jednostkach powinny następnie służyć ustaleniu, jak są wykonywane wcześniej zidentyfikowane obowiązki. W ramach kryterium legalności należałoby zbadać ciągłość i terminowość planów, podstawy prowadzenia czynności gospodarczych, stosowanie wyjątków od ograniczeń rozporządzania, ochronę tytułu i posiadania oraz działanie organu nadzoru w granicach kompetencji. Jeżeli ustalenia wskazują, że problem wynika z braku instrumentu prawnego koniecznego do wykonania zadania, właściwym rezultatem jest diagnoza niedostatku regulacji i odpowiednio uzasadniony wniosek systemowy.

Gospodarność i celowość powinny być stosowane komplementarnie, z zachowaniem ich odrębnych funkcji. Ocena gospodarności może wiązać przychody z pozyskania drewna i zgromadzone środki z nakładami na odnowienie, ochronę, retencję, adaptację klimatyczną, udostępnianie i utrzymanie infrastruktury, badając relację nakładów do efektów w perspektywie wieloletniej. Celowość pozwala natomiast ustalić, czy zastosowane instrumenty i programy są adekwatne do prawnie wyznaczonych celów zachowania trwałości i wielofunkcyjności zasobu. Nie chodzi o ustalenie jednej pieniężnej wartości wszystkich funkcji lasu, lecz o zbadanie związku podejmowanych działań z zakładanymi rezultatami.

Rzetelność powinna obejmować jakość informacji zarządczej: zgodność rejestrów, dane przestrzenne, sposób szacowania zasobów, dokumentowanie pozyskania, terminowość sprawozdawczości i jawność założeń metodologicznych. Należałoby również ustalić, czy minister otrzymuje informacje pozwalające sprawować nadzór oraz czy można prześledzić reakcję na wcześniejsze ustalenia kontrolne. W wypadku zadań długookresowych ocena działań i zaniechań z okresu objętego kontrolą (poddawanego badaniu) może obejmować również to, czy przy ich podejmowaniu prawidłowo rozpoznawano i uwzględniano skutki, które – według dostępnych wówczas prognoz i danych o ryzyku – mogły ujawnić się dopiero później, oraz czy istniały odpowiednie mechanizmy monitoringu i procedury korekty.

Wskaźniki pomocnicze

Na podstawie analizowanego materiału można zaproponować trzy wskaźniki pomocnicze. Służą porządkowaniu danych potrzebnych do zastosowania właściwych kryteriów, ułatwiają porównywanie jednostek i badanych okresów oraz pozwalają rozpoznawać, czy powtarzające się odchylenia mają charakter jednostkowy czy systemowy. Chodzi o:

1. Wskaźnik ciągłości planistycznej – udział dni, w których gospodarka leśna w danym nadleśnictwie była prowadzona

[29] Zob. § 4-8 zarządzenia nr 11/2020 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25.2.2020 w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli.

na podstawie obowiązującego planu urządzenia lasu, w stosunku do liczby wszystkich dni przyjętego okresu odniesienia. Okres odniesienia powinien być określony w programie kontroli odpowiednio do jej celu, na przykład jako cykl planistyczny albo jego część objęta badaniem; nie jest natomiast samym wskaźnikiem. Wynik powinien być uzupełniany o długość poszczególnych luk planistycznych, powierzchnię nadleśnictw, których dotyczyły oraz wielkość prowadzonego w tym czasie pozyskania. Pozwala to powiązać formalną ciągłość planowania ze skalą działalności prowadzonej bez obowiązującego planu[30];

2. Wskaźnik identyfikowalności nakładów adaptacyjnych – odsetek zadań adaptacyjnych, dla których ewidencja pozwala ustalić poniesione nakłady oraz zestawić je z zakresem rzeczowym działania i jego rezultatem. Do celów porównawczych nakłady mogą być dodatkowo ujmowane w przedziale czasowym i w przeliczeniu na powierzchnię lasów, z uwzględnieniem rozpoznanego ryzyka. Wskaźnik nie służy wyznaczeniu minimalnego poziomu wydatków, lecz ustaleniu, czy system informacji pozwala ocenić adekwatność nakładów do podejmowanych działań i uzyskiwanych efektów[31];

3. Wskaźnik kompletności operacyjnej programów – odsetek zadań ujętych w programie, dla których określono miernik rezultatu, termin realizacji oraz wskazano i zabezpieczono źródło finansowania. Pozwala on ocenić, czy dokument programowy tworzy podstawę planowania, wykonania i późniejszej weryfikacji wyników, czy ogranicza się do określenia ogólnych kierunków działania[32].

Jak już wskazano, wskaźniki te mają charakter pomocniczy. Nie zastępują eksperckiej oceny stanu lasu i nie ustanawiają progów prawidłowości. Ich zastosowanie ma sens wyłącznie wtedy, gdy zostaną odniesione do konkretnego zadania, właściwego wzorca i kryterium kontroli.

Praktyczne zastosowanie dwóch ostatnich wskaźników wymagać też będzie zapewne rozważenia kwestii wielkości i specyfiki zadań uwzględnionych w obliczeniach.

Wnioski systemowe i możliwe zmiany

Przeprowadzona analiza pozwala wskazać kierunki zmian o różnym stopniu

[30] *Adaptacja gospodarki leśnej*, s. 12, 24. Ustalenia dotyczące czasu obowiązywania planów i skali działalności w okresach luk uzasadniają wykorzystanie wskaźnika opartego na udziale dni objętych obowiązującym planem.

[31] Tamże, s. 42. NIK stwierdziła, że nadleśnictwa nie prowadziły wyodrębnionej ewidencji ilościowej ani wartościowej działań związanych z adaptacją gospodarki leśnej do zmian klimatycznych, co uniemożliwiało pełne określenie ponoszonych nakładów, strat finansowych i uzyskiwanych efektów. Na podstawie danych dwóch Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych (RDLP) Izba ustaliła nakłady adaptacyjne również w przeliczeniu na powierzchnię lasów – odpowiednio około 240 zł/ha i 252 zł/ha rocznie. Ustalenia te stanowią podstawę zaproponowania wskaźnika identyfikowalności nakładów, a nie normatywnego poziomu wymaganych wydatków.

[32] Tamże, s. 11, 22. NIK stwierdziła, że w przyjętym w 2023 r. programie przeciwdziałania procesom zamierania lasów nie określono mierników ani terminów realizacji poszczególnych zadań, jak również źródeł finansowania. Zdaniem NIK uniemożliwiało to rzetelny pomiar oraz ocenę efektywności i skuteczności realizacji zadań. Wskaźnik kompletności operacyjnej stanowi konkretyzację tego ustalenia.

ingerencji. W pierwszej kolejności chodzi o wykorzystanie i doprecyzowanie mechanizmów już istniejących w regulacjach sektorowych oraz praktyce nadzorczej i sprawozdawczej. Zmiana ustawowa jest potrzebna dopiero tam, gdzie obowiązujące przepisy nie zapewniają wystarczająco jednoznacznego przypisania obowiązku, kompetencji albo odpowiedzialności.

Jednym z kierunków jest ujednolicenie okresowej informacji o stanie zasobu, głównych rodzajach ryzyka oraz realizacji jego funkcji publicznych. Nie musi to oznaczać tworzenia nowej instytucji ani odrębnego systemu sprawozdawczego; wystarczające może być uporządkowanie i powiązanie informacji już gromadzonych na podstawie regulacji sektorowych.

Doprecyzowania może wymagać model nadzoru nad Lasami Państwowymi, zwłaszcza w zakresie informacji przekazywanych ministrowi, instrumentów jego reakcji oraz rozgraniczenia nadzoru i samodzielności organizacyjnej oraz finansowej jednostki.

W obszarze finansowania zasadne wydaje się stworzenie bardziej przejrzystego mechanizmu pozwalającego odnosić środki pozostające w dyspozycji Lasów Państwowych oraz przekazywane poza ten system do wieloletnich potrzeb zasobu i rezultatów wykonywanych zadań.

W zakresie planowania warto rozważyć rozwiązania zapewniające ciągłość kolejnych planów urządzenia lasu oraz określające zasady prowadzenia gospodarki w okresach przejściowych. Regulacje dotyczące adaptacji do zmian klimatu powinny umożliwiać powiązanie celów i działań z miernikami, harmonogramem, finansowaniem i odpowiedzialnością za ich realizację.

Ochrona mienia wymaga przede wszystkim spójnych standardów weryfikacji granic, zgodności rejestrów i reagowania na korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego. Kwestia ewentualnego wyłączania określonych gruntów leśnych Skarbu Państwa spod zasiedzenia powinna być przedmiotem odrębnego rozstrzygnięcia ustawodawcy.

Realizacja wniosków systemowych NIK może być śledzona z wykorzystaniem istniejących instrumentów informowania o wynikach kontroli i o wnioskach dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Przeprowadzona analiza nie dostarcza natomiast wystarczającego uzasadnienia do ustanowienia odrębnego trybu sprawozdawczego wyłącznie w odniesieniu do zasobów strategicznych.

Zakończenie

Własność Skarbu Państwa stanowi jeden z elementów prawnego mechanizmu zachowania lasów jako zasobu strategicznego, natomiast o jego skuteczności przesądza sposób wykonywania obowiązków dotyczących zarządu, planowania, finansowania, ochrony i nadzoru.

Kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności pozwalają ujmować te elementy w ramach spójnej oceny, pod warunkiem odniesienia ustaleń do konkretnych norm i zadań oraz respektowania kompetencji NIK. Dotychczasowy materiał kontrolny nie stanowi kompleksowej oceny wykonania ustawy o zasobach strategicznych, lecz wskazuje na problemy występujące w kilku powiązanych obszarach gospodarowania lasami.

Przemawia to za rozważeniem kontroli koordynowanej, w której wskaźniki

ciągłości planistycznej, identyfikowalności nakładów adaptacyjnych i kompletności operacyjnej programów pełniłyby wyłącznie funkcję pomocniczą: porządkowałyby dane i porównania, podczas gdy podstawę oceny nadal stanowiłyby właściwe kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Takie ujęcie mogłoby ułatwić odróżnianie nieprawidłowości jednostkowych od problemów wymagających reakcji nadzorczej, organizacyjnej albo legislacyjnej.

dr **MICHAŁ ŁYSZKOWSKI**
Instytut Nauk Prawnych PAN
ORCID: 0000-0002-6426-3534

Słowa kluczowe: lasy państwowe, strategiczne zasoby naturalne, własność Skarbu Państwa, bezpieczeństwo ekologiczne, kontrola NIK, kontrola lasów

Bibliografia:

1. Balwicka-Szczyrba M.: *Nabycie w drodze zasiedzenia nieruchomości leśnej stanowiącej własność Skarbu Państwa. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 10 maja 2019 r.*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2020, nr 4.
2. Bieluk J., Leśkiewicz K.: *Ustawa o lasach. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
3. Blajda M., Madej J., Mucha J.: *Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych – niezbędne działania legislacyjne*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2026.
4. Buczyński G., *Rola państwa i prawa w ochronie lasów* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, B. Rakoczy (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
5. Chmielewski J.: *Constitutional Basis of Polish Forest Law*, „Polish Yearbook of Environmental Law" 2016.
6. Dietz T., Ostrom E., Stern P.C.: *The Struggle to Govern the Commons*, „Science" nr 5652/2003.
7. Dziwisz S.: *Możliwość oddziaływania NIK na jakość prawa. Wykorzystanie wniosków de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2020.
8. Florczak-Wątor M.: *Komentarze do art. 74 i art. 86* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
9. Garlicki L., Derlatka M.: *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
10. Górski M.: *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016.
11. Habuda A.: *Prawne fundamenty zrównoważonej gospodarki leśnej i ochrony lasów. Fakty i postulaty* [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 2015.
12. Haładyj A., Trzewik J.: *Komentarz do ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, LEX/el. 2020.

13. Hardin G.: *The Tragedy of the Commons*, „Science" nr 3859/1968.
14. Korzeniowski P.: *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne" w systemie prawa ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" nr 1/2015.
15. Kuras K.: *Możliwość nabycia przez zasiedzenie nieruchomości stanowiącej las państwowy*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne" 2024, t. 49.
16. Lipowicz I.: *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" nr 3/2017.
17. Łyszkowski M.: *Prezes NIK jako inicjator postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zagadnienia wybrane*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2024.
18. Najwyższa Izba Kontroli, zarządzenie nr 11/2020 Prezesa NIK z 25.2.2020 w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli.
19. Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*, nr ewid. 55/2015/D/14/505/KBF, Warszawa 2015.
20. Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych*, nr ewid. 8/2025/P/24/078/LOP, Warszawa 2025.
21. Najwyższa Izba Kontroli, *Adaptacja gospodarki leśnej Lasów Państwowych do zmian klimatycznych*, nr ewid. 107/2024/P/24/094/LZG, Warszawa 2025.
22. Najwyższa Izba Kontroli, *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej*, nr ewid. 21/2019/P/18/048/KSI, Warszawa 2019.
23. Ostrom E.: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
24. Sierpowska I.: *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" nr 1/2006.
25. Stębelski M.: *Komentarz do art. 203* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016.
26. Szwed K.: *Konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" nr 3/2022.
27. Walas M.: *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, B. Rakoczy (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
28. Walas M.: *Zasady gospodarki leśnej a zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 2015.

ABSTRACT

Preserving State Forests as Strategic Resource – NIK's Findings and the Audit Framework

The article deals with state forests, understood as forests owned by the State Treasury, with particular emphasis on those managed by the State Forests National Forest Holding (Polish: *Lasy Państwowe*), whose activities were the subject of the audits conducted

by the Supreme Audit Office (NIK) discussed here. The analysis covers the management, planning, financing and protection of the functions performed by this resource. To date, the implementation of the objectives of the Act on Strategic Resources with regard to forests has been assessed by the NIK indirectly, through sectoral audits comprising financial management of the State Forests National Forest Holding and the management of the State Treasury assets entrusted to it, ministerial supervision, forest management planning, adaptation to climate change, and protection of areas of special natural value. This comprehensive analysis was aimed to assess the functioning of the system for managing forests as a strategic resource. The audit cannot, however, be limited to a dichotomy between resource protection and economic use of forests. The statutory model of forest management foresees the coexistence of protective, economic and social functions. The fundamental question is whether the management model allows for ensuring a long-term sustainability of these functions. The constitutional obligations to protect the environment and to ensure ecological safety, which will be discussed in greater detail later in the article, provide the interpretative framework for this statutory requirement. Nevertheless, the Constitution does not provide for a separate constitutional category of a "strategic resource". In his article, the author attempts to answer four interrelated questions: how the statutory requirement to preserve forests as a strategic resource should be interpreted; what the significance of the ownership status within this mechanism is; how the relationship between the sustainability of protective, social and economic functions should be assessed; and how the obligations of entities responsible for forest management and supervision should be understood and evaluated using the constitutional and statutory criteria applied in NIK audits. The final question also addresses whether the findings of previous audits reveal isolated irregularities or systemic problems.

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

Key words: state forests, strategic natural resources, State Treasury ownership, ecological safety, NIK audit, forest auditing

 DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2026.1.24

Standardy ochrony beneficjenta w świetle wyroku TSUE

Blankietowość normy a sankcja finansowa w prawie Unii Europejskiej

Artykuł analizuje znaczenie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23[1] *dla wykładni pojęcia nieprawidłowości oraz zasad nakładania korekt finansowych w systemie funduszy UE. Punktem wyjścia jest blankietowy charakter definicji nieprawidłowości zawartej w art. 2 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, która wymaga nie tylko stwierdzenia naruszenia prawa, lecz także wykazania rzeczywistej lub potencjalnej szkody dla budżetu Unii. Autorzy wskazują, że stosowanie zryczałtowanych tabel korekt nie może prowadzić do automatycznego przypisywania beneficjentom odpowiedzialności za każde uchybienie proceduralne. Wyrok potwierdza konieczność indywidualnej oceny okoliczności sprawy, proporcjonalności korekty oraz wykazania związku między naruszeniem a interesami finansowymi Unii. Artykuł odnosi ten standard do polskiej praktyki administracyjnej i najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, podkreślając jego znaczenie w ograniczaniu automatyzmu sankcyjnego oraz wzmacnianiu gwarancyjnych standardów prawa administracyjnego.*

JACEK MICHALAK, PAWEŁ SUCHOCKI

Regulacje dotyczące funduszy UE

System prawa finansowego Unii Europejskiej, regulujący w szczególności zasady wydatkowania oraz kontroli funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, opiera się w znacznym stopniu na konstrukcjach normatywnych o charakterze ramowym, blankietowym oraz bardzo często niedookreślonym. Taki model regulacyjny, typowy dla prawa unijnego, ma na celu zapewnienie elastyczności stosowania prawa w zróżnicowanych realiach państw

[1] Wyrok TSUE z 4.10.2024 w sprawie C-175/23 (Obshtina Svishtov).

członkowskich. W literaturze podkreśla się, że konstrukcje ramowe i celowo niedookreślone umożliwiają dostosowanie wykładni prawa do dynamicznie zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych oraz specyfiki poszczególnych sektorów objętych regulacją. Pozwalają one także na zachowanie spójności systemowej przy jednoczesnym uwzględnieniu różnorodności modeli instytucjonalnych i praktyk administracyjnych funkcjonujących w państwach członkowskich[2]. Tak otwarty definicyjnie system tworzy jednak istotne napięcia na styku skutecznej ochrony interesów finansowych Unii z fundamentalnymi zasadami państwa prawa i interesami jednostek, szczególnie w zakresie określoności norm oraz granic władzy dyskrecjonalnej organów administracyjnych. Zasada określoności prawa, wywodzona z zasady państwa prawnego, wymaga bowiem, aby adresat normy mógł w rozsądnym stopniu przewidzieć konsekwencje swojego działania oraz zakres możliwej ingerencji władzy publicznej. W doktrynie akcentuje się, że wymóg ten nabiera szczególnego znaczenia w sferze prawa represyjnego i sankcyjnego, gdzie nieprecyzyjność normy może prowadzić do arbitralności rozstrzygnięć[3]. W odniesieniu do funduszy Unii Europejskiej problem ujawnia się szczególnie wyraźnie, ponieważ ten sam stan faktyczny może być kwalifikowany jednocześnie jako naruszenie obowiązków kontraktowych, uchybienie proceduralne, nieprawidłowość w rozumieniu prawa unijnego oraz podstawa zastosowania korekty finansowej.

Na potrzeby dalszych rozważań pojęcia „blankietowości" i „niedookreśloności" wymagają rozróżnienia. Blankietowy element konstrukcji art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013[4] polega na odwołaniu do naruszenia prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa UE, a więc do norm rekonstruowanych poza samą definicją. Niedookreśloność dotyczy natomiast przede wszystkim oceny, czy dane naruszenie ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii. Pojęcia te są w niniejszym opracowaniu używane jako narzędzia opisu konstrukcji normatywnej i nie zastępują autonomicznej wykładni prawa Unii, która uwzględnia w szczególności brzmienie, kontekst i cel regulacji[5].

W artykule postawiono tezę, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23 stanowi

---

[2] D. Lanius: *Strategic indeterminacy in the law*, Oxford University Press 2019.

[3] J. Skwirowska: *Zakres znaczeniowy zasady dostatecznej określoności prawa podatkowego a skomplikowanie prawa podatkowego*, „Studia Prawnoustrojowe" nr 58/2022, s. 491-504.

[4] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, z późn. zm.).

[5] K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons: *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, „Columbia Journal of European Law" nr 2/2014, s. 3-61.

istotne doprecyzowanie wykładni pojęcia nieprawidłowości, również przy ocenie dopuszczalnych granic stosowania korekt finansowych w prawie Unii Europejskiej. Orzeczenie to potwierdza konieczność odejścia od modelu, w którym samo formalne naruszenie procedur, zwłaszcza w obszarze wydatkowania środków unijnych, jest automatycznie utożsamiane z powstaniem szkody dla budżetu Unii i prowadzi do zastosowania zryczałtowanej sankcji finansowej. Główne pytanie badawcze sprowadza się zatem do tego, czy i w jakim zakresie blankietowa konstrukcja definicji nieprawidłowości pozostaje i może być zgodna z zasadą pewności prawa oraz funkcją gwarancyjną norm sankcyjnych, jeżeli jej stosowanie zostaje powiązane z automatyzmem korekt finansowych oraz ograniczoną indywidualizacją odpowiedzialności beneficjenta.

Artykuł przedstawia, po pierwsze, charakter prawny definicji nieprawidłowości zawartej w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 oraz wynikające z niej napięcia pomiędzy elastycznością regulacji unijnej a wymogiem przewidywalności prawa. Następnie analizuje mechanizm zryczałtowanych korekt finansowych, w tym praktyczną rolę taryfikatorów oraz ryzyko automatyzmu sankcyjnego. Centralną część rozważań stanowi analiza wyroku TSUE w sprawie C-175/23, przede wszystkim pod kątem konieczności wykazania rzeczywistej lub potencjalnej szkody dla budżetu Unii. W dalszej części, autorzy odnoszą ten standard do polskiego modelu nakładania korekt finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji gwarancyjnej prawa, granic uznania administracyjnego oraz standardu dowodowego. Końcowy fragment tekstu wskazuje natomiast na systemowe konsekwencje omawianego wyroku oraz pierwsze przejawy jego recepcji w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Definicja „nieprawidłowości" – regulacja o charakterze niedookreślonym

Jednym z przykładów regulacji, których stosowanie prowadzi do powstania napięć pomiędzy potrzebą skutecznej ochrony interesów finansowych Unii a wymogami pewności i określoności prawa (w tym przewidywalności sankcji) oraz ograniczeniami władzy dyskrecjonalnej organów, jest definicja nieprawidłowości, zawarta w art. 2 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013. Zgodnie z tym przepisem nieprawidłowość oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie Europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI), które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii przez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem.

W doktrynie trafnie wskazuje się, że stwierdzenie nieprawidłowości stanowi punkt wyjścia do uruchomienia dalszych konsekwencji prawnych, tj. procedur odzyskiwania środków finansowych, możliwości stosowania środków administracyjnych, a w określonych przypadkach także sankcji. J. Łacny wskazuje, że definicja nieprawidłowości funkcjonuje w prawie Unii na dwóch poziomach: ogólnym, wynikającym z rozporządzenia nr 2988/95

dotyczącego ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich oraz sektorowym, odnoszącym się do konkretnych obszarów wydatkowania środków, w tym funduszy strukturalnych i inwestycyjnych objętych rozporządzeniem nr 1303/2013[6].

Znaczenie tej sektorowej definicji nieprawidłowości polega więc nie tylko na opisaniu uchybienia, lecz także na wyznaczeniu granic odpowiedzialności beneficjenta. W literaturze zwraca się uwagę, że do stwierdzenia nieprawidłowości konieczne jest łączne wystąpienie kilku elementów: działania albo zaniechania podmiotu gospodarczego, naruszenia prawa unijnego lub prawa krajowego stosowanego w związku z prawem UE oraz szkody albo co najmniej realnej groźby jej powstania w budżecie Unii[7]. Właśnie ten ostatni element, tj. rzeczywisty lub potencjalny wpływ na budżet UE, ma zasadnicze znaczenie dla dalszej analizy, ponieważ pozwala odróżnić naruszenie wyłącznie formalne od nieprawidłowości relewantnej z punktu widzenia prawa Unii[8].

Definicja sektorowa nie jest przy tym tożsama z ogólną definicją nieprawidłowości przyjętą na potrzeby ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Pomimo różnic w ich literalnym brzmieniu obie definicje opierają się jednak na tych samych zasadniczych elementach: naruszeniu prawa wynikającym z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego oraz rzeczywistym lub potencjalnym wpływie tego naruszenia na budżet Unii. Takie ujęcie nieprawidłowości było prezentowane również we wcześniejszym piśmiennictwie dotyczącym funduszy strukturalnych[9] oraz w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego[10].

Z jednej strony taka konstrukcja definicji umożliwia uwzględnienie różnorodności stanów faktycznych oraz specyfiki poszczególnych branż i procedur związanych z wydatkowaniem środków unijnych. Z drugiej strony, w warunkach prawa publicznego, w którym sankcje finansowe pełnią funkcję zbliżoną do represyjnej, a decyzje podejmowane są przez organy władzy publicznej, nieostrość ta stwarza ryzyko nadmiernie restrykcyjnego i schematycznego kwalifikowania uchybień. W literaturze zwraca się uwagę, że w takich przypadkach granica między elastycznością a dowolnością

---

[6] J. Łacny: *Skutki nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE w świetle prawa UE i orzecznictwa sądów UE*, cz. I, „Temidium" nr 3/2017, s. 33-38; Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18.12.1995 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.Urz. WE L 312 z 23.12.1995, s. 1-4, w szczególności art. 1 ust. 1–2, ustanawiający ogólne zasady kontroli, środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości naruszających interesy finansowe Wspólnot.

[7] J. Łacny: *Skutki nieprawidłowego wydatkowania…*, op.cit., s. 33-38.

[8] M. Porzeżyńska: *The Concept of Irregularity in the Implementation of Projects Co-Financed by EU Funds in the European Union Law: Lessons for the Legislator and the Bodies Involved in the Distribution of EU Funds*, „Studia Iuridica" nr 105/2024, s. 61-78.

[9] G. Karwatowicz, J. Odachowski: *Definicja legalna „nieprawidłowości" w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2009, s. 116-126; M. Szymański: *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE – ewolucja systemu ochrony budżetu Unii, część I*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2021, s. 16-21.

[10] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17.4.2013, II GSK 159/12.

może ulec zatarciu, prowadząc do osłabienia ochronnej funkcji prawa wobec jednostki[11].

Taryfikator jako narzędzie pogłębiające stan niepewności

Niezależnie od wspomnianej wyżej nieokreśloności pojęcia nieprawidłowości, odrębne, choć ściśle z nią powiązane wątpliwości budzi sposób funkcjonowania systemu korekt finansowych, oparty w praktyce na mechanizmie zryczałtowanych stawek i tabel procentowych (tzw. taryfikatorów). Mechanizm ten, stosowany m.in. w polskich przepisach wykonawczych[12] prowadzi do istotnego ograniczenia indywidualizacji sankcji finansowych. W praktyce oznacza to, że przy stwierdzeniu określonego typu uchybienia, którego miał dopuścić się beneficjent środków unijnych, organy państwa realizujące kontrolę stosują identyczną stawkę procentową korekty wobec wszystkich beneficjentów, niezależnie od specyfiki ich działalności i okoliczności, co upraszcza procedury, ale jednocześnie sprzyja traktowaniu podobnych naruszeń w sposób mechaniczny i jednorodny, bez konieczności pogłębionej analizy kontekstu faktycznego konkretnej sprawy.

Problem nie sprowadza się przy tym do samego istnienia taryfikatorów, lecz do sposobu ich stosowania. Jeżeli tabela korekt jest traktowana jako instrument pomocniczy, może porządkować praktykę organów. Jeśli jednak zastępuje analizę konkretnego przypadku, prowadzi do automatyzmu sankcyjnego. W takim modelu wysokość korekty nie zawsze pozostaje w czytelnej relacji z charakterem naruszenia, stopniem zawinienia jednostki ani rzeczywistym lub potencjalnym wpływem uchybienia na interesy finansowe Unii.

Co istotne, taki sposób rozumienia problemu znajduje potwierdzenie również w literaturze dotyczącej wcześniejszej linii orzeczniczej TSUE. G. Karwatowicz, komentując wyrok w sprawie C-406/14[13], wskazywał, że Trybunał już na podstawie wcześniejszych regulacji odróżniał naruszenie powodujące ryzyko szkody dla budżetu UE od naruszenia wyłącznie formalnego, a ponadto akcentował konieczność weryfikacji proporcjonalności korekty także wtedy, gdy jej wysokość jest ustalana według ryczałtowego taryfikatora[14]. Taryfikator nie jest zatem sam w sobie sprzeczny z prawem Unii. Sprzeczne z funkcją gwarancyjną prawa jest dopiero takie jego stosowanie, w którym

[11] J. Zaleśny: *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" nr 1/2011, s. 159-178.

[12] W Polsce przykładem takiego aktu są *Wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027*, w których załączniku zawarto tabelę stawek procentowych korekt finansowych i pomniejszeń stosowanych dla różnych rodzajów stwierdzonych błędów w udzielaniu zamówień publicznych. Wytyczne są dostępne na stronie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/wytyczne-na-lata-2021-2027> (dostęp: 30.9.2026).

[13] Wyrok TS z 14.7.2016, C-406/14, ZOTSiS 2016, nr 7, poz. I-562.

[14] G. Karwatowicz: *Wykładnia definicji legalnej nieprawidłowości w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-406/14 – pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie*, „Rocznik Administracji Publicznej" nr 7/2021, s. 165-178.

klasyfikacja naruszenia w tabeli zastępuje ustalenie, czy w konkretnej sprawie doszło do nieprawidłowości w rozumieniu prawa unijnego.

Perspektywa beneficjenta środków unijnych

Połączenie otwartej definicji nieprawidłowości z automatyzmem korekt finansowych sprawia, że kluczowe znaczenie dla zakresu odpowiedzialności beneficjentów ma praktyka stosowania prawa przez organy administracji. Choć wykładnia należy immanentnie do kompetencji organów stosujących prawo, to w warunkach tak daleko posuniętej nieostrości normatywnej oraz braku ustawowych kryteriów miarkowania sankcji skutkuje to zwiększoną nieprzewidywalnością rozstrzygnięć oraz ryzykiem rozbieżności w ich stosowaniu.

Z perspektywy jednostki taki model prowadzi do osłabienia funkcji gwarancyjnej norm sankcjonujących. Beneficjent powinien móc przewidzieć, jakie konsekwencje mogą wynikać z jego działania lub zaniechania, a także w jakich warunkach formalne uchybienie może zostać uznane za nieprawidłowość uzasadniającą korektę finansową. Jeżeli jednak o rzeczywistym zakresie sankcji decyduje *quasi*-automatyczna praktyka organu, a nie jasno określone przesłanki wynikające z prawa, wzrasta ryzyko arbitralności. W doktrynie podkreśla się, że brak kryteriów miarkowania sankcji może prowadzić do arbitralności decyzji i naruszenia zasady przewidywalności prawa[15].

Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23, który stanowi jednocześnie centralny punkt odniesienia dla artykułu. W orzeczeniu Trybunał jednoznacznie zakwestionował dopuszczalność automatyzmu sankcji finansowych, wskazując, że stwierdzenie nieprawidłowości w rozumieniu prawa unijnego wymaga wykazania rzeczywistej lub co najmniej potencjalnej szkody dla budżetu Unii, a nie jedynie abstrakcyjnego lub czysto formalnego naruszenia procedur. Tym samym opowiedział się za koniecznością odejścia od sztywnych domniemań na rzecz każdorazowej, zindywidualizowanej oceny skutków danego uchybienia.

Wyrok C-175/23 należy zatem odczytywać jako rozstrzygnięcie istotne nie tylko z perspektywy technicznej wykładni definicji nieprawidłowości, lecz także z perspektywy funkcji gwarancyjnej prawa. Analiza tego orzeczenia pozwala bardziej precyzyjnie określić relację pomiędzy formalnym naruszeniem procedur a obowiązkiem ochrony interesów finansowych Unii, a także sformułować wnioski o charakterze systemowym, istotne zarówno dla prawa unijnego, jak i krajowych standardów ochrony jednostki.

Znaczenie wyroku TSUE

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23 stanowi jedno z najistotniejszych rozstrzygnięć ostatnich lat dotyczących systemu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

[15] J.J. Garcia Blesa: *The Cultural Dimensions of Legal Certainty: A Study on the Use of Intercultural Knowledge in European Law-Application*, „European Papers-A Journal on Law and Integration" nr 2/2025.

Jego znaczenie wykracza bowiem poza ramy konkretnego stanu faktycznego i dotyczy fundamentalnych zagadnień związanych z wykładnią pojęcia nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013, a także z dopuszczalnymi granicami stosowania zryczałtowanych korekt finansowych przez organy państw członkowskich.

Wyrok został wydany na tle bułgarskiej praktyki polegającej na nakładaniu korekt finansowych w sposób automatyczny, na podstawie z góry ustalonych stawek ryczałtowych, bez każdorazowego badania rzeczywistych skutków danego naruszenia dla budżetu Unii Europejskiej. W tej sprawie organ krajowy przyjął, że samo stwierdzenie uchybienia proceduralnego w procesie wydatkowania środków unijnych jest wystarczające, aby uznać, że doszło do nieprawidłowości, a tym samym nałożyć korektę finansową w określonej wysokości.

Pytania prejudycjalne skierowane przez sąd bułgarski dotyczyły w istocie tego, czy pojęcie nieprawidłowości może być interpretowane w oderwaniu od skutków finansowych naruszenia oraz czy prawo Unii dopuszcza stosowanie korekt finansowych na podstawie niewzruszalnego albo *quasi*-niewzruszalnego domniemania szkody dla budżetu UE. Już sama konstrukcja pytań świadczy o tym, że problem dotyczy nie tylko wykładni pojedynczego przepisu, lecz szeroko pojmowanego modelu odpowiedzialności beneficjentów środków unijnych.

W wyroku C-175/23 Trybunał Sprawiedliwości jednoznacznie przesądził, że stwierdzenie nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 nie może opierać się wyłącznie na formalnym naruszeniu przepisów proceduralnych. Kluczowym elementem tej definicji pozostaje bowiem wystąpienie szkody albo co najmniej realnego ryzyka jej zaistnienia po stronie budżetu Unii Europejskiej. W konsekwencji należy odróżnić czysto formalne uchybienie proceduralne od takiego naruszenia, które ze względu na swój charakter mogło negatywnie wpłynąć na interesy finansowe Unii.

Znaczenie wyroku nie polega zatem na sformułowaniu od podstaw wymogu wystąpienia rzeczywistej lub potencjalnej szkody. Było to podnoszone we wcześniejszym orzecznictwie – w sprawach połączonych C-260/14 i C-261/14 oraz w sprawie C-406/14 Trybunał wiązał pojęcie nieprawidłowości z naruszeniem, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę dla budżetu Unii[16], a podobny kierunek zarysowano także w polskim orzecznictwie administracyjnym[17]. W wyroku wydanym na tle bułgarskiej sprawy zasadnicze znaczenie ma natomiast wyraźne powiązanie tego wymogu z zakazem automatycznego kwalifikowania naruszeń jako nieprawidłowości oraz z koniecznością proporcjonalnego i zindywidualizowanego ustalania korekty finansowej w ramach krajowego mechanizmu korekt finansowych.

[16] Wyrok TSUE z 26.5.2016 w sprawach połączonych C-260/14 i C-261/14, Județul Neamț i Județul Bacău; wyrok TSUE z 14.7.2016, C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu.
[17] Por. także wyrok NSA z 17.4.2013, II GSK 159/12.

Pojęcie nieprawidłowości ma bowiem charakter funkcjonalny i celowościowy, a nie jedynie formalistyczny.

Konieczność wykazania szkody

Kolejnym, szczególnie istotnym elementem omawianego wyroku jest stanowisko Trybunału wobec mechanizmu automatyzmu sankcji finansowych. Trybunał, choć całkowicie nie wykluczył posługiwania się tabelami korekt lub stawkami ryczałtowymi, jednoznacznie wskazał, że nie mogą one prowadzić do zastąpienia indywidualnej oceny skutków naruszenia niewzruszalnym domniemaniem szkody. Takie domniemania, jeżeli w ogóle są dopuszczalne, muszą mieć charakter wzruszalny, a beneficjent powinien móc realnie wykazać, że dane uchybienie nie spowodowało ani nie mogło spowodować negatywnego wpływu na interesy finansowe Unii. W przeciwnym razie korekta finansowa przestaje być reakcją na nieprawidłowość w rozumieniu prawa unijnego, a staje się sankcją nakładaną za samo formalne naruszenie procedury. Taki kierunek wykładni jest spójny z ujęciem prezentowanym w literaturze[18].

W tym zakresie wyrok C-175/23 wyznacza wyraźną granicę dla praktyki administracyjnej państw członkowskich, ograniczając zakres ich swobody w konstruowaniu i stosowaniu mechanizmów korekt finansowych. W praktyce obserwowano bowiem tendencję do traktowania samego formalnego naruszenia przepisów w obszarze zamówień publicznych jako wystarczającej podstawy do nałożenia korekty finansowej, bez konieczności badania rzeczywistego lub potencjalnego wpływu danego uchybienia na interesy finansowe Unii. Prowadziło to do stosowania korekt w sposób schematyczny, oparty na domniemaniu szkody, a nie na jej wykazaniu w konkretnych okolicznościach sprawy[19].

Znaczenie omawianego orzeczenia nie ogranicza się przy tym wyłącznie do porządku unijnego, lecz ma bezpośrednie implikacje dla takich systemów krajowych, w których mechanizm korekt finansowych oparty jest na stawkach zryczałtowanych.

Korekty finansowe w państwach Unii

Interesujących wniosków dostarcza w tym kontekście analiza porównawcza rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich, np. w prawie rumuńskim. W doktrynie i orzecznictwie zidentyfikowano tam problem nadmiernego formalizmu w praktyce organów zarządzających wydatkowaniem środków unijnych, które przy nakładaniu korekt finansowych posługują się aktami o charakterze administracyjnym (takimi jak tzw. noty informacyjne), przewidującymi procentowe obniżki

[18] Zob. J. Łacny: *Skutki nieprawidłowego wydatkowania*…, op.cit., s. 33-38; J. Łacny: *Przedawnienie nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy Unii Europejskiej w świetle prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*, „Temidium" nr 2/2022, s. 41-51; M. Porzeżyńska: *The Concept of Irregularity in the Implementation*…, op.cit., s. 61-78.

[19] Por. wyrok TSUE z 14.7.2016 w sprawie C-406/14 (Wrocław – Miasto na prawach powiatu), w którym Trybunał już wcześniej podnosił konieczność zachowania zasady proporcjonalności przy nakładaniu korekt finansowych. TSUE wskazał wówczas, że choć stosowanie stawek ryczałtowych jest dopuszczalne w sytuacjach, gdy nie da się precyzyjnie oszacować skutków finansowych naruszenia, to mechanizm ten nie może zwalniać organów z obowiązku uwzględnienia wagi i charakteru danego uchybienia w odniesieniu do konkretnego przypadku.

finansowania na podstawie domniemanej, a nie wykazanej szkody dla budżetu Unii.

W literaturze rumuńskiej[20], analogicznie jak w doktrynie polskiej, podkreśla się, że pojęcie „nieprawidłowości" ma charakter złożony i obejmuje trzy łączne elementy: naruszenie normy prawa unijnego lub krajowego, działanie lub zaniechanie podmiotu odpowiedzialnego oraz powstanie szkody lub realnego ryzyka jej wystąpienia po stronie budżetu Unii. W konsekwencji interpretowanie przesłanki szkody jako elementu wyłącznie hipotetycznego lub automatycznie przypisywanego na podstawie formalnego uchybienia uznawane jest za sprzeczne z *ratio legis* regulacji unijnych w zakresie ochrony interesów finansowych Unii.

Prowadzi to do wniosku, że problem automatyzmu korekt finansowych oraz nadmiernego formalizmu nie ma charakteru lokalnego, lecz ujawnia się w różnych porządkach krajowych, w których stosowane są zryczałtowane mechanizmy sankcyjne.

Dotyczy to zwłaszcza tych porządków prawnych, w których nie istnieją ustawowe kryteria miarkowania sankcji, a decydujące znaczenie mają wytyczne organów administracji lub dokumenty o charakterze pozanormatywnym.

Wyrok TSUE w sprawie C-175/23 wymaga od państw członkowskich takiego stosowania prawa, które zapewnia rzeczywistą indywidualizację odpowiedzialności, możliwość obrony beneficjenta przed mechanicznym przypisaniem szkody oraz zachowanie proporcji między charakterem naruszenia a dolegliwością finansową. W tym sensie orzeczenie to stanowi istotny punkt odniesienia przy ocenie zgodności krajowych modeli korekt finansowych, w tym modelu funkcjonującego w Polsce, z unijnym standardem ochrony interesów finansowych rozumianym w zgodzie z zasadami państwa prawa.

Automatyzm korekt w polskim prawie w świetle wyroku TSUE

System nakładania korekt finansowych w polskim porządku prawnym, odnoszący się do wydatkowania środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, w znacznej mierze polega na schematycznych mechanizmach opartych na zryczałtowanych sankcjach. Kluczową rolę w praktyce administracyjnej odgrywają tabele korekt finansowych (tzw. taryfikator) oraz wytyczne instytucji zarządzających, które mimo że nie posiadają rangi ustawowej, w praktyce determinują sposób kwalifikowania naruszeń oraz wysokość nakładanych sankcji, ograniczając realny zakres indywidualnej oceny sprawy przez organ.

W efekcie stwierdzenie określonego rodzaju uchybienia, zwłaszcza w obszarze zamówień publicznych, np. przez naruszenie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych[21], prowadzi zazwyczaj do przypisania z góry określonej stawki procentowej korekty, bez pogłębionej analizy okoliczności sprawy. Kryteria wyboru poszczególnych stawek mają przy tym

[20] E.L. Cătană: *Particularities of Administrative Litigation regarding Acts Issued by Authorities with European Funds Management Competencies in Cases of Public Procurement Law Violations*, „Revista de Drept Public".

[21] Ustawa z 11.9.2019 – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 793, z późn. zm.).

charakter ogólnikowy oraz niedookreślony i sprowadzają się najczęściej do odwołania do „skali" lub „wagi" naruszenia, bez wskazania mierzalnych przesłanek ich oceny. W konsekwencji organy administracji, wydając decyzje o nałożeniu korekty finansowej, często ograniczają się do wskazania samej stawki procentowej, rezygnując z przedstawienia szczegółowego uzasadnienia motywów jej wyboru. Taki sposób stosowania prawa wzmacnia automatyzm sankcyjny i osłabia transparentność procesu decyzyjnego, utrudniając beneficjentom weryfikację proporcjonalności nałożonej korekty oraz skuteczne korzystanie ze środków ochrony prawnej[22].

Problem ten dostrzeżono w polskiej literaturze poświęconej praktyce nakładania i wyliczania korekt. E. Piątek wskazuje, że analiza regulacji z perspektywy finansowej 2014–2020 oraz ich zastosowania w konkretnych sprawach wymaga uwzględnienia nie tylko formalnego naruszenia procedur, lecz także ekonomicznych skutków danego uchybienia dla finansowania projektu[23].

Opisany model funkcjonowania systemu korekt finansowych pozostaje w wyraźnym konflikcie ze standardem wynikającym z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23.

Na tym tle szczególnie problematyczna okazuje się polska praktyka stosowania zryczałtowanych stawek korekt, które przypisywane są do określonych kategorii naruszeń w sposób abstrakcyjny, bez obowiązku wykazania związku pomiędzy konkretnym uchybieniem a interesami finansowymi Unii. Według polskich organów administracji wystarczające do nałożenia korekty jest stwierdzenie, że nie można wykluczyć powstania szkody w wyniku zidentyfikowanego uchybienia.

Trybunał w wyroku C-175/23 wyraźnie sprzeciwił się takiemu podejściu, uznając za dopuszczalne posługiwanie się uproszczonymi mechanizmami szacowania szkody jedynie pod warunkiem, że nie prowadzą one do ustanowienia niewzruszalnych domniemań. Beneficjent środków unijnych musi bowiem zachować realną możliwość wykazania, że dane uchybienie, mimo formalnego naruszenia przepisów, nie spowodowało ani nie mogło spowodować uszczerbku w budżecie Unii. Tymczasem w polskiej praktyce administracyjnej taka możliwość bywa w gruncie rzeczy iluzoryczna, gdyż organ ogranicza się do wskazania naruszenia oraz zastosowania odpowiedniej stawki ryczałtowej, bez przeprowadzenia rzeczywistej analizy wpływu tego naruszenia na unijne finansowanie.

Brak kryteriów miarkowania wysokości korekt

Dodatkowym problemem jest zasygnalizowany już brak normatywnego uzasadnienia relacji pomiędzy rodzajem naruszenia a wysokością korekty finansowej. Polskie regulacje nie zawierają ustawowych kryteriów miarkowania sankcji, takich jak waga naruszenia, jego zakres, stopień zawinienia

[22] V. Kosta: *The principle of proportionality in EU law: an interest-based taxonomy*, 2019.
[23] E. Piątek: *Problemy dotyczące stosowania regulacji w zakresie nakładania i wyliczania korekt finansowych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny" nr 4/2023, s. 133-155.

czy faktyczny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. W rezultacie mechanizm korekt finansowych przyjmuje postać sankcji o charakterze w znacznym stopniu automatycznym, co stoi w sprzeczności z wymaganiem proporcjonalności, wyraźnie akcentowanym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Standard wynikający z wyroku C-175/23 wskazuje natomiast, aby każdorazowe nałożenie korekty finansowej było poprzedzone oceną, czy dane naruszenie mogło prowadzić do nieuzasadnionego obciążenia budżetu Unii. Oznacza to konieczność odejścia od czysto formalistycznego modelu odpowiedzialności na rzecz podejścia materialnego, w którym zasadnicze znaczenie ma rzeczywisty lub potencjalny skutek finansowy uchybienia. W tym sensie niedawny wyrok Trybunału podważa fundamenty stosowanej powszechnie praktyki, polegającej na mechanicznym stosowaniu tabel korekt jako substytutu analizy indywidualnego przypadku. Organy administracji często posiłkują się zresztą argumentem, że już sam taryfikator i jego poszczególne pozycje zawierają element miarkowania sankcji (korekt).

Warto odwołać się także do wniosków formułowanych w literaturze na tle spraw o zwrot dofinansowania. M. Porzeżyńska, rekonstruując nowszą linię orzeczniczą, wskazuje, że nadmierny rygoryzm może naruszać zasady proporcjonalności i słuszności, a zwrot środków powinien być odnoszony do tej części i tego zakresu, w jakim beneficjent rzeczywiście nie wykonał swoich obowiązków z przyczyn leżących po jego stronie[24].

Z perspektywy polskiego porządku prawnego, a zwłaszcza krajowych beneficjentów wyrok C-175/23 powinien być zatem postrzegany jako istotny punkt odniesienia przy ocenie zgodności krajowych mechanizmów korekt finansowych z prawem Unii. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w których korekta nakładana jest wyłącznie na podstawie stwierdzenia naruszenia proceduralnego, bez wykazania związku z ochroną interesów finansowych Unii. Jak już wyżej podkreślono, dotychczasowy model obarczony jest istotnym ryzykiem naruszenia zasady proporcjonalności oraz prowadzi do osłabienia funkcji gwarancyjnej prawa wobec beneficjentów środków unijnych.

Kumulacja blankietowości normy i automatyzmu korekt

Analiza mechanizmu nakładania korekt finansowych prowadzi do wniosku, że źródłem napięć systemowych nie jest samo istnienie sankcji finansowych, lecz sposób, w jaki zostały skonstruowane i są stosowane. Szczególnie problematyczne jest współwystępowanie dwóch elementów: blankietowego ujęcia przesłanek odpowiedzialności w definicji nieprawidłowości oraz daleko posuniętego automatyzmu w wymierzaniu korekt finansowych.

Wspomniana blankietowość art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 polega przede wszystkim na tym, że pierwsza przesłanka nieprawidłowości odsyła

[24] M. Porzeżyńska: *The Concept of Irregularity in the Implementation*…, op.cit., s. 61-78.

do naruszenia prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, a więc do norm rekonstruowanych poza samą definicją. Odrębną cechą tej regulacji jest jej niedookreśloność co do oceny, czy dane naruszenie ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii. Sama blankietowość normy nie przesądza jeszcze oczywiście o jej niezgodności z zasadami państwa prawnego. Tego typu konstrukcje ramowe są bowiem immanentną cechą prawa, w szczególności unijnego i mogą być akceptowane, pod warunkiem że ich stosowanie odbywa się z poszanowaniem zasad proporcjonalności, pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Problem pojawia się wtedy, gdy nieostrość normy zostaje połączona z mechanizmem automatycznego przypisywania sankcji finansowych. W takiej konfiguracji otwartość pojęć normatywnych nie służy już elastycznemu dostosowaniu prawa do złożonych stanów faktycznych, lecz zwiększa ryzyko nadmiernej represyjności systemu. Organ administracyjny najpierw doprecyzowuje zakres normy, a następnie stosuje sankcję według schematu, który może ograniczać realną ocenę przesłanki szkody.

Kumulacja tych zjawisk prowadzi do osłabienia funkcji gwarancyjnej prawa. Jeżeli definicja nieprawidłowości przenosi ciężar doprecyzowania przesłanek odpowiedzialności na etap jego stosowania, a taryfikator ogranicza przestrzeń do merytorycznej oceny konkretnego przypadku, beneficjent traci możliwość przewidzenia rzeczywistych konsekwencji swojego działania. W takim modelu sankcja finansowa może w praktyce zacząć wyznaczać zakres normy, zamiast być konsekwencją uprzedniego i prawidłowego ustalenia nieprawidłowości.

Ten wniosek koresponduje z podkreślanym w literaturze rozróżnieniem między środkami restytucyjnymi a sankcjami o charakterze represyjnym[25]. Skoro zwrot środków lub korekta finansowa mogą w konkretnych realiach wywoływać istotny ciężar ekonomiczny po stronie beneficjenta, standard określoności i przewidywalności powinien być oceniany nie tylko formalnie, lecz funkcjonalnie – przez pryzmat rzeczywistych skutków zastosowanego środka.

Korekta finansowa jest bowiem środkiem administracyjnym o istotnym ciężarze ekonomicznym dla beneficjenta. Z tego względu jej stosowanie wymaga zachowania podstawowych standardów prawa publicznego, tj. jasnej podstawy prawnej, przewidywalności, proporcjonalności, indywidualnej oceny okoliczności sprawy oraz wykazania przez organ przesłanek uzasadniających ingerencję. W takim ujęciu gwarancyjny wymiar prawa administracyjnego polega na tym, że skuteczna ochrona interesów finansowych Unii nie może być realizowana w sposób automatyczny, z pominięciem materialnej oceny naruszenia i jego wpływu na budżet Unii. Innymi słowy, musi być zgodny ze standardami ochrony jednostki właściwymi dla

[25] J. Łacny: *Sankcje za nieprawidłowe wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej – rekonstrukcja stanu prawa i orzecznictwa*, „Białostockie Studia Prawnicze" nr 15/2014, s. 41-51.

administracyjnego stosowania środków finansowo dolegliwych.

Funkcja gwarancyjna prawa

Z punktu widzenia beneficjenta problem nie polega wyłącznie na tym, że korekta finansowa prowadzi do określonego obciążenia ekonomicznego. Istotne jest przede wszystkim to, czy zostaje nałożona po rzeczywistym zbadaniu przesłanek odpowiedzialności, czy też stanowi konsekwencję automatycznego przypisania określonej stawki do formalnie stwierdzonego naruszenia. Gwarancyjny wymiar prawa administracyjnego ujawnia się tu przez wymaganie, aby organ wykazał podstawy zastosowania sankcji, odniósł się do okoliczności sprawy i zachował proporcję między charakterem naruszenia a ciężarem zastosowanego środka.

Tak rozumiane ujęcie znajduje wsparcie w orzecznictwie TSUE dotyczącym administracyjnych środków finansowo dolegliwych. W wyroku w sprawie C-935/19[26], Trybunał zakwestionował krajową regulację przewidującą automatyczne dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości 20%, stosowane bez rozróżnienia między przypadkiem zwykłego błędu podatnika a sytuacją, w której występują okoliczności świadczące o oszustwie lub uszczupleniu wpływów budżetowych. Istota tego rozstrzygnięcia sprowadza się więc do zakazu mechanicznego stosowania środka finansowo dolegliwego bez uwzględnienia charakteru naruszenia i okoliczności konkretnej sprawy.

Właśnie w tym kontekście wyrok TSUE w sprawie C-175/23 należy odczytywać nie tylko jako rozstrzygnięcie dotyczące wykładni pojęcia nieprawidłowości, lecz jako próbę przywrócenia równowagi między efektywnością ochrony interesów finansowych Unii a funkcją gwarancyjną prawa. Trybunał, odrzucając koncepcję „niewzruszalnego domniemania" szkody, zakwestionował stosowaną przez organy administracji praktykę bezrefleksyjnego nakładania korekt finansowych w oderwaniu od realiów konkretnej sprawy.

Wyrok ten z perspektywy systemowej oznacza, że nieostrość definicji nieprawidłowości może być akceptowana wyłącznie pod warunkiem, że organ każdorazowo przeprowadza zindywidualizowaną analizę wpływu danego naruszenia na budżet Unii. Stosowanie tabel i innych systemowych taryfikatorów korekt finansowych jest natomiast dopuszczalne jedynie jako narzędzie pomocnicze, i nie może zastępować materialnej oceny przesłanek odpowiedzialności.

W przeciwnym razie dochodzi do odwrócenia relacji między normą a sankcją, w której sankcja zaczyna poniekąd definiować zakres normy. W świetle powyższego należy stwierdzić, że zjawisko mające miejsce w praktyce, a będące kumulacją blankietowości normy i automatyzmu sankcji, prowadzi do erozji gwarancyjnego charakteru systemu odpowiedzialności finansowej. Dotychczas stosowany model sprzyja formalizmowi i schematyzmowi decyzyjnemu, kosztem

[26] Wyrok TSUE z 15.4.2021.

materialnej sprawiedliwości i proporcjonalności. Wyrok C-175/23 stanowi wyraźny sygnał, że taki stan rzeczy nie znajduje akceptacji na podstawie prawa Unii i wymaga zasadniczej rewizji praktyki stosowania korekt finansowych przez organy państw członkowskich.

Granice uznania administracyjnego

Jednym z kluczowych problemów ujawnionych na tle systemu korekt finansowych jest błędne utożsamianie mechanizmu automatyzmu sankcji z dopuszczalnym zakresem uznania administracyjnego. Stanowi ono klasyczną konstrukcję prawa administracyjnego, polegającą na przyznaniu organowi kompetencji do wyboru jednego z kilku prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć, dokonywanego na podstawie kryteriów określonych w normie prawnej oraz ustalonego stanu faktycznego, ale przy jednoczesnym obowiązku ich wszechstronnego rozważenia i uzasadnienia podjętej decyzji[27]. W praktyce organów państw członkowskich oba te pojęcia bywają jednak stosowane zamiennie, co prowadzi do istotnych nieporozumień normatywnych. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23 pozwala na wyraźne rozgraniczenie tych kategorii i wyznaczenie granic, w jakich uznanie administracyjne może funkcjonować w systemie ochrony interesów finansowych Unii.

Właściwe uchwycenie tego rozróżnienia wymaga doprecyzowania istoty uznania administracyjnego jako instytucji prawa publicznego. Polega ono na przyznaniu organowi kompetencji do wyboru jednego z kilku prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć, dokonywanego z uwzględnieniem kryteriów określonych w normie prawnej oraz ustalonego stanu faktycznego. Automatyzm sankcji finansowych stanowi natomiast zaprzeczenie uznania administracyjnego, ponieważ eliminuje element decyzyjny, zastępując go schematycznym przypisaniem określonej dolegliwości do formalnie stwierdzonego naruszenia.

W praktyce systemu korekt finansowych automatyzm bywa uzasadniany potrzebą zapewnienia jednolitości i efektywności ochrony budżetu Unii. Argument ten traci jednak na znaczeniu w świetle wyroku C-175/23, w którym Trybunał jednoznacznie wskazał, że efektywność nie może prowadzić do zniesienia materialnych przesłanek odpowiedzialności. Uznanie administracyjne nie może bowiem polegać na zastąpieniu oceny szkody niewzruszalnym domniemaniem, lecz musi opierać się na rzeczywistej analizie wpływu danego naruszenia na interesy finansowe Unii.

Trybunał, odrzucając automatyczne utożsamianie naruszenia procedury z powstaniem szkody, w istocie zawęził zakres swobody decyzyjnej organów. Organ nie uzyskuje bowiem prawa do dowolnego miarkowania sankcji, lecz zostaje zobowiązany do wykazania, że w konkretnym stanie faktycznym została spełniona materialna przesłanka nieprawidłowości w postaci rzeczywistego lub potencjalnego

[27] P. Artymionek: *Uznanie administracyjne w ujęciu teoretyczno-praktycznym – wybrane problemy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej" nr 2/2014, s. 24-37.

uszczerbku dla budżetu Unii, a wysokość korekty ma być skorelowana ze zidentyfikowaną szkodą (rzeczywistą lub potencjalną).

Tym samym granice uznania administracyjnego po wyroku C-175/23 wyznaczają trzy zasadnicze elementy. Po pierwsze, organ jest zobowiązany do ustalenia, czy dane naruszenie ze swej natury mogło wpłynąć na wynik procedury lub sposób wydatkowania środków. Po drugie, musi wykazać związek między uchybieniem a ryzykiem finansowym, nie poprzestając na ogólnych założeniach lub abstrakcyjnych hipotezach. Po trzecie, dopiero na tym etapie możliwe jest sięgnięcie po instrumenty pomocnicze, takie jak stawki ryczałtowe, które nie mogą jednak zastępować analizy materialnej.

W tym sensie tabele korekt finansowych stanowią co najwyżej narzędzie techniczne do wykorzystania po spełnieniu wszystkich przesłanek odpowiedzialności. Wyrok C-175/23 wyklucza model, w którym uznanie organu polega na wyborze stawki z tabeli, bez uprzedniego wykazania, że doszło do nieprawidłowości w rozumieniu prawa unijnego oraz bez przedstawienia przekonującego uzasadnienia, dlaczego w realiach konkretnej sprawy znajduje zastosowanie dana stawka korekty, a nie inna, przewidziana w tym samym mechanizmie taryfikacyjnym.

W konsekwencji należy stwierdzić, że po wyroku C-175/23 granice uznania administracyjnego w sprawach korekt finansowych zostały wyraźnie zawężone. Organ nie może już zasłaniać się ani nieostrością definicji nieprawidłowości, ani istnieniem tabel korekt, aby uchylić się od obowiązku indywidualnej oceny sprawy. Uznanie administracyjne zostało podporządkowane funkcji gwarancyjnej prawa, a jego wykonywanie wymaga wykazania, że nałożona korekta stanowi proporcjonalną reakcję na realne zagrożenie dla interesów finansowych Unii.

Wystąpienie przesłanki – standard dowodowy

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23 przesuwa punkt ciężkości w systemie korekt finansowych z formalnego stwierdzenia naruszenia na materialną ocenę jego skutków. Centralnym elementem tej oceny staje się przesłanka szkody w budżecie Unii Europejskiej, mająca charakter rzeczywisty lub potencjalny.

Skoro nie jest dopuszczalne automatyczne utożsamianie każdego naruszenia przepisów prawa z powstaniem szkody, konieczne staje się określenie standardu dowodowego, jaki musi zostać spełniony przez organ administracji do wystąpienia w sprawie szkody (zarówno rzeczywistej, jak i tej potencjalnej)[28]. Przede wszystkim należy podkreślić, że prawo unijne nie wymaga od organów wykazania konkretnej, wymiernej straty finansowej w każdym

[28] Zgodnie z utrwalonymi zasadami proceduralnymi prawa Unii Europejskiej ciężar dowodu w zakresie przesłanek uzasadniających ingerencję w sytuację prawną jednostki spoczywa na organie administracji, który nie może opierać rozstrzygnięcia wyłącznie na domniemaniach lub abstrakcyjnych założeniach, lecz powinien wykazać istnienie relewantnych okoliczności faktycznych w konkretnej sprawie.

przypadku. Przesłanka szkody może mieć charakter potencjalny, co oznacza, że wystarczające jest wykazanie realnej możliwości negatywnego wpływu naruszenia na budżet Unii. Nie oznacza to jednak przyzwolenia na dowolność dowodową. Potencjalna szkoda nie może być bowiem utożsamiana z czysto hipotetycznym lub abstrakcyjnym zagrożeniem, oderwanym od okoliczności konkretnej sprawy.

Standard dowodowy wyznaczony przez wyrok C-175/23 wymaga, aby organ wskazał, w jaki sposób dane naruszenie mogło wpłynąć na wynik procedury, zakres konkurencji lub sposób wydatkowania środków unijnych. Konieczne jest zatem wykazanie związku funkcjonalnego między uchybieniem a ryzykiem finansowym, a nie jedynie odwołanie się do generalnych założeń dotyczących „systemowego zagrożenia" dla interesów Unii. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na głos K. Ciupaka, który podkreśla znaczenie minimalnych i pożądanych standardów ochrony beneficjenta, zwłaszcza w sytuacjach, gdy instytucje zarządzające powołują nowe naruszenia lub nowe podstawy nieprawidłowości dopiero na późniejszych etapach sporu. Taka perspektywa potwierdza, że ciężar argumentacyjny organu nie może zostać zastąpiony samym formalnym wskazaniem naruszenia i właściwej stawki korekty[29].

W tym kontekście niewystarczające jest powołanie się na samo naruszenie przepisów prawa zamówień publicznych lub innych procedur towarzyszących wydatkowaniu środków unijnych. Naruszenie proceduralne, nawet istotne z punktu widzenia porządku prawnego, nie stanowi jeszcze dowodu szkody w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013. Organ musi wykazać, że doprowadziło lub mogło ono prowadzić do wyboru oferty mniej korzystnej, ograniczenia konkurencji lub innego rezultatu wpływającego na racjonalność wydatkowania środków.

Istotnym elementem standardu dowodowego jest również obowiązek odniesienia się przez organ do argumentów beneficjenta. Skoro potencjalna szkoda nie ma charakteru oczywistego, musi on mieć realną możliwość wykazania, że dane naruszenie nie wpłynęło ani nie mogło wpłynąć na interesy finansowe Unii. Ten obowiązek wynika bezpośrednio z prawa do obrony oraz zasady rzetelnego postępowania administracyjnego, a jego pominięcie prowadzi do wadliwości decyzji.

Z perspektywy sądowej kontroli decyzji administracyjnych wyrok C-175/23 wzmacnia znaczenie materialnego uzasadnienia rozstrzygnięcia. Sąd administracyjny powinien badać nie tylko poprawność formalnej kwalifikacji naruszenia, lecz przede wszystkim to, czy organ wykazał przesłankę szkody. Standard ten nie wymaga każdorazowego matematycznego wyliczenia straty, lecz przedstawienia spójnej, logicznej i osadzonej w realiach sprawy argumentacji, która pozwala uznać, że dane naruszenie rzeczywiście zagrażało interesom finansowym Unii. Brak takiej argumentacji uniemożliwia zakwalifikowanie uchybienia jako nieprawidłowości

[29] K. Ciupak: *Zakres i przedmiot postępowania dowodowego w procesie cywilnym dotyczącym projektu dofinansowanego z funduszy UE*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" nr 2/2025, s. 71-87.

w rozumieniu prawa unijnego i wyklucza nałożenie korekty finansowej.

Wnioski systemowe i implikacje dla praktyki

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23 stanowi istotne doprecyzowanie wykładni pojęcia nieprawidłowości oraz sposobu oceny dopuszczalnych mechanizmów nakładania korekt finansowych. Orzeczenie to nie ogranicza się jedynie do rozstrzygnięcia konkretnego zagadnienia (zgodności bułgarskich przepisów z prawem UE), lecz potwierdza i dookreśla standard interpretacyjny o charakterze systemowym, który powinien determinować praktykę organów państw członkowskich oraz sądów administracyjnych.

Z wyroku wynika przede wszystkim, że definicja nieprawidłowości zawarta w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 ma charakter materialny, a nie czysto formalny. Samo naruszenie przepisów proceduralnych, w tym regulacji prawa zamówień publicznych, nie jest wystarczające do stwierdzenia nieprawidłowości w rozumieniu prawa unijnego. Trzeba wykazać rzeczywistą lub potencjalną szkodę dla budżetu Unii, rozumianą jako realne zagrożenie dla racjonalnego i efektywnego wydatkowania środków.

Trybunał odrzucił także koncepcję automatyzmu sankcji finansowych opartego na niewzruszalnych domniemaniach szkody. Stosowanie tabel korekt i stawek ryczałtowych może mieć jedynie charakter pomocniczy i nie może zastępować materialnej analizy przesłanek odpowiedzialności. Sankcja finansowa nie może poprzedzać ustalenia nieprawidłowości, lecz musi stanowić jej konsekwencję, ustaloną po zindywidualizowanym zbadaniu okoliczności sprawy.

Orzeczenie prowadzi również do zawężenia granic uznania administracyjnego w sprawach dotyczących korekt finansowych. Nie polega ono na swobodnym wyborze stawki z tabeli, lecz na obowiązku dokonania rzetelnej oceny, czy dane naruszenie spełnia materialne przesłanki nieprawidłowości. Organ administracyjny nie może kompensować nieostrości normy automatyzmem sankcji ani przerzucać ciężaru dowodowego na beneficjenta, abstrakcyjnie stwierdzając istnienie systemowego ryzyka szkody.

Wyrok C-175/23 wyznacza ponadto podwyższony standard dowodowy w odniesieniu do przesłanki szkody. Choć szkoda potencjalna nie musi być wymierna, organ powinien wykazać konkretny mechanizm, w ramach którego dane naruszenie mogło wpłynąć na interesy finansowe Unii. Niedopuszczalne jest zastępowanie tego obowiązku ogólnikowymi twierdzeniami lub samym naruszeniem procedury. Z perspektywy krajowych porządków prawnych, w tym polskiego, wyrok ten wymusza rewizję praktyki opartej na mechanicznym stosowaniu taryfikatorów korekt finansowych.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w orzecznictwie administracyjnym

Przejawy recepcji standardu zaakcentowanego w wyroku TSUE w sprawie C-175/23 są dostrzegalne również w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że dopiero on wprowadził do krajowego orzecznictwa wymóg powiązania

naruszenia prawa z rzeczywistą lub potencjalną szkodą w budżecie Unii. Elementy takiego podejścia pojawiały się już wcześniej. W wyroku z 7 kwietnia 2017 r., II GSK 5280/16, NSA wskazał na konieczność wykazania logicznego następstwa zdarzeń łączącego naruszenie prawa z finansowaniem albo możliwością finansowania nieuzasadnionego wydatku. Z kolei w wyroku z 3 grudnia 2019 r., I GSK 1515/18, zaakcentowano, że do stwierdzenia nieprawidłowości nie jest konieczne wykazanie rzeczywistego uszczerbku, jeżeli charakter naruszenia pozwala określić realną możliwość powstania szkody w budżecie Unii. Orzeczenia te odnosiły się jednak przede wszystkim do samej przesłanki rzeczywistej lub potencjalnej szkody i związku pomiędzy naruszeniem a wydatkiem. Wyrok C-175/23 ujmuje problem szerzej, odnosząc ten wymóg bezpośrednio do dopuszczalności automatycznego kwalifikowania naruszeń jako nieprawidłowości oraz stosowania zryczałtowanych stawek korekt finansowych. W wyroku z 25 czerwca 2025 r., I GSK 230/22[30], NSA, odwołując się wprost do argumentacji przedstawionej w sprawie C-175/23, podkreślił, że za nieprawidłowość w rozumieniu prawa unijnego może zostać uznane wyłącznie takie naruszenie, które powoduje lub co najmniej może powodować szkodliwy wpływ na budżet Unii Europejskiej. NSA zakwestionował stanowisko sądu pierwszej instancji, który zaakceptował nałożenie korekty finansowej na wydatki objęte zamówieniem podstawowym z powodu naruszenia dokonanego aneksem, mimo że zakres prac nim objętych nie był finansowany ze środków unijnych. Sąd wskazał, że w takim stanie faktycznym organ nie dowiódł, w jaki sposób wydatki niefinansowane z funduszy UE mogły prowadzić do powstania szkody w budżecie Unii, odrzucając tym samym abstrakcyjne domniemanie jej wystąpienia.

Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku z 19 lutego 2025 r., I GSK 867/21[31], w którym NSA potwierdził, że pojęcia prawa krajowego, takie jak wykorzystanie środków z naruszeniem procedur zawarte w art. 207 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, muszą być interpretowane w sposób zgodny z unijnym pojęciem nieprawidłowości, zdefiniowanym w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013. Odwołując się do standardu wyznaczonego w wyroku C-175/23, podkreślił, że choć szkoda potencjalna ma charakter niemierzalny, to nie może być utożsamiana z każdym naruszeniem proceduralnym w sposób automatyczny, niezależnie od jego rzeczywistych lub możliwych skutków finansowych.

Przywołane najnowsze orzeczenia, wydane już po wyroku TSUE C-175/23 można zatem postrzegać nie jako całkowite zerwanie z wcześniejszą linią orzeczniczą, lecz jako przejaw wyraźniejszego i bardziej konsekwentnego wykorzystania standardu wynikającego z prawa Unii przy kontroli korekt finansowych. Wcześniejsze orzecznictwo NSA dostrzegało

[30] Wyrok NSA z 25.6.2025, sygn. akt I GSK 230/22.
[31] Wyrok NSA z 19.2.2025, sygn. akt I GSK 867/21.

już konieczność powiązania naruszenia z rzeczywistą lub potencjalną szkodą, jednak dopiero wyrok C-175/23 nadaje temu wymaganiu dodatkowy wymiar, odnosząc je bezpośrednio do problemu automatyzmu kwalifikacji naruszenia oraz do sposobu ustalania wysokości korekty przy zastosowaniu stawek ryczałtowych. Z tej perspektywy jego znaczenie dla krajowej praktyki może mieć charakter przełomowy nie z tego powodu, że tworzy całkowicie nowy standard, lecz dlatego, że wzmacnia podstawę do jego konsekwentnego stosowania także w odniesieniu do mechanizmów, w których taryfikator zastępował w praktyce indywidualną ocenę okoliczności konkretnej sprawy. Taki kierunek wykładni i stosowania przepisów utrwala podejście gwarancyjne, odchodzące od czysto formalnej kwalifikacji naruszeń, w którym sankcja finansowa stanowi proporcjonalną reakcję na realne lub co najmniej potencjalne zagrożenie dla interesów finansowych Unii. Musi ono zostać zidentyfikowane i określone przez organy administracji, a nie jedynie domniemane. W tym ujęciu sankcja nie pełni już funkcji zastępczej wobec nieostrej normy materialnej, lecz staje się konsekwencją uprzedniego ustalenia przesłanek odpowiedzialności, dokonanego z poszanowaniem zasad proporcjonalności i przewidywalności prawa.

W wymiarze systemowym wyrok TSUE w sprawie C-175/23 przywraca tym samym właściwą relację między normą a sankcją, wzmacniając funkcję gwarancyjną prawa i ograniczając ryzyko arbitralności władzy administracyjnej. Dotychczasowy model odpowiedzialności beneficjentów funduszy unijnych, oparty na kumulacji blankietowej definicji nieprawidłowości oraz automatycznym stosowaniu korekt finansowych, coraz wyraźniej rozmija się bowiem z aktualnymi standardami prawa UE.

Wyrok C-175/23 stanowi w tym zakresie nie tylko punkt odniesienia interpretacyjnego, lecz także istotny impuls do dalszego kształtowania praktyki stosowania prawa w kierunku większej indywidualizacji rozstrzygnięć, ich przejrzystości oraz wzmocnienia ochrony praw jednostki, przy jednoczesnym zachowaniu skutecznej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

JACEK MICHALAK
absolwent prawa
oraz finansów i rachunkowości,
doktorant w Instytucie Nauk Prawnych
Polskiej Akademii Nauk,
konsultant podatkowy
w Praktyce Podatkowej kancelarii DZP
ORCID: 0000-0002-7722-3435

PAWEŁ SUCHOCKI
adwokat, doradca podatkowy,
radca w Praktyce Podatkowej
kancelarii DZP
ORCID: 0009-0009-5616-1413

Dziękujemy prof. dr hab. Celinie Nowak, dyrektor Instytutu Nauk Prawnych PAN, bez której wsparcia nie powstałby ten artykuł, za inspirujące dyskusje oraz cenne wskazówki.

Słowa kluczowe: wyrok TSUE C-175/23, blankietowość normy, sankcja finansowa, korekta finansowa, zasada proporcjonalności, fundusze Unii Europejskiej

Bibliografia:

1. Artymionek P.: *Uznanie administracyjne w ujęciu teoretyczno-praktycznym – wybrane problemy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej" nr 2/2014.
2. Cătană E.L.: *Particularities of Administrative Litigation regarding Acts Issued by Authorities with European Funds Management Competencies in Cases of Public Procurement Law Violations*, „Revista de Drept Public" nr 4/2024.
3. Ciupak K.: *Zakres i przedmiot postępowania dowodowego w procesie cywilnym dotyczącym projektu dofinansowanego z funduszy UE*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" nr 2/2025.
4. Garcia Blesa J.J.: *The Cultural Dimensions of Legal Certainty: A Study on the Use of Intercultural Knowledge in European Law-Application*, „European Papers – A Journal on Law and Integration" vol. 10 nr 2/2025.
5. Karwatowicz G.: *Wykładnia definicji legalnej nieprawidłowości w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-406/14 – pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie*, „Rocznik Administracji Publicznej" nr 7/2021.
6. Karwatowicz G., Odachowski J.: *Definicja legalna „nieprawidłowości" w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2009.
7. Kosta V.: *The Principle of Proportionality in EU Law: An Interest-Based Taxonomy* [w:] J. Mendes (red.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law*, Oxford 2019.
8. Lanius D.: *Strategic Indeterminacy in the Law*, Oxford 2019.
9. Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J.A.: *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, „Columbia Journal of European Law" vol. 20, nr 2/2014.
10. Łacny J.: *Sankcje za nieprawidłowe wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej – rekonstrukcja stanu prawa i orzecznictwa*, „Białostockie Studia Prawnicze" nr 15/2014.
11. Łacny J.: *Skutki nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE w świetle prawa UE i orzecznictwa sądów UE*, cz. I, „Temidium" nr 3/2017.
12. Łacny J.: *Przedawnienie nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy Unii Europejskiej w świetle prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*, „Temidium" nr 2/2022.
13. Piątek E.: *Problemy dotyczące stosowania regulacji w zakresie nakładania i wyliczania korekt finansowych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny" nr 4/2023.
14. Porzeżyńska M.: *The Concept of Irregularity in the Implementation of Projects Co-Financed by EU Funds in the European Union Law: Lessons for the Legislator and the Bodies Involved in the Distribution of EU Funds*, „Studia Iuridica" nr 105/2024.
15. Skwirowska J.: *Zakres znaczeniowy zasady dostatecznej określoności prawa podatkowego a skomplikowanie prawa podatkowego*, „Studia Prawnoustrojowe" nr 58/2022.
16. Szymański M.: *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE – ewolucja systemu ochrony budżetu Unii, część I*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2021.

17. Zaleśny J.: *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" nr 1(5)/2011.

ABSTRACT

Blanket Nature of Legal Provisions and Financial Penalties in European Union Law: Standards of Beneficiary Protection in the Light of CJEU Judgment

The article is aimed to analyse the significance of the CJEU judgment in Case C-175/23 for the interpretation of the concept of irregularity and the rules governing financial corrections in the European Union funds system. The starting point is the open-ended nature of the definition of irregularity in Article 2(36) of Regulation No 1303/2013, which requires not only a breach of law, but actual or potential harm to the EU budget as well. The authors argue that the use of flat-rate correction tables must not result in automatic attribution of liability to beneficiaries for every procedural irregularity. The C-175/23 judgment confirms the need for an individual assessment of the circumstances of a case, the proportionality of the correction and a proof of a link between the breach and the financial interests of the Union. The article applies this standard to the Polish administrative practice and the recent case law of the Supreme Administrative Court, emphasising its importance for limiting sanctioning automatism and strengthening protective standards of administrative law.

Jacek Michalak, graduate of law, as well as finance and accounting, PhD candidate at the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences (PAN), tax advisor in the Tax Practice of a law firm DZP, ORCID: 0000-0002-7722-3435
Paweł Suchocki, lawyer, tax advisor, counsel in the Tax Practice of a law firm DZP, ORCID: 0009-0009-5616-1413

Key words: CJEU judgement, blanket nature of a standard, financial sanction, financial correction, proportionality principle, European Union funds

DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2026.1.25 kontrola i audyt

Ustalenia kontroli NIK

Domy pomocy społecznej

Opieka nad dziećmi i młodzieżą z niepełnosprawnością intelektualną

MARZENA BARADZIEJ

Najwyższa Izba Kontroli zbadała sposób sprawowania opieki nad dziećmi i młodzieżą z niepełnosprawnością intelektualną umieszczonymi w domach pomocy społecznej (DPS)[1]. Kontrolę przeprowadzono w dziewięciu DPS[2], w tym czterech przeznaczonych wyłącznie dla małoletnich oraz w pięciu łączonych, do których było możliwe kierowanie dorosłych, siedmiu powiatowych centrach pomocy rodzinie (PCPR) i siedmiu starostwach powiatowych. Wyniki kontroli pokazały m.in., że osoba małoletnia umieszczona w DPS najczęściej pozostawała w nim dożywotnio, nierzadko dzieląc pokój z osobami o kilkadziesiąt lat starszymi. Ograniczało to proces reintegracji społecznej oraz możliwość usamodzielnienia, zwłaszcza w wypadku osób z lekkim stopniem niepełnosprawności intelektualnej. W związku z ustaleniami NIK podniosła potrzebę zmian legislacyjnych i systemowych, które przyczynią się do poprawy bezpieczeństwa małoletnich mieszkańców DPS, jakości usług w tych placówkach oraz ich dostosowania do emocjonalnych i terapeutycznych potrzeb dzieci i młodzieży. Artykuł przybliża najważniejsze ustalenia kontroli.

Wczesnorozwojowe potrzeby dziecka

W celu zapewnienia dziecku bezpiecznych warunków do rozwoju niezbędna jest bliskość i obecność. Bezpieczna relacja i stymulacja sensoryczna: kojący ton głosu, dotyk, wzrok fizycznie budują połączenia synaptyczne w mózgu małego dziecka[3]. Naturalnym i optymalnym otoczeniem jest środowisko rodzinne, niezbędne do prawidłowego rozwoju psychofizycznego, emocjonalnego

[1] Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Zapewnienie opieki dzieciom i młodzieży umieszczonym w domach pomocy społecznej*, nr ewid. 105/2025/P/25/060/LKI.

[2] W ośmiu DPS w ramach kontroli planowej oraz w jednym w ramach kontroli doraźnej, której wyniki zaprezentowano łącznie w Informacji o wynikach kontroli. Ten ostatni, ze względu na niewielką liczbę miejsc dla osób dorosłych (zaledwie cztery), w statystykach ujęto jako DPS dla dzieci.

[3] M. Kaczmarzyk: *Potrzeba obecności. Czyli o neurobiologii wczesnego dzieciństwa*, Wydawnictwo Element, Gliwice-Mysłowice 2025, s. 3-5.

i społecznego[4]. Na wczesnym etapie rozwoju dziecko nie potrafi precyzyjnie komunikować swoich potrzeb. W tym czasie kluczowa jest rola opiekuna, którego zadaniem jest zapewnienie opieki – zarówno na poziomie fizjologicznym, jak i emocjonalnym[5]. Jego brak, a co za tym idzie, niemożność nawiązania więzi i relacji zapewniającej poczucie bezpieczeństwa wpływa negatywnie na rozwój dziecka[6]. Jakość i kierunek zmian, jakie zachodzą w mózgu dziecka w pierwszych latach życia mogą decydować o zakresie jego możliwości. W szczególności dotyczy to zmian związanych z jakością relacji z innymi ludźmi: zaczynając od sprawności w posługiwaniu się mową, a na wrażliwości i zdolności do empatii kończąc[7].

Trwający ponad 20 lat Bukaresztański projekt wczesnej interwencji (Bucharest Early Interventiontion Project)[8] wykazał, że wczesna instytucjonalizacja dzieci prowadzi do głębokich deficytów w obszarze ich zdolności poznawczych (obniża poziom IQ), generuje problemy społeczno-emocjonalne, w tym zaburzenia przywiązania, wpływa negatywnie na rozwój kory mózgowej, zwiększa częstość zaburzeń, w tym psychicznych.

Należy zwrócić uwagę, że w grupie kontrolnej tego projektu starannie dobrano rodziny, w których umieszczono dzieci. Uwzględniał on zdolności rodzin do skutecznej pracy z dziećmi, które przebywały w deprywacyjnych warunkach w instytucjonalnej formie opieki podczas bardzo wczesnego etapu rozwoju. Co szczególnie istotne, rodziny te odbyły szkolenia oraz otrzymały stałe wsparcie w codziennej pracy z dziećmi. To pozwoliło zapewnić im długoterminową opiekę opartą na silnych więziach i miłości. Należy zastrzec, że grupę małoletnich mieszkańców DPS, w szczególności dzieci z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim lub z niepełnosprawnością sprzężoną, charakteryzują odmienne potrzeby opiekuńczo-terapeutyczne, a często także medyczne. Podatność na interwencje terapeutyczne różni się zatem od dynamiki rozwojowej populacji dzieci objętej badaniem BEIP. Stymulujące środowisko rodzinne umożliwia uzyskanie istotnych, choć niejednakowych korzyści rozwojowych.

System wsparcia dzieci z niepełnosprawnością intelektualną w Polsce obejmuje wiele przenikających się działań: wsparcie finansowe i rzeczowe, wsparcie rodziny

---

[4] E. Żytka-Rydosz: *Rola rodziny w rozwoju dziecka*, „Kultura – Przemiany – Edukacja", t. XIV-XV (2024), s. 138-143.

[5] M. Słowik, B. Romanik: *Gdy słowa nie wystarczą… – wytyczne do opieki nad dziećmi w wieku 0-6 lat po traumie*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka" nr 1/2024, s. 52-74.

[6] M. Kolankiewicz: *Zaniedbywanie dzieci*, „Dziecko krzywdzone" nr 2/2012, s. 88.

[7] M. Kaczmarzyk: *Potrzeba obecności. Czyli o neurobiologii…,* op.cit., s. 3-5.

[8] Dalej: BEIP. Randomizowane, kontrolowane badanie opieki zastępczej jako interwencji dla dzieci porzuconych tuż po urodzeniu, umieszczonych w jednej z sześciu placówek dla małych dzieci w Bukareszcie. Projekt rozpoczął się w 2000 r. od kompleksowej oceny bazowej 136 dzieci i ich środowisk opiekuńczych. Połowę dzieci losowo przydzielono do wysokiej jakości opieki zastępczej, a połowa pozostała w placówce instytucjonalnej. Badania kontrolne przeprowadzono w wieku 30, 42 i 54 miesięcy, 8, 12 i 16 lat. Rozwój dzieci w rodzinach zastępczych porównywano z rozwojem tych, które pozostały w opiece instytucjonalnej oraz z grupą dzieci, które nigdy nie potrzebowały tego rodzaju pomocy.

Ustalenia kontroli NIK

(praca socjalna, asystent rodziny, usługi opiekuńcze), mieszkania chronione, wsparcie instytucjonalne (DPS, zakład opiekuńczo-leczniczy – ZOL, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy – ZPO), pomoc w ramach programów rządowych (Program „Opieka wytchnieniowa" – OW, asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – AOON, specjalistyczne usługi opiekuńcze – SUO). Dla dzieci z rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych działa system pieczy zastępczej, w tej najbardziej pożądanej, rodzinnej formie oraz specjalistyczna piecza instytucjonalna, tj. Regionalne Placówki Opiekuńczo-Terapeutyczne – RPOT. Ważnym ogniwem uzupełniającym ten system jest kształcenie specjalne dzieci z niepełnosprawnością intelektualną na podstawie zaleceń i wskazówek określonych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego. Ten rozproszony katalog usług oraz podmiotów wymaga ścisłej współpracy i koordynacji. W szczególności, powinna ona przebiegać w sposób niezakłócony w tych rodzinach, w których może zmaterializować się ryzyko umieszczenia dziecka z niepełnosprawnością intelektualną w DPS oraz w tych powiatach, w których występuje deficyt specjalistycznych zawodowych rodzin zastępczych.

W badaniu dotyczącym zapewnienia opieki dzieciom i młodzieży umieszczonym w domach pomocy społecznej NIK objęła analizą system wsparcia młodych ludzi z niepełnosprawnością intelektualną, których umieszczono w tych placówkach. Punktem wyjścia do podjęcia tego tematu były wyniki kontroli[9] dotyczącej przestrzegania praw osób dorosłych z zaburzeniami psychicznymi umieszczonych w DPS, prezentowane wcześniej na łamach „Kontroli Państwowej"[10]. NIK ustaliła wówczas, że do tych placówek przeznaczonych dla osób z zaburzeniami psychicznymi trafiają coraz młodsze osoby. Wskazała na liczne przypadki naruszania ich praw i wolności oraz ujawniła systemowe problemy na pograniczu obszarów pomocy społecznej oraz ochrony zdrowia.

Celem obecnego badania było zweryfikowanie, czy w DPS zapewniono dzieciom i młodzieży opiekę w sposób prawidłowy i rzetelny. Sprawdzano warunki organizacyjne, sposób udzielania wsparcia oraz nadzór nad placówkami. NIK ustaliła także przyczyny umieszczania dzieci w DPS. Analizą porównawczą objęto jakość opieki w podmiotach przeznaczonych wyłącznie dla małoletnich oraz w tzw. DPS łączonych, w których możliwe jest umieszczanie także osób dorosłych.

Stosownie do art. 54 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[11] (dalej: u.p.s.), uprawnienie do skierowania do DPS przysługuje osobom, które z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności wymagają całodobowej

---

[9] *Przestrzeganie praw mieszkańców domów pomocy społecznej przeznaczonych dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekle psychicznie chorych*, nr ewid. 37/2024/P/24/061/LKI.

[10] G. Walendzik, M. Baradziej: *Przestrzeganie praw mieszkańców domów pomocy społecznej*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2025, s. 279-293.

[11] Dz.U. z 2026 r. poz. 639, ze zm.

opieki. Nie mogą one samodzielnie funkcjonować, a zapewnienie im niezbędnego wsparcia w formie usług opiekuńczych nie jest możliwe. Przepis ten koreluje z art. 38 ust. 1 i 5 ustawy z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego[12] (dalej: u.o.z.p.). Na jego podstawie osoba, która wskutek upośledzenia umysłowego nie jest zdolna do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i nie ma możliwości korzystania z opieki innych osób oraz potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, lecz nie wymaga leczenia szpitalnego może być za jej zgodą lub zgodą przedstawiciela ustawowego przyjęta do domu pomocy społecznej.

Dzieci i młodzież, zgodnie z art. 56 pkt 5 i art. 56a ust. 1 pkt 4 u.p.s., mogą zostać skierowane do DPS dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie lub do DPS łączonego. Ustawodawca przewidział mechanizm zapewnienia ciągłości opieki dla osób o małej zdolności adaptacji do nowego otoczenia, które w danym DPS przebywały dłużej niż pięć lat. Zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej[13] (dalej: rozporządzenie w sprawie DPS) w placówkach dla dzieci i młodzieży dopuszcza się dalszy pobyt tych osób także po ukończeniu 30. roku życia.

Najważniejsze ustalenia kontroli

Brak DPS wyłącznie dla małoletnich

Kontrola wykazała, że system wsparcia małoletnich z niepełnosprawnością intelektualną lub sprzężoną w DPS nie gwarantuje w pełni prawidłowej oraz rzetelnej opieki, co rodzi pilną potrzebę podjęcia zmian legislacyjnych oraz systemowych.

Główną przyczyną były uwarunkowania prawne, które powodują, że w Polsce nie funkcjonują domy pomocy społecznej wyłącznie dla niepełnoletnich mieszkańców. Kontrola potwierdziła, że zarówno w placówkach przeznaczonych dla dzieci i młodzieży, jak i w domach o charakterze łączonym przeważały osoby dorosłe. W badanym okresie (lata 2022–2025) w jednostkach typu łączonego odsetek mieszkańców powyżej 25. roku życia wynosił od 88% do 90%. Wynikało to z możliwości skierowania do tego typu placówek osób w dowolnym wieku. W domach pomocy społecznej przeznaczonych – teoretycznie – wyłącznie dla dzieci i młodzieży pensjonariusze powyżej 25. roku życia stanowili średnio aż 66% ogółu mieszkańców. Odsetek osób poniżej 18. roku życia wynosił średnio 17% w placówkach dla dzieci i młodzieży i tylko 6% w domach łączonych. Wpływało to negatywnie na możliwość zapewnienia małoletnim wsparcia adekwatnego do ich podstawowych potrzeb oraz wystarczającego bezpieczeństwa.

Informacja o strukturze wiekowej w danym domu nie jest udostępniana w publicznych rejestrach DPS prowadzonych przez wojewodów. Zawarta w nich informacja o typie DPS (dla dzieci i młodzieży) i liczbie miejsc mogła wprowadzać w błąd

[12] Dz.U. z 2024 r. poz. 917.
[13] Dz.U. z 2025 r. poz. 51.

Ustalenia kontroli NIK

wnioskujących o umieszczenie małoletniego w konkretnej placówce (rodzica, opiekuna prawnego, dyrektora szpitala). Nie była także dostępna dla sądów rozstrzygających w sprawie umieszczenia dzieci w DPS.

Najstarsi mieszkańcy DPS dla dzieci i młodzieży mieli od 59 do 76 lat, a w łączonych – od 63 do 92 lat. Zajmowanie miejsc przez osoby dorosłe oznaczało ich niedobór dla dzieci oraz brak lub ograniczenie możliwości umieszczenia dziecka w pokoju mieszkalnym z mieszkańcem w zbliżonym wieku; utrudniało też wygospodarowanie pokoju jednoosobowego dla małoletnich ze znacznymi zaburzeniami interakcji społecznych i komunikacji.

Wspólna przestrzeń mieszkalna z dorosłymi

Współdzielenie pokoju przez dzieci i młodzież z dorosłymi stwierdzono we wszystkich DPS objętych kontrolą. W trzech placówkach (w Zborowie, Gnojnie i Poznaniu) dotyczyło to nielicznych, niemal pełnoletnich mieszkańców, ale w pozostałych sześciu DPS stanowiło powszechną praktykę. Przestrzeń mieszkalną i sanitarną z osobami dorosłymi dzieliły nawet kilkuletnie dzieci, podczas gdy rodzeństwo ulokowano w dwóch różnych pokojach.

Największa różnica wiekowa między zakwaterowanymi w danym pomieszczeniu wynosiła: w Tarnobrzegu 33 lata; w Rzadkowie 38 lat; w Kątach 46 lat; w Rudnie 49 lat; w Warszawie 58 lat; w Bielawkach 65 lat. Powodem ulokowania dzieci w pokojach z dorosłymi były: ograniczenia lokalowe, specyfika struktury wiekowej mieszkańców w DPS, konieczność zapewnienia wszystkim mieszkańcom warunków minimalizujących stres i sprzyjających poczuciu stabilizacji, ograniczone zasoby kadrowe. Wskazany sposób rozmieszczenia dzieci w pokojach dyrektorzy DPS uzasadniali także stanem zdrowia małoletnich i koniecznością dostosowania warunków do indywidualnych potrzeb. Podejmowane próby umieszczenia z rówieśnikami generowały konflikty lub zachowania agresywne.

Wpływ uwarunkowań systemowych

Katalog systemowych uwarunkowań mogących wpływać na regres lub stagnację w obszarze rozwoju emocjonalnego, poznawczego i społecznego dzieci z niepełnosprawnością intelektualną był ściśle powiązany ze strukturą wiekową mieszkańców DPS. Szczególnie trudna sytuacja występowała w łączonych DPS. Wpływały na nią: mało stymulujące środowisko po powrocie z placówek edukacyjnych, doświadczanie agresywnego zachowania ze strony dorosłych współmieszkańców[14] oraz czas pobytu w środowisku instytucjonalnym. Powyższe czynniki, wraz z ograniczeniami organizacyjnymi wynikającymi z przyjętego modelu funkcjonowania DPS, mogły wpływać negatywnie na powodzenie wykonanej pracy terapeutycznej i ewentualną perspektywę wyjścia dziecka z systemu opieki

[14] Dorośli z niepełnosprawnością intelektualną umieszczani w DPS to także osoby z chorobami psychicznymi lub uzależnieniami.

instytucjonalnej czy możliwość usamodzielnienia.

Na ryzyko niezapewnienia wystarczającego bezpieczeństwa małoletnim mieszkańcom wskazywało też nieobjęcie obowiązkowym szkoleniem z pierwszej pomocy 10% pracowników zespołów terapeutyczno-opiekuńczych w kontrolowanych DPS. Ponadto 14% pracowników tych zespołów przeszkolono po upływie wymaganego terminu. W części placówek szkolenia miały wymiar wyłącznie teoretyczny, gdyż odbywały się w formule zdalnej. W innych DPS niektórzy pracownicy odbyli je w przeszłości i nie organizowano dla nich szkoleń przypominających.

W związku z tymi ustaleniami NIK wniosła o zainicjowanie zmiany ustawy o pomocy społecznej przez uwzględnienie w art. 54 wymogu, że umieszczenie dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w tzw. DPS łączonym jest możliwe po wcześniejszym wykluczeniu możliwości ich umieszczenia w DPS, o którym mowa w art. 56 pkt 5 ustawy. Ponadto NIK wnioskowała, aby w przypadku planowanego umieszczenia dziecka w DPS łączonym zagwarantować mu odpowiednie wymogi bezpieczeństwa oraz uwzględnić specyfikę potrzeb emocjonalnych i terapeutycznych[15]. Jeżeli dyrektor domu łączonego, ze względu na strukturę wiekową mieszkańców, ich zaburzenia psychiczne czy uzależnienia nie będzie w stanie tych wymogów zapewnić, dzieci nie powinny trafić do takiej placówki.

Nierozwiązany problem obecności pielęgniarek

Jak wynika z ustaleń kontroli, większość małoletnich mieszkańców DPS (85%) uczęszczała do placówek edukacyjnych (przedszkoli, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, szkół specjalnych, ośrodków rehabilitacyjno-wychowawczych). Dla pozostałych, którym stan zdrowia na to nie pozwalał, zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze zapewniano na terenie domu. Były to dzieci z niepełnosprawnością sprzężoną lub intelektualną w stopniu głębokim, często leżące, wymagające bardzo intensywnej pracy terapeutycznej, rehabilitacji, a często także wzmożonej opieki medycznej[16], którą świadczył wykwalifikowany personel DPS, w tym pielęgniarski.

Podkreślenia wymaga, że ich obecność w DPS i narastająca różnica w poziomie wynagrodzeń w porównaniu z pensjami pielęgniarek w podmiotach leczniczych[17] nadal pozostają nierozwiązanym problemem[18]. Tymczasem większość dzieci i młodzieży, których akta objęto analizą (91%) przyjmowała leki neurologiczne oraz psychotropowe. Podawały je na ogół pielęgniarki, a w czterech DPS – ze względu na ograniczoną dostępność takiej kadry – także inni pracownicy. W czasie nieobecności

[15] Kwestie te powinny zostać uregulowane w standardzie usług dla małoletnich przebywających w DPS, o czym szerzej w dalszej części artykułu.
[16] W badanej próbie znalazły się także sprawy dotyczące dzieci karmionych przezskórną endoskopową gastrostomię czy wentylowanych mechanicznie.
[17] W marcu 2025 r., tj. jeszcze przed kolejnymi podwyżkami w ochronie zdrowia, różnice te wynosiły już od 30% do 37%.
[18] G. Walendzik, M. Baradziej: *Przestrzeganie praw mieszkańców…*, op.cit., s. 288-290.

Ustalenia kontroli NIK

pielęgniarek nie było możliwe niezwłoczne zastosowanie przymusu bezpośredniego w razie nagłego agresywnego zachowania mieszkańca. Problem ten nie występował w DPS prowadzonych przez zgromadzenia zakonne. Dzięki stałej obecności sióstr, z których część była wykwalifikowanymi pielęgniarkami, zapewniano w nich całodobową opiekę. Leki najczęściej przechowywano w opakowaniach oznaczonych nazwiskiem mieszkańca, w odrębnych koszykach lub na półkach, choć w 44% DPS kontrola wykazała odstępstwa w tym zakresie. Mieszkańcy, w tym małoletni, przyjmowali także leki zawierające substancje psychotropowe wymienione w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych[19] (tj. zawierające substancje kontrolowane). Choć przechowywano je w zamykanych na klucz szafach, w gabinetach przedmedycznej pomocy doraźnej, nie zawsze dokumentowano ich rozchód. NIK wskazała na pilną potrzebę uregulowania zasad gospodarowania (w tym przechowywania, wydawania i dokumentowania) lekami mieszkańców DPS, w szczególności zawierającymi substancje kontrolowane.

W ośmiu z dziewięciu kontrolowanych DPS podanie każdej dawki leku małoletnim udokumentowano zbiorczo lub nie udokumentowano. NIK oceniła, że nie można jednoznacznie stwierdzić, czy i kiedy zostały wdrożone zlecenia lekarskie dotyczące farmakoterapii. Ponadto nie było możliwe potwierdzenie, że wszystkie medykamenty rzeczywiście podano oraz że niezwłocznie wdrażano korekty leczenia[20]. Mogło to negatywnie wpływać na bezpieczeństwo mieszkańców i stanowi problem systemowy, wynikający ze specyfiki funkcjonowania dużej instytucji, zamieszkiwanej przez osoby przyjmujące wiele leków w różnych godzinach.

W świetle przytoczonych ustaleń aktualny pozostaje wniosek sformułowany w wyniku wcześniejszej kontroli[21], dotyczący potrzeby prawnego uregulowania statusu osób zatrudnionych w DPS na stanowiskach pielęgniarki i opiekuna medycznego. NIK postulowała także o wprowadzenie zasad dokumentowania świadczonych przez nich usług. Pozwoliłoby to na zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom i umożliwiłoby monitorowanie skuteczności zleconej farmakoterapii. Wymaga to jednak wypracowania wspólnych rozwiązań na pograniczu obszarów pomocy społecznej i ochrony zdrowia.

Ograniczony dostęp do terapii w DPS

Dzieci uczęszczające do szkół, zgodnie z indywidualnym planem zajęć i rozkładem jazdy środka transportu zapewnianego przez właściwe gminy, od poniedziałku do piątku wyjeżdżały do placówek edukacyjnych i wracały do DPS. Powrót następował między 13.00 a 17.30, zatem godziny pobytu w placówkach edukacyjnych

[19] Dz.U. z 2024 r. poz. 1139, ze zm.
[20] Tj. zmianę dawki, częstotliwości podawania, odstawienie lub wprowadzenie nowego leku.
[21] *Przestrzeganie praw mieszkańców domów pomocy społecznej przeznaczonych dla osób dorosłych*…, op.cit.

pokrywały się z godzinami pracy części personelu DPS. Dla tej grupy małoletnich mieszkańców dostęp do rehabilitacji leczniczej, zajęć rehabilitacji społecznej i niektórych form terapii zajęciowej był ograniczony. W dwóch DPS po godzinie 15.00 nie było już innych pracowników niż opiekunowie, pielęgniarki i pokojowe. W konsekwencji, prowadzenie zindywidualizowanej pracy terapeutycznej w godzinach popołudniowych, czyli w jedynym czasie wolnym od zajęć szkolnych, było utrudnione.

Ponadto w badanej próbie spraw dziesięcioro dzieci mieszkało w szkolnych internatach, a w DPS przebywało wyłącznie w weekendy oraz dni wolne od nauki. Dla nich usługi w domach pomocy społecznej były dostępne jedynie w czasie ferii i wakacji. Zasadność umieszczenia tych dzieci w DPS może budzić wątpliwości. Stopień ich samodzielności pozwalał bowiem na mieszkanie w internacie, wspólnie z innymi dziećmi, wychowującymi się w rodzinach biologicznych lub pieczy zastępczej. Prowadzenie zajęć edukacyjnych, specjalistycznych i terapeutycznych oraz zapewnienie codziennej opieki należało do obowiązków pracowników placówek edukacyjnych.

Pomoc społeczna

Większość pracowników kontrolowanych jednostek z zaangażowaniem realizowała powierzone im zadania z zakresu pomocy społecznej. Dzieciom i młodzieży zapewniono szeroki dostęp do specjalistycznej diagnostyki oraz opieki medycznej. Domy pomocy społecznej wyposażono w adekwatne do wieku i potrzeb rozwojowych podopiecznych zabawki, odzież, kosmetyki. Dostosowano także harmonogram wydawanych posiłków do planu zajęć dydaktycznych, zapewniając dzieciom dodatkowy obiad po powrocie ze szkoły. Korzystnym rozwiązaniem organizacyjnym zidentyfikowanym przez NIK w kilku DPS był model polegający na podziale mieszkańców na mniejsze grupy, funkcjonujące w stałych, wydzielonych modułach mieszkalnych (pokoje mieszkalne, strefa dzienna, jadalnia). Do każdej grupy przypisano relatywnie stałą obsadę kadrową, co sprzyjało budowaniu więzi, zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji.

Spełnienie standardu usług a potrzeby dzieci

Pomimo wskazanych rozwiązań sprzyjających podopiecznym, przedstawione uwarunkowania systemowe oraz prawno-organizacyjne skutkowały niemożnością zaspokojenia wszystkich psychicznych i emocjonalnych potrzeb dzieci, w szczególności najmłodszych. W badanej próbie spraw najmłodsze dziecko umieszczone w DPS miało zaledwie siedem miesięcy. Do najistotniejszych ograniczeń determinowanych samym pobytem w instytucjonalnej formie opieki należały: brak stałego opiekuna, rotacja personelu, współdzielenie pokojów i przestrzeni sanitarnej z dorosłymi, ograniczony dostęp do terapii i terapeutów.

Kluczowym problemem jest to, że DPS są elementem systemu pomocy społecznej, funkcjonującym poza systemem pieczy zastępczej. Przepisy nakładają na nie odmienne zadania. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, działalność DPS koncentruje się na świadczeniu

Ustalenia kontroli NIK

usług bytowych, opiekuńczych, wspomagających i edukacyjnych. Są one zobowiązane do zapewnienia dzieciom dostępu do nauki, zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz wychowania przez doświadczenia życiowe. Do podstawowych zadań systemu pieczy zastępczej, jak wynika z ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[22], należą natomiast m.in. reintegracja z rodziną biologiczną, zaspokojenie potrzeb emocjonalnych dziecka, przygotowanie do godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia.

Ograniczony nadzór nad DPS

W Strategii rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)[23] określono ramy, cele i kierunki ich rozwoju. Dokument akcentuje konieczność transformacji systemu wsparcia w stronę tzw. deinstytucjonalizacji. Określa ją przy tym jako proces stopniowego przechodzenia od opieki o charakterze instytucjonalnym (tj. wielkich, odizolowanych ośrodków) w kierunku usług świadczonych w społeczności lokalnej.

Kontrola wykazała, że nadzór powiatowych centrów pomocy rodzinie (PCPR), starostów i prezydentów miast nad DPS był sprawowany w ograniczonym zakresie. Mimo deklarowanego w Strategii rozwoju usług społecznych celu, jakim jest deinstytucjonalizacja usług pomocy społecznej, w czterech PCPR i ponad połowie DPS nie podejmowano żadnych działań wspierających dzieci w powrocie do funkcjonowania poza DPS.

Jedną z potencjalnych barier ograniczających takie działania mogły być obowiązujące przepisy[24]. W obecnym stanie prawnym, po ukończeniu 25. roku życia, niepełnosprawny intelektualnie wychowanek pieczy zastępczej, który nie uzyska zdolności do samodzielnego funkcjonowania, jest umieszczany w DPS. Wszelkie działania, nawet jeśli doprowadzą do ulokowania dziecka z niepełnosprawnością intelektualną w rodzinnej pieczy zastępczej, są działaniem doraźnym. Piecza zastępcza z założenia jest formą krótkoterminową. Po osiągnięciu wieku wskazanego w ustawie o wspieraniu rodziny, wobec braku możliwości pozostania w pieczy zastępczej, osoby te są kierowane do DPS. Niweluje to efekt wykonanej pracy terapeutycznej, generuje koszty, a przede wszystkim prowadzi do poważnych konsekwencji w obszarze psychicznym i społecznym dla osoby niepełnosprawnej, a często także rodziców zastępczych, którzy przez lata budowali z dzieckiem więź, nawiązywali bliską relację, próbując zapewnić poczucie stabilizacji.

Deinstytucjonalizacja

W Strategii rozwoju usług społecznych podkreślono, że deinstytucjonalizacja nie polega na bezwzględnym zamykaniu placówek całodobowej

[22] Dz.U. z 2026 r. poz. 980.
[23] Dokument przyjęty Uchwałą Rady Ministrów nr 135 z 15.6.2022, dalej: Strategia rozwoju usług społecznych.
[24] Czas trwania pieczy zastępczej określono w art. 37 ustawy o wspieraniu rodziny.

opieki długoterminowej. Jest to proces polegający na rozwoju usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej oraz na wypracowaniu i wdrożeniu rozwiązań, które pozwolą prowadzić niezależne życie osobom starszym, niepełnosprawnym, w kryzysie psychicznym i innym potrzebującym wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, a dzieciom życie pod opieką rodzinną lub pod zbliżoną do rodzinnej.

Psycholodzy dziecięcy i pedagodzy, terapeuci, przedstawiciele organów, instytucji i organizacji stojących na straży praw dziecka lub zaangażowanych w proces wsparcia zgodnie podkreślają, że miejsce dziecka jest w rodzinie. Otoczenie, w jakim się ono wychowuje, doświadczenia, które zostają z nim na całe życie, odgrywają istotną rolę w jego rozwoju emocjonalnym i społecznym. Kluczowe znaczenie ma intencjonalne spędzanie czasu z rodziną w atmosferze akceptacji, przyjaźni, szacunku i serdeczności. Dla dalszego funkcjonowania dziecka ogromne znaczenie będą miały relacje dziecka z rodzicami[25].

Rzeczywistość weryfikuje te założenia – według danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, około 1,6 tys. dzieci, wobec których sąd orzekł o konieczności udzielenia zabezpieczenia, oczekuje na umieszczenie w pieczy zastępczej w niewydolnym lub przemocowym środowisku rodzinnym. Ustalenia kontroli wykazały, że prawdopodobieństwo znalezienia miejsca w pieczy było jeszcze niższe w wypadku małoletnich z niepełnosprawnością intelektualną lub sprzężoną, zwłaszcza jeśli chodzi o dzieci wymagające całodobowej, specjalistycznej opieki i rehabilitacji.

DPS a pozostawienie w dotychczasowym środowisku

Wcześniejsze kontrole Izby w obszarze systemu pieczy zastępczej[26] wskazywały na brak spójnej koncepcji działań pozwalających na poprawę funkcjonowania rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym, niezapewnienie optymalnych warunków do rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej, niewystarczającą ich liczbę. Te ustalenia pozostają aktualne. Kontrola NIK dotycząca opieki nad dziećmi i młodzieżą umieszczonymi w DPS wykazała, że małoletnich z niepełnosprawnością intelektualną, dla których nie znaleziono miejsca w pieczy zastępczej lub placówkach pielęgnacyjnych i opiekuńczych umieszczano w DPS, gdyż stanowiły one alternatywę dla pozostawania dziecka w dotychczasowym środowisku. Umieszczenie ich poza systemem pieczy zastępczej oznaczało jednak, że jednostki zobowiązane do poszukiwania miejsca w pieczy zastępczej traciły zainteresowanie nimi.

---

[25] E. Kwiatkowska: *Rola rodziny w przygotowaniu małego dziecka do życia społecznego*, s. 137-139, [w:] *Przyszłość edukacji i społeczeństwa*, A. Odrowąż-Coates, M. Kwiatkowski (red.), Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, 2014.

[26] *Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji*, nr ewid. 134/2022/P/22/031/KPS; *Realizacja zadań opiekuńczo-wychowawczych w domach dziecka w latach 2022–2024 oraz sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych w ramach kontroli P/21/089 Realizacja zadań opiekuńczo-wychowawczych w domach dziecka*, nr ewid. I/24/004/LRZ.

Ustalenia kontroli NIK

Brak standardu usług

Kontrola NIK wykazała ponadto ograniczoną i zróżnicowaną w poszczególnych placówkach dostępność psychologów w DPS. Kontakt z psychiatrą zapewniano natomiast na ogół w ramach wizyt finansowanych ze środków NFZ, co istotnie wpływało na ich częstotliwość.

W czterech DPS (44%) spełniono wymogi, o których mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie DPS, a wobec pozostałych placówek sformułowano nieliczne zastrzeżenia[27]. Wywiązanie się z tych obowiązków nie oznaczało przy tym, że sposób organizacji DPS odpowiada na potrzeby psychiczne dzieci i młodzieży oraz został dostosowany do specyfiki ich funkcjonowania w tej placówce. Dlatego też jednym z najistotniejszych postulatów Izby jest wniosek o dokonanie zmian rozporządzenia przez określenie (dostosowanie) standardu usług w DPS dla dzieci i młodzieży. Powinien on uwzględniać specyfikę emocjonalnych i terapeutycznych potrzeb dzieci, faktyczny czas przebywania w tych placówkach. Konieczne jest wprowadzenie obowiązku ścisłej współpracy i wymiany informacji między DPS a placówkami edukacyjnymi lub wychowawczymi, do których uczęszczają dzieci. Pozwoliłoby to planować i zarządzać dostępnością wsparcia, w tym zajęć specjalistycznych lub terapeutycznych, w sposób optymalny do potrzeb i możliwości dziecka. Za takim podejściem przemawiają ustalenia kontroli. Uzyskane informacje od dyrektorów placówek edukacyjnych za losowo wybrane półrocze wykazały, że nie wszędzie zorganizowano zajęcia wynikające z orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Stwierdzono też absencje na zajęciach z powodu wczesnego odbierania dziecka przez pracownika DPS lub zbyt późnej godziny, na którą je zaplanowano. W skrajnym przypadku odsetek nieprzeprowadzonych zajęć wynosił 36%.

Obecnie w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej trwają analizy uwag zgłoszonych do projektu nowelizacji ustawy o pomocy społecznej. Przewiduje on rezygnację z możliwości umieszczania niepełnoletnich w domach pomocy społecznej, zakładając jednocześnie, że dzieci, które już tam przebywają pozostaną w nich. Trwają też prace nad nowelizacją ustawy o wspieraniu rodziny[28]. Projekt zakłada zwiększenie wynagrodzeń dla rodzin zastępczych, wprowadzenie nowej formy opieki – rodziny opiekuńczej, która umożliwia dorosłym niepełnosprawnym wychowankom, nieuzyskującym zdolności do samodzielnego życia, pozostanie w dotychczasowej rodzinie zastępczej. Zmiany w ustawie o wspieraniu rodziny idą w parze z postulatami NIK wyrażonymi w Informacji o wynikach kontroli.

Proponowane przez Izbę rozwiązania wpisują się w strategiczne podejście do deinstytucjonalizacji i są spójne

[27] Dotyczyły one niesprawnego lub niedostępnego systemu przyzywowego, barier architektonicznych, warunków mogących zagrażać bezpieczeństwu małoletnich, niewystarczającej liczby łazienek.
[28] Projekt UD354, opublikowany na stronach Rządowego Centrum Legislacji.

z europejskimi wytycznymi dotyczącymi przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności. Zwrócono uwagę, że sytuacja dzieci przebywających w DPS wymaga pilnych zmian. Propozycje NIK dotyczące naprawy zastanego i wynikającego z badań kontrolnych stanu, w świetle niedoboru rodzinnych, wyspecjalizowanych form pieczy zastępczej, pozwolą na szybką poprawę sytuacji małoletnich.

Podział procesu przejścia do opieki świadczonej w lokalnym środowisku przewidziano także w Strategii rozwoju usług społecznych. Już dziś wiadomo, że założone w niej terminy wymagają rewizji. Podkreślenia wymaga, że podejście etapowe to niezbędny element skutecznej realizacji tego zadania.

Zgodnie ze Strategią w pierwszej kolejności ma to być zwiększenie podaży, dostępności oraz zapewnienie odpowiedniej jakości usług świadczonych w miejscu zamieszkania oraz w formach zdeinstytucjonalizowanych. Kolejnym etapem powinno być przygotowanie i wdrożenie lokalnych i regionalnych planów rozwoju usług opieki długoterminowej, a dopiero na końcu stopniowe przekształcanie placówek stacjonarnych. W Strategii, powołując się na ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, wskazano, że: „Zobowiązania te powinny iść w parze z działaniami na rzecz zwiększenia potencjału opieki rodzinnej i środowiskowej bądź ze wsparciem mającym zagwarantować, że zakłady nie zostaną zamknięte przed wdrożeniem odpowiednich usług".

Profil małoletniego mieszkańca DPS

Umieszczenie w DPS zawsze wymaga decyzji sądu opiekuńczego. Kontrola NIK pokazała jednak, jak zróżnicowany jest profil małoletniego mieszkańca i związane z nim przyczyny umieszczenia w domu pomocy społecznej. W próbie 53 spraw małoletnich objętych badaniem kontrolnym 38% trafiło tam z placówek opiekuńczo-wychowawczych (POW), 30% z rodzin biologicznych, 23% z rodzin zastępczych oraz 9% z placówek medycznych. Jedną grupę stanowiły dzieci umieszczone na wniosek rodziców biologicznych ze względu na poważny stan zdrowia, długi termin oczekiwania na miejsce w ZOL i konieczność objęcia wyspecjalizowaną, całodobową opieką, w tym pielęgniarską. Rodzice zachowywali prawa rodzicielskie, często w dużej części lub w całości ponosili opłatę za pobyt dziecka w DPS i czynnie uczestniczyli w jego życiu. Dziecko było regularnie odwiedzane i zabierane do domu rodzinnego. Usługi świadczone przez DPS na rzecz tych dzieci stanowiły istotne wsparcie dla rodzin w ramach systemu pomocy społecznej. Ze względu na brak miejsc w ZOL i niewystarczającą dostępność usług w środowisku lokalnym było to jedyne rozwiązanie. Kolejną grupę stanowiły dzieci umieszczone za zgodą sądu na wniosek rodziców lub opiekunów prawnych (rodzic zastępczy, pracownik POW). Przyczynami były m.in.: niewydolność opiekuńczo-wychowawcza rodziców biologicznych, trudna sytuacja rodzinna, nieprzewidziane, traumatyczne zdarzenie w rodzinie zastępczej (np. ciężka choroba, rozwód, śmierć małżonka), niewystarczające wsparcie rodzin zastępczych,

konieczność objęcia dziecka specjalistyczną i profesjonalną opieką lub stałym nadzorem, którego – jak uzasadniano – piecza instytucjonalna nie mogła zapewnić. Inną grupę stanowiły dzieci umieszczane w DPS na mocy postanowienia sądu w trybie interwencyjnym, które pochodziły z rodzin dysfunkcyjnych lub niewydolnych opiekuńczo i nie znaleziono dla nich miejsca w pieczy zastępczej. W ostatniej grupie znalazły się dzieci pozostawione w placówkach medycznych (szpitalach, ZOL, hospicjach). Dla nich także nie znaleziono miejsca w pieczy zastępczej.

Niektóre z nich mogłyby funkcjonować poza DPS, ale umieszczono je tam ze względu na deficyt miejsc w systemie pieczy zastępczej lub długi czas oczekiwania na miejsce w ZOL. Kiedy poszukiwania miejsca dla dziecka z niepełnosprawnością intelektualną lub sprzężoną nie przynosiły oczekiwanych efektów, sądy postanawiały o umieszczeniu go w DPS. Przykładowo, biegły specjalista w dziedzinie psychiatrii stwierdzał w wydanej opinii, że małoletni wymaga intensywnych oddziaływań rehabilitacyjnych, logopedycznych, pedagogicznych, stałej opieki w poradniach specjalistycznych. Wskazywał, że optymalną byłaby placówka specjalistyczno-terapeutyczna lub – w razie braku miejsc – DPS. Jednak wolnego miejsca nie znaleziono. W innej sprawie sąd postanowił umieścić dziecko w rodzinie zastępczej, a do czasu jej wskazania – miało przebywać w DPS. Jednak rodziny zastępczej nie znaleziono.

Podsumowanie i wnioski

Zakładany w Strategii rozwoju usług społecznych odwrót od opieki instytucjonalnej nad dziećmi i młodzieżą zakłada intensywny rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej, wsparcie dla rodzin wychowujących dzieci z niepełnosprawnościami, pozwalające na odciążenie rodziców biologicznych, zastępczych i adopcyjnych. Po analizie poczynionych ustaleń kontrolnych NIK podzieliła pogląd, że intensyfikacja tych działań pozwoliłaby zapobiec oddawaniu dzieci do instytucji całodobowych, sprawiając, że nie byłoby to konieczne. W tym celu wystosowała wniosek o charakterze systemowym o wypracowanie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Sprawiedliwości wspólnej strategii działań wobec dzieci, które mogą zostać umieszczone w DPS oraz dzieci już tam umieszczonych. Jej celem byłoby:

- zapewnienie ich rodzinom ciągłego dostępu do długoterminowych, systemowych form wsparcia (usługa asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej, opieki wytchnieniowej);
- opracowanie wytycznych dotyczących poszukiwania rodzin zastępczych lub adopcyjnych z wykorzystaniem m.in. mediów społecznościowych w celu zwiększenia efektywności poszukiwań;
- wprowadzenie obowiązku wykazania przez PCPR na etapie postępowania sądowego w sprawie umieszczenia dziecka w DPS, że wyczerpano wszystkie możliwości poszukiwania dla małoletniego miejsca w pieczy zastępczej;
- wprowadzenie obowiązku współpracy DPS i PCPR z sądem opiekuńczym, której celem byłoby poszukiwanie miejsc w rodzinnych formach pieczy zastępczej dla dzieci umieszczonych w DPS.

Jak wskazano wyżej, kluczowe jest pilne podjęcie prac nad standardem usług

dostosowanych do potrzeb dzieci, które przebywają w DPS. Według szacunkowych danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na koniec 2025 r. było ich łącznie ponad 900[29].

MARZENA BARADZIEJ
doradca ekonomiczny,
Świętokrzyska Delegatura NIK
w Kielcach

[29] Dane przedstawione podczas posiedzenia sejmowej Komisji do Spraw Dzieci i Młodzieży w czerwcu 2026.

Słowa kluczowe: dzieci w DPS, dzieci z niepełnosprawnością intelektualną, bezpieczeństwo małoletnich w DPS, piecza zastępcza

Bibliografia:

1. Kaczmarzyk M.: *Potrzeba obecności. Czyli o neurobiologii wczesnego dzieciństwa*, Wydawnictwo Element, Gliwice-Mysłowice 2025.
2. Żytka-Rydosz E.: *Rola rodziny w rozwoju dziecka*, „Kultura – Przemiany – Edukacja", t. XIV–XV, 2024.
3. Słowik M., Romanik B.: *Gdy słowa nie wystarczą… – wytyczne do opieki nad dziećmi w wieku 0-6 lat po traumie*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka" nr 1/2024.
4. Kolankiewicz M.: *Zaniedbywanie dzieci*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka" nr 2/2012.
5. Walendzik G., Baradziej M.: *Przestrzeganie praw mieszkańców domów pomocy społecznej*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2025.
6. Kwiatkowska E.: *Rola rodziny w przygotowaniu małego dziecka do życia społecznego* [w:] *Przyszłość edukacji i społeczeństwa*, A. Odrowąż-Coates, M. Kwiatkowski (red.), Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, 2014.

ABSTRACT

Support System for Children and Young People with Intellectual Disabilities Residing in Social Care Homes

During an audit aimed at examining the provision of care for children and young people residing in social care homes, NIK analysed the support system for young people with intellectual disabilities placed in these institutions. The idea of the audit came from the findings of another examination, concerning respect for the rights of adults with mental disorders residing in social care homes (Polish: *domy pomocy społecznej*, DPS). At that time, NIK found that younger and younger persons were admitted to institutions that are intended for people with mental disorders. Numerous cases of violations of their rights and freedoms were identified, and systemic problems at the intersection of social welfare and healthcare were revealed. The objective of the current audit was

to verify whether children and young people in social care institutions were provided with care in an appropriate and reliable manner. The audit examined organisational arrangements, provision of support and supervision of these institutions. NIK also assessed the reasons for placing children in social care homes. According to the estimates by the Ministry of Family, Labour and Social Policy, more than 900 children resided in such facilities at the end of the year 2025. The comparative analysis covered the quality of care in institutions exclusively intended for minors and in so-called mixed residential social care homes, which may also accommodate adults.

Marzena Baradziej, economic advisor, Regional Branch of NIK in Kielce

Key words: children in social care homes, children with intellectual disabilities, safeguarding minors in social care homes, alternative care

 DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2026.1.26

Czynniki skuteczności prowadzenia przedsięwzięć

Modernizacja linii kolejowych w Polsce

SYLWIA ZAKRZEWSKA, PRZEMYSŁAW GRAD

Modernizacja linii kolejowych to kluczowy element strategii transportowej w Polsce, ukierunkowanej m.in. na rozwój niskoemisyjnych form transportu i wzrost znaczenia kolei w systemie przewozowym. Ma na celu nie tylko poprawę ich parametrów technicznych, lecz również zwiększenie przepustowości sieci, bezpieczeństwa ruchu, skrócenie czasu przejazdu oraz poprawę dostępności połączeń. Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, jak ten proces wygląda w praktyce, oceniając realizację ośmiu przedsięwzięć[1]*. Artykuł przybliża uwarunkowania procesu inwestycyjnego oraz ustalenia NIK.*

Wprowadzenie

Na modernizację i rozwój linii kolejowych w Polsce w perspektywie finansowej 2021–2027 (dostosowanej w dokumentach strategicznych do 2030/2032 roku) przewidziano w ramach Krajowego Programu Kolejowego 80 mld zł, a dodatkowe 10,7 mld zł z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, z założeniem objęcia inwestycjami co najmniej 800 km linii[2]. Skala środków, wieloletni charakter i złożoność techniczna inwestycji powodują, że istotnym zagadnieniem staje się skuteczność ich wykonania. Badania dotyczące dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych wskazują na występowanie charakterystycznych problemów związanych m.in. z przekraczaniem planowanych kosztów i terminów oraz nieosiąganiem zakładanych korzyści. B. Flyvbjerg wskazuje, że powodzenie dużych projektów infrastrukturalnych pozostaje silnie związane z jakością ich przygotowania, planowania i zarządzania ryzykiem[3]. Badania B. Flyvbjerga, M.K. Skamris Holm i S.L. Buhla, przeprowadzone na 258 projektach transportowych, wykazały natomiast systematyczne niedoszacowanie kosztów tego rodzaju przedsięwzięć[4].

[1] Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Modernizacja wybranych linii kolejowych*, nr ewid. 134/2024/P/24/081/LPO.

[2] Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Inwestycje kolejowe w ramach KPO: co najmniej 800 km nowoczesnych linii*, 25.2.2025.

[3] B. Flyvbjerg: *What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview*, „Project Management Journal", nr 2/2014, s. 6-19, DOI: 10.1002/pmj.21409.

[4] B. Flyvbjerg, M.K. Skamris Holm, S.L. Buhl: *Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie*?, „Journal of the American Planning Association" nr 3/2002, s. 279-295, DOI: 10.1080/01944360208976273.

Ustalenia kontroli NIK

W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera określenie czynników determinujących skuteczność przeprowadzenia inwestycji kolejowych oraz zależności zachodzących pomiędzy poszczególnymi etapami całego procesu. Takie ujęcie umożliwia ocenę, w jakim stopniu sposób przygotowania i zarządzania przedsięwzięciem wpływa na terminowość jego wykonania, poziom kosztów oraz osiągnięcie zakładanych efektów. Analiza wyników kontroli dotyczącej modernizacji wybranych linii kolejowych, którą objęto osiem inwestycji, pozwala spojrzeć na skuteczność ich realizacji nie tylko z perspektywy wykonania określonego zadania, lecz również skuteczności mechanizmów zarządzania całym procesem.

Uwarunkowania skuteczności inwestycji kolejowych

Obecnie sieć kolejowa w Polsce liczy ponad 21,6 tys. km torów, z czego 19,62 tys. km to linie eksploatowane[5]. Stanowi więc jeden z podstawowych elementów infrastruktury transportowej państwa, warunkujący sprawne funkcjonowanie gospodarki i mobilność społeczeństwa, a jej dostępność i parametry techniczne wpływają na możliwości obsługi przepływów towarowych oraz powiązanie gospodarki krajowej z rynkami zagranicznymi. W ostatnich latach szczególnie dynamicznie rozwijał się kolejowy transport pasażerski. W 2025 r. przewieziono 438,97 mln osób – o ponad 31,4 mln więcej niż w 2024 r., co oznaczało wzrost o 7,7%[6]. Jednocześnie kolej pozostaje istotnym elementem systemu transportu towarowego, zwłaszcza jeśli chodzi o przewozy ładunków masowych oraz obsługę krajowych i międzynarodowych ciągów transportowych. Rosnąca skala wykorzystania tego środka transportu powoduje, że stan techniczny, przepustowość i parametry eksploatacyjne infrastruktury bezpośrednio oddziałują na jakość i możliwości dalszego rozwoju rynku.

Modernizacja linii kolejowych, jak podkreśla Ministerstwo Infrastruktury, to strategiczny krok w rozwoju transportu. Jej zasadnicze ramy wyznacza Krajowy Program Kolejowy do 2030 roku (z perspektywą do roku 2032), obejmujący przedsięwzięcia dotyczące infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA. Dzięki niemu ma powstać spójna i nowoczesna sieć infrastruktury z lepszymi parametrami technicznymi, większą przepustowością, zapewniająca wyższą jakość transportu kolejowego[7]. Znaczenie inwestycji infrastrukturalnych wynika zatem nie tylko z konieczności utrzymania odpowiedniego stanu technicznego sieci, lecz przede wszystkim z ich wpływu na możliwość osiągania celów polityki transportowej państwa. Dzięki tym zmianom Polska staje się bardziej konkurencyjna w Europie, co ma kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Na wagę transportu kolejowego, w tym jego rolę

[5] Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2024*, Warszawa 2025.
[6] Urząd Transportu Kolejowego, *Podsumowanie 2025 r. w przewozach pasażerskich i towarowych*, Warszawa 2026.
[7] Ministerstwo Infrastruktury, *Krajowy Program Kolejowy do 2030 roku (z perspektywą do roku 2032)*, przyjęty uchwałą nr 144/2023 Rady Ministrów z 16.8.2023.

w kształtowaniu międzynarodowych łańcuchów dostaw, wskazują m.in. U. Motowidlak i M. Kujawa[8]. Ponadto w Strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności Komisja Europejska wskazała na konieczność transformacji europejskiego systemu transportowego w stronę bardziej zrównoważonego i odpornego na zakłócenia, przy jednoczesnym dążeniu do ograniczenia o 90% emisji gazów cieplarnianych pochodzących z tego źródła do 2050 r.[9]

Skala przedsięwzięć oraz wielkość środków powodują, że dużego znaczenia nabiera sposób ich przygotowania i prowadzenia. Inwestycje kolejowe mają charakter wieloletni, obejmują wiele wzajemnie powiązanych elementów oraz wymagają współdziałania licznych uczestników procesu inwestycyjnego. Modernizacja linii może obejmować jednocześnie przebudowę nawierzchni torowej, obiektów inżynieryjnych, urządzeń sterowania ruchem kolejowym, sieci trakcyjnej, infrastruktury elektroenergetycznej, telekomunikacyjnej, peronów czy przejazdów kolejowo-drogowych. Poszczególne zakresy robót pozostają przy tym funkcjonalnie zależne, co powoduje, że problemy powstające w jednym obszarze mogą oddziaływać na przebieg całego przedsięwzięcia.

Istotną determinantą przebiegu inwestycji jest jakość jej przygotowania. Na tym etapie jest określany zakres przedsięwzięcia, rozpoznaje się jego uwarunkowania techniczne i przestrzenne, przygotowuje się dokumentację oraz przyjmuje założenia dotyczące kosztów i terminów wykonania. W wypadku inwestycji liniowych szczególnego znaczenia nabiera prawidłowe rozpoznanie stanu infrastruktury, warunków terenowych, kolizji z innymi sieciami oraz wymagań formalnoprawnych. Niepełne rozeznanie tych elementów może prowadzić do konieczności wprowadzania zmian projektowych na etapie wykonawczym, rozszerzenia zakresu robót lub prowadzenia prac wcześniej nieprzewidzianych.

Na znaczenie właściwego przygotowania kolejowych przedsięwzięć inwestycyjnych wskazują również badania dotyczące zarządzania ryzykiem robót dodatkowych. F. Janowiec zwraca uwagę, że przeprowadzenie inwestycji kolejowych wiąże się z różnymi rodzajami ryzyka, których materializacja może wpływać na zakres prac, koszty i terminy wykonania[10]. Szczególnego znaczenia nabiera tym samym możliwie wczesne rozpoznanie potencjalnych zagrożeń oraz uwzględnienie ich przy planowaniu.

Z przygotowaniem inwestycji bezpośrednio wiąże się realistyczne zaplanowanie jej przebiegu. Harmonogram pełni nie tylko funkcję organizacyjną, lecz również stanowi podstawowy instrument monitorowania postępów. Powinien uwzględniać zależności pomiędzy poszczególnymi zakresami robót, czas niezbędny do uzyskania decyzji i uzgodnień oraz ograniczenia

[8] U. Motowidlak, M. Kujawa: *Transport towarów w projekcie „One Belt and One Road" jako komponent globalnego łańcucha dostaw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2018.

[9] Komisja Europejska, *Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future*, Bruksela 2020.

[10] F. Janowiec: *Zarządzanie ryzykiem robót dodatkowych w kolejowych przedsięwzięciach budowlanych*, Politechnika Krakowska.

Ustalenia kontroli NIK

wynikające z prowadzenia ruchu kolejowego. Przyjęcie terminów nieuwzględniających rzeczywistych uwarunkowań realizacji inwestycji ogranicza możliwość wykorzystania harmonogramu jako skutecznego narzędzia zarządzania i nadzoru.

Specyficznym uwarunkowaniem modernizacji infrastruktury kolejowej jest również prowadzenie znacznej części prac na funkcjonującej sieci. Wymaga to odpowiedniego planowania zamknięć torowych i organizacji ruchu, a także uwzględnienia wpływu robót na działalność przewoźników. Znaczenie właściwego planowania inwestycji potwierdzają opinie uczestników rynku. W badaniach prowadzonych przez Urząd Transportu Kolejowego (UTK) wskazywano m.in. na: problemy związane z długim czasem realizacji przedsięwzięcia, wykonanie prac niezgodnie z przyjętymi harmonogramami oraz potrzebę poprawy koordynacji działań zarządcy infrastruktury z uczestnikami rynku[11]. W przedsięwzięciach wielobranżowych poszczególne zakresy robót pozostają wzajemnie zależne, a ich przeprowadzenie może wymagać współdziałania kilku wykonawców oraz odpowiedniego wykorzystania dostępnych zamknięć torowych i frontów robót. Koordynacja prac powinna więc obejmować bieżące rozpoznawanie tych zależności i odpowiednie dostosowywanie organizacji robót. W tym ujęciu stanowi ona element łączący planowanie z bieżącym zarządzaniem. W polskiej literaturze dotyczącej kolejowych inwestycji budowlanych zwracano uwagę, że brak właściwej koordynacji prac na sąsiadujących stacjach i szlakach może powodować przestoje oraz utrudniać wykonanie kolejnych faz inwestycji[12].

Znaczenie koordynacji należy rozpatrywać również w szerszym wymiarze funkcjonowania rynku kolejowego. W konsultacjach prowadzonych przez UTK wskazywano na potrzebę odpowiedniego uzgadniania inwestycji infrastrukturalnych z potrzebami podmiotów korzystających z sieci[13]. Istotne jest zatem nie tylko prawidłowe wykonanie określonego zakresu rzeczowego, ale również takie zaplanowanie i przeprowadzenie inwestycji, aby jej efekty mogły zostać rzeczywiście wykorzystane w funkcjonującym systemie transportowym.

Kolejnym elementem jest bieżące monitorowanie wykonania umów. W wypadku wieloletnich i kosztownych przedsięwzięć istotne jest odpowiednio wczesne rozpoznawanie odchyleń. Informacja o problemie powinna stanowić podstawę do podjęcia działań korygujących, a w razie niewykonywania zobowiązań – do wykorzystania instrumentów przewidzianych w umowie.

Z planowaniem i monitoringiem ściśle związane jest zarządzanie ryzykiem. W wypadku inwestycji kolejowych ryzyko może wynikać zarówno z uwarunkowań technicznych, jak i organizacyjnych, kontraktowych

[11] Urząd Transportu Kolejowego, *Konsultacje z rynkiem towarowym. Raport z badania ankietowego 2023*, Warszawa 2023.
[12] Urząd Transportu Kolejowego, *Konsultacje z rynkiem towarowym. Raport z badania ankietowego 2025*, Warszawa 2025.
[13] J. Poliński: *Metodyka BIM – czym jest i komu służy*, „Prace Instytutu Kolejnictwa", z. 167, Instytut Kolejnictwa, Warszawa 2021; PKP Polskie Linie Kolejowe SA, *Raport Roczny 2024*, Warszawa 2025.

czy administracyjnych. Znaczenie ma nie tylko jego identyfikacja, lecz również moment, w którym następuje rozpoznanie zagrożenia oraz sposób wykorzystania tej informacji w procesie decyzyjnym. Zarządzanie ryzykiem powinno zatem umożliwiać podejmowanie działań zanim skutki zagrożenia wpłyną na termin, koszt lub zakres przedsięwzięcia. Jak wskazuje H. Baluch, skuteczność modernizacji linii kolejowych jest zwykle oceniana syntetycznie przez podanie kosztów, które poniesiono w celu skrócenia czasu jazdy[14]. Jednakże właściwe przeprowadzenie inwestycji kolejowych jest rezultatem współistnienia wielu czynników, a nie wyłącznie dostępności środków finansowych. Kluczowe znaczenie mają jakość przygotowania inwestycji, sprawność procesów zarządczych, właściwa identyfikacja i kontrola ryzyka oraz skuteczność mechanizmów monitorowania, koordynacji i nadzoru. Takie zależności są też wskazywane w opracowaniach dotyczących inwestycji kolejowych. W Krajowym Programie Kolejowym znaczenie przypisuje się sprawnej realizacji przedsięwzięć i osiąganiu zakładanych parametrów infrastruktury, natomiast Urząd Transportu Kolejowego wskazuje na problemy związane z czasem wykonania inwestycji oraz odstępstwami od przyjętych harmonogramów. W literaturze podkreślane jest z kolei znaczenie identyfikacji ryzyka oraz jego wpływu na zakres, koszt i termin wykonania[15].

Przedstawione uwarunkowania wskazują, że skuteczność modernizacji linii kolejowych zależy od współistnienia kilku elementów procesu inwestycyjnego. Jakość przygotowania wpływa na realność przyjętych założeń, harmonogram umożliwia planowanie i ocenę postępu, zarządzanie ryzykiem służy rozpoznawaniu potencjalnych zagrożeń, natomiast monitoring, nadzór i koordynacja powinny umożliwiać odpowiednio wczesną reakcję na problemy ujawniające się w toku realizacji. Analiza ustaleń NIK dotyczących modernizacji wybranych linii kolejowych pozwala na skonfrontowanie tych zależności z praktyką wykonania konkretnych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Na jej podstawie można wyodrębnić cztery wzajemnie powiązane obszary mające zasadnicze znaczenie dla skuteczności modernizacji linii kolejowych: jakość przygotowania inwestycji, zarządzanie ryzykiem i informacją zarządczą, skuteczny nadzór nad realizacją oraz koordynację działań w toku przedsięwzięcia. Nie oznacza to, że każdy z tych czynników w jednakowym stopniu determinuje rezultaty inwestycji. Ich znaczenie zależy od jej charakteru oraz problemów ujawniających się w toku przedsięwzięcia.

Przygotowanie modernizacji linii kolejowych

Modernizacja, pod względem technicznym, jest często trudniejsza od budowy nowej linii, jak często podkreślają projektanci.

[14] H. Bałuch: *Determinanty oceny skuteczności modernizacji linii kolejowych*, „Problemy Kolejnictwa", 2013, z. 160, s. 7-20.

[15] Por. Ministerstwo Infrastruktury, *Krajowy Program Kolejowy do 2030 roku (z perspektywą do roku 2032)*; Urząd Transportu Kolejowego, *Konsultacje z rynkiem towarowym. Raport z badania ankietowego*; F. Janowiec: *Zarządzanie ryzykiem robót dodatkowych w kolejowych przedsięwzięciach budowlanych*, praca doktorska.

Choć każdy projekt ma własną specyfikę, jednak w ramach różnych zadań inwestycyjnych występują podobne problemy, które można zaklasyfikować do jednej z trzech grup: formalnoprawne, kontraktowe oraz techniczne[16]. Dlatego etap przygotowania projektu inwestycyjnego ma fundamentalne znaczenie dla sprawnego przeprowadzenia inwestycji, gdyż często decyduje on o tym, czy uda się go ukończyć na czas i w założonym budżecie. Faza ta obejmuje planowanie zakresu robót, pozyskanie decyzji środowiskowych oraz przygotowanie dokumentacji technicznej, co powinno pozwolić na uniknięcie kosztownych opóźnień na placu budowy. Nierzetelne działania na tym etapie mogą powodować istotne konsekwencje dla terminowości przedsięwzięć, ponoszonych kosztów oraz możliwości osiągnięcia zakładanych efektów użytkowych, co ujawniły wyniki kontroli dotyczące modernizacji wybranych linii kolejowych[17], współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, których łączny koszt wyniósł 8,49 mld zł[18]. Ustalenia kontroli wykazały istotne zaniedbania i błędy na etapie przygotowania inwestycji, co doprowadziło do wielomiesięcznych opóźnień i wzrostu kosztów. W konsekwencji żaden z kontrolowanych projektów nie został ukończony zgodnie z założeniami (co do terminów i zakresów rzeczowych) określonymi w umowach, przy czym sposób przygotowania przedsięwzięcia może mieć zasadniczy wpływ na jego późniejszy przebieg. Nieprawidłowości stwierdzone na tym etapie nie ograniczały się bowiem do uchybień formalnych, lecz prowadziły do wymiernych konsekwencji – zmiany zakresu robót, konieczności pozyskiwania nowych decyzji administracyjnych, wydłużenia terminów realizacji oraz wzrostu kosztów. Dotyczyły m.in. błędnego określenia w programach funkcjonalno-użytkowych (PFU) lub dokumentacji przetargowej zakresu robót niezbędnych do osiągnięcia zakładanych efektów[19].

Szczególnie istotne znaczenie miała jakość programów funkcjonalno-użytkowych. Dokument ten stanowi podstawę określenia wymagań zamawiającego w formule „projektuj i buduj", a jego kompletność i precyzja wpływają zarówno na przygotowanie oferty przez wykonawcę, jak i realizację przedsięwzięcia. Ustalenia kontroli wykazały przypadki nieuwzględnienia w PFU pełnego zakresu robót, posługiwania się nieaktualnymi informacjami o stanie infrastruktury oraz przyjmowania rozwiązań, które nie zapewniały osiągnięcia zakładanych parametrów modernizowanej linii[20]. Wyraźnym przykładem konsekwencji niewłaściwego przygotowania była rewitalizacja linii nr 358 Zbąszynek–Gubin na odcinku Zbąszynek–Czerwieńsk – II etap, dla której

[16] S. Adamczyk, D. Kosicki: *Problemy projektowe modernizacji linii kolejowych na przykładzie linii nr 311, na odcinku Jelenia Góra – Szklarska Poręba*, (dostęp: 6.8.2026), Dolnośląska Biblioteka Cyfrowa.
[17] Badane inwestycje różniły się zakresem rzeczowym, stopniem zaawansowania oraz uwarunkowaniami realizacji, łączyły je natomiast wieloletni charakter oraz znaczna złożoność procesu inwestycyjnego.
[18] Op.cit. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Modernizacja wybranych linii ….*
[19] Tamże, s. 26-30.
[20] Tamże, s. 26.

zakładano uzyskanie prędkości pociągów do 120 km/h. Pierwotny zakres robót przewidywał jedynie miejscową wymianę elementów nawierzchni, jednak okazało się, że osiągnięcie zakładanego parametru wymaga kompleksowej wymiany szyn. Decyzję o rozszerzeniu zakresu prac podjęto już po wykonaniu ich części, co oznaczało konieczność ponownego prowadzenia robót na tych samych odcinkach i poniesienia nieuzasadnionych kosztów w kwocie 19,1 mln zł. Przypadek ten pokazuje, że skuteczność przygotowania inwestycji należy oceniać nie tylko przez pryzmat formalnej kompletności dokumentacji, ale przede wszystkim jej adekwatności do celu przedsięwzięcia. Jeżeli zakres robót określony na etapie przygotowawczym nie pozwala na osiągnięcie docelowych parametrów infrastruktury, późniejsze korekty stają się źródłem dodatkowych kosztów i wydłużenia całego procesu. Oznacza to, że błędne założenie przyjęte przed rozpoczęciem realizacji może oddziaływać jednocześnie na wszystkie podstawowe wymiary skuteczności inwestycji.

Podobny mechanizm występował w innych badanych przedsięwzięciach, przy czym przyczyny konieczności zmiany pierwotnego zakresu robót były zróżnicowane. W jednym z projektów na etapie przygotowania nie uwzględniono konieczności budowy zbiorników retencyjnych. Potrzeba ich wykonania została stwierdzona w dalszym toku przygotowania i realizacji przedsięwzięcia, co oznaczało dodatkowe prace o wartości 6,8 mln zł i wydłużenie terminu zakończenia inwestycji o ponad dwa lata[21].

W innym przypadku niedostatecznie rozpoznano stan urządzeń elektroenergetycznych. Konieczne było przeprowadzenie ponownego przeglądu, opracowanie odpowiedniej dokumentacji oraz wykonanie dodatkowych prac, co wydłużyło realizację o blisko pięć miesięcy[22]. Przykład ten wskazuje, że jakość PFU zależy nie tylko od prawidłowego określenia oczekiwanego efektu inwestycji, ale również od rzetelności informacji o istniejącym stanie infrastruktury, na podstawie których określany jest zakres przyszłych prac.

Jeszcze inny charakter miały problemy dotyczące obiektów inżynieryjnych. Przyjęte w dokumentacji parametry ich nośności zostały zakwestionowane na etapie wykonania, co wymagało pozyskania zewnętrznej opinii technicznej dotyczącej właściwej metody obliczeniowej. W konsekwencji rozpoczęcie robót w tym zakresie nastąpiło dopiero po 18 miesiącach od przekazania placu budowy[23]. Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia istotnych kwestii technicznych w fazie przygotowania może więc prowadzić do długotrwałego wstrzymania części prac już po rozpoczęciu realizacji kontraktu.

Przedstawione przykłady wskazują na różne źródła nieprawidłowości w przygotowaniu PFU – od niewłaściwego określenia zakresu robót koniecznego do osiągnięcia zakładanych parametrów, przez

[21] Tamże, s. 26-27.
[22] Tamże; zob. również syntezę wyników kontroli.
[23] Tamże: część dotycząca przygotowania inwestycji.

niedostateczne rozpoznanie stanu istniejącej infrastruktury, po nieuwzględnienie uwarunkowań technicznych wymagających późniejszego rozszerzenia lub zmiany zakresu prac. Wspólnym skutkiem było przeniesienie problemów z fazy przygotowawczej na etap realizacji, kiedy ich usunięcie wymagało już dodatkowego czasu, środków lub zmian organizacyjnych.

Odrębnym problemem, choć ściśle związanym z jakością przygotowania inwestycji, było uzyskiwanie decyzji administracyjnych. Ustalenia kontroli wskazały na przypadki długotrwałego procedowania wniosków, wynikającego m.in. z konieczności ich wielokrotnego uzupełniania, a także na potrzebę uzyskiwania nowych decyzji w następstwie zmian wprowadzanych do zakresu inwestycji. Opóźnienia poprzedzające rozpoczęcie robót sięgały nawet czterech lat[24]. Oznacza to, że istotna część opóźnienia inwestycji mogła powstawać jeszcze przed rozpoczęciem zasadniczych prac budowlanych.

Szczególnie interesujący z punktu widzenia zależności pomiędzy dokumentacją techniczną a procesem administracyjnym był przypadek, w którym w PFU przewidziano wykonanie robót odwodnieniowych wykraczających poza zakres uzyskanego pozwolenia na budowę. Wykonawca nie mógł wykonać robót w tym zakresie zgodnie z dokumentacją stanowiącą podstawę zamówienia, co skutkowało zgłoszeniem roszczeń związanych z niemożnością wykonania przewidzianych prac. Pokazuje to, że kompletność dokumentacji przygotowawczej nie może być oceniana w oderwaniu od jej zgodności z uzyskanymi rozstrzygnięciami administracyjnymi. Niespójność pomiędzy zakresem zamówienia a zakresem wynikającym z decyzji administracyjnych może bowiem przenosić się bezpośrednio na realizację kontraktu.

Problemy dotyczące decyzji administracyjnych nie powinny być przy tym traktowane wyłącznie jako zewnętrzne uwarunkowanie procesu inwestycyjnego. Jeżeli przedłużenie postępowania wynika z konieczności wielokrotnego uzupełniania dokumentacji albo potrzeba uzyskania nowej decyzji jest następstwem zmiany wcześniej nieprawidłowo określonego zakresu robót, źródła opóźnienia należy poszukiwać również w jakości przygotowania przedsięwzięcia. Z punktu widzenia zarządzania inwestycją istotne jest zatem możliwie wczesne rozpoznanie wymogów formalnoprawnych oraz zapewnienie zgodności dokumentacji technicznej, przetargowej i administracyjnej.

Ustalenia te wskazują na występowanie swoistego efektu kumulacji: niedostateczne rozpoznanie potrzeb i uwarunkowań inwestycji może prowadzić do wadliwego określenia jej zakresu, co następnie wymusza zmiany dokumentacji i decyzji administracyjnych, powoduje konieczność wykonania dodatkowych robót, a ostatecznie wpływa na koszty i terminy realizacji.

Z perspektywy gospodarowania środkami publicznymi szczególnie istotny jest koszt późniejszego korygowania błędów przygotowawczych. W badanych

[24] Tamże: synteza i ważniejsze wyniki kontroli.

przedsięwzięciach na roboty dodatkowe przeznaczono 98,6 mln zł, z czego niemal 30 mln zł było następstwem nierzetelnego określenia zakresu robót w fazie przygotowania pięciu inwestycji. Ten etap ma więc wymiar nie tylko organizacyjny, lecz również finansowy.

Wyniki kontroli potwierdzają tym samym znaczenie fazy przygotowawczej dla skuteczności całego procesu inwestycyjnego. Rzetelne rozpoznanie stanu infrastruktury, powiązanie zakresu rzeczowego z zakładanymi efektami, kompletność i wzajemna zgodność dokumentacji oraz odpowiednio wczesne rozpoznanie uwarunkowań formalnoprawnych ograniczają ryzyko konieczności dokonywania kosztownych zmian już po rozpoczęciu realizacji. W wypadku inwestycji kolejowych, ze względu na ich skalę, wielobranżowość i wzajemne zależności poszczególnych elementów infrastruktury, waga tego etapu jest szczególnie duża.

Znaczenie ujawnionych zaniedbań w skontrolowanych przedsięwzięciach należy rozpatrywać w szerszym kontekście modernizacji polskiej infrastruktury kolejowej. Według stanu na koniec 2023 r. wartość inwestycji ujętych w Krajowym Programie Kolejowym wynosiła 166,4 mld zł[25]. Skala zaangażowanych środków powoduje, że konsekwencje nieprawidłowego przygotowania lub prowadzenia poszczególnych inwestycji mogą wykraczać poza pojedyncze przedsięwzięcia i wpływać na efektywność realizacji całego programu.

Trudności w fazie realizacyjnej

Prawidłowa realizacja programów inwestycyjnych na liniach kolejowych wymaga od wszystkich uczestników procesu odpowiednich działań. Najwięcej niepożądanych skutków, takich jak opóźnienia czy dodatkowe koszty ma miejsce podczas prac budowlanych. Wynika to m.in. z ich dużego skomplikowania, technologii prac oraz zaangażowania wielu podmiotów (podwykonawców, dostawców). W celu zminimalizowania potencjalnych nieprawidłowości są podejmowane działania zapobiegawcze, a także procedury optymalizujące występujące procesy[26]. Pomimo stosowania różnych narzędzi wspomagających planowanie i projektowanie robót budowlanych często dochodzi do przekroczenia założonego czasu lub budżetu inwestycji[27]. Kontrola dowiodła, że prace budowlane w przypadku ośmiu analizowanych inwestycji przebiegały z opóźnieniem w odniesieniu do pierwotnych założeń. Spowodowane było to, w głównej mierze, kumulacją robót różnego typu, wykonywanych w tym samym czasie oraz utrudnieniami w prowadzeniu dalszych prac, w tym zmianami terminu zamknięć torowych. Opóźnienia przekładały się na wzrost kosztów oraz przesunięcie w czasie możliwości osiągnięcia zakładanych efektów. Łączne koszty ośmiu inwestycji wzrosły w stosunku

[25] Informacja o wynikach kontroli: *Modernizacja wybranych…*, op.cit., s. 26 i nast.
[26] J. Obolewicz: *Koordynacja budowlanego procesu inwestycyjnego*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska" nr 3/2016, s. 153-163.
[27] H. Anysz: *Wpływ opóźnień w realizacji kontraktu budowlanego na wzrost kosztów jego obsługi logistycznej*, „Logistyka" nr 3/2012, s. 15-21.

Ustalenia kontroli NIK

do założeń o 496,5 mln zł, tj. o 5,8%. Z tej kwoty 397,9 mln zł (tj. 80,1% wzrostu) było związane z wydłużeniem czasu przeprowadzania inwestycji[28]. Struktura dodatkowych kosztów pokazuje skalę finansowych konsekwencji opóźnień. Obejmowały one m.in. zwiększone koszty ogólne wykonawców oraz wydatki wynikające ze wzrostu cen i wysokiej inflacji. Tym samym zwiększało to ekspozycję przedsięwzięć na zmiany uwarunkowań gospodarczych, które w wypadku wieloletnich inwestycji infrastrukturalnych mogą istotnie wpływać na ich końcową wartość. Jednocześnie nie wszystkie przyczyny wzrostu kosztów pozostawały pod bezpośrednią kontrolą inwestora. Dla oceny skuteczności procesu inwestycyjnego ważne jest zatem rozróżnienie skutków zdarzeń zewnętrznych od konsekwencji wynikających ze sposobu przygotowania i zarządzania przedsięwzięciem.

W kontekście opóźnień i wzrostu kosztów szczególnego znaczenia nabiera jakość monitorowania inwestycji w PKP PLK SA. Jednym z podstawowych instrumentów wykorzystywanych w tym celu były harmonogramy rzeczowo-finansowe (HRF), pozwalające na powiązanie zakresu i terminów wykonywania poszczególnych robót z planowanymi przepływami finansowymi. Prawidłowo opracowany i aktualizowany HRF powinien umożliwiać ocenę rzeczywistego zaawansowania przedsięwzięcia, identyfikację odchyleń od przyjętego planu oraz odpowiednio wczesne rozpoznanie zagrożenia dla terminu końcowego. Ustalenia kontroli wykazały jednak nieprawidłowości dotyczące harmonogramów rzeczowo-finansowych we wszystkich ośmiu inwestycjach[29]. Roboty były prowadzone w czasie, gdy nie dysponowano zatwierdzonymi HRF, a aktualizacja harmonogramów nie zawsze następowała w sposób zapewniający ich zgodność z rzeczywistym przebiegiem inwestycji. Znaczenie tego ustalenia wykracza poza formalny obowiązek posiadania aktualnego harmonogramu. W wieloletniej i wielobranżowej inwestycji kolejowej HRF powinien pełnić funkcję instrumentu bieżącego zarządzania, pozwalającego nie tylko rejestrować zaistniałe opóźnienia, ale i przewidywać ich wpływ na kolejne etapy. Prowadzenie robót bez aktualnego harmonogramu ogranicza możliwość właściwej oceny rzeczywistego zaawansowania prac oraz wpływu odchyleń na termin końcowy i wydatki. W konsekwencji, harmonogram może tracić funkcję zarządczą i stawać się dokumentem odzwierciedlającym zmiany, które już nastąpiły. Z punktu widzenia skuteczności wykonania inwestycji istotne jest zatem nie samo opracowanie HRF w ramach dokumentacji kontraktowej, lecz jego aktualność, wiarygodność oraz rzeczywiste wykorzystywanie do podejmowania decyzji. Harmonogram powinien stanowić narzędzie wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, umożliwiające podjęcie działań korygujących zanim odchylenia przełożą się na opóźnienia i dodatkowe koszty.

[28] Najwyższa Izba Kontroli: Modernizacja wybranych linii kolejowych, Informacja o wynikach kontroli P/24/081, Warszawa 2026, część dotycząca kosztów realizacji inwestycji.
[29] Tamże, s. 35-37.

W celu minimalizacji zagrożeń mogących wpłynąć na opóźnienia i wzrost kosztów w ramach zarządzania kontraktami niezbędny jest skuteczny nadzór nad wykonawcą, obejmujący zarówno monitorowanie postępu robót i potencjału zaangażowanego w ich realizację, jak i wczesne reagowanie na problemy. Ustalenia kontroli wskazują, że problemy z realizacją kontraktów były dostrzegane w toku kontroli wewnętrznych prowadzonych przez spółkę. Pomimo że stwierdzano m.in. rażąco niską mobilizację personelu i sprzętu oraz niewykorzystywanie dostępnych frontów robót, nie podejmowano skutecznych działań zaradczych wobec wykonawców, co wpływało na zaawansowanie prac i prowadziło do opóźnień[30]. Obrazuje to znaczenie bieżącej oceny nie tylko formalnego wykonywania umowy, ale również rzeczywistej zdolności wykonawcy do realizacji robót w tempie umożliwiającym dotrzymanie terminów. Niewystarczające zaangażowanie zasobów osobowych i sprzętowych, zwłaszcza gdy utrzymuje się przez dłuższy czas, może stanowić sygnał narastającego ryzyka kontraktowego. Skuteczność nadzoru zależy wówczas od tego, czy rozpoznanie zagrożenia prowadzi do odpowiednio szybkich działań zmierzających do zwiększenia tempa robót lub zastosowania przewidzianych w umowie środków.

Rażącym przykładem nieskutecznego nadzoru, w kontekście momentu podjęcia decyzji wobec nierzetelnego wykonawcy, była rewitalizacja linii nr 358 Zbąszynek–Gubin na odcinku Zbąszynek–Czerwieńsk – II etap, w której narastające problemy z realizacją kontraktu nie doprowadziły do odpowiednio wczesnego zakończenia współpracy z wykonawcą. Kiedy plac budowy był w dyspozycji wykonawcy, dochodziło do dewastacji infrastruktury kolejowej, w tym kradzieży jej elementów (31 przypadków kradzieży infrastruktury o wartości około 12,5 mln zł)[31]. Ostatecznie umowa została rozwiązana, jednak odstąpienie od niej było spóźnione, co naraziło spółki na dalszą dewastację infrastruktury i konieczność ponoszenia wydatków związanych z jej odbudową.

Przypadek ten pokazuje, że nadzór nad wykonawcą nie może ograniczać się do monitorowania stopnia realizacji robót i rejestrowania problemów. Jego zasadniczym elementem jest zdolność inwestora do oceny, czy realizacja kontraktu w dotychczasowej formule umożliwia osiągnięcie rezultatu, a w wypadku narastania zagrożeń – do odpowiednio wczesnego zastosowania dostępnych instrumentów kontraktowych. Opóźniona decyzja może spowodować nie tylko dalsze przesunięcie terminu realizacji, lecz również pogorszenie stanu majątku i dodatkowe koszty, które nie służą osiągnięciu nowych efektów inwestycyjnych, ale odtworzeniu infrastruktury utraconej lub zniszczonej podczas wykonywania przedsięwzięcia.

Niewłaściwe zarządzanie kontraktami jest ściśle związane ze sposobem egzekwowania zobowiązań kontraktowych. Ustalenia kontroli wskazały, że w czterech inwestycjach nie wykorzystywano w pełnym

[30] Tamże, s. 39-40.
[31] Tamże, s. 39-40.

Ustalenia kontroli NIK

zakresie uprawnień do stosowania sankcji za niedotrzymanie warunków umowy. Pomimo wiedzy o zasadności dochodzenia kar, zaniechano ich naliczenia w łącznej wysokości 27,7 mln zł[32]. W dwóch inwestycjach nie podjęto również niezwłocznie działań zmierzających do dochodzenia roszczeń na kwotę 17,8 mln zł[33]. Znaczenie kar umownych i roszczeń nie ogranicza się przy tym do rekompensowania finansowych następstw niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań. Pełnią one również funkcję dyscyplinującą i stanowią jeden z mechanizmów zarządzania ryzykiem kontraktowym. Brak konsekwencji w ich wykorzystywaniu może ograniczać zdolność inwestora do egzekwowania obowiązków wykonawcy, a jednocześnie zwiększać ryzyko ponoszenia przez podmiot publiczny finansowych skutków nieprawidłowej realizacji kontraktu.

Analiza ustaleń kontroli wskazuje na ścisłe powiązanie czasu realizacji, kosztów oraz jakości zarządzania kontraktem. Opóźnienie może uruchamiać mechanizm dalszego wzrostu kosztów: wydłużenie realizacji zwiększa koszty funkcjonowania zaplecza wykonawców, przedłuża okres narażenia inwestycji na zmiany cen oraz przesuwa moment uzyskania korzyści, dla których została podjęta. Jeżeli jednocześnie narzędzia służące monitorowaniu postępu prac nie są wykorzystywane w sposób zapewniający odpowiednio wczesną identyfikację zagrożeń, możliwości ograniczenia tych konsekwencji ulegają zmniejszeniu. Ustalenia kontroli pozwalają na rozpatrywanie skutecznego zarządzania etapem prac budowlanych jako procesu obejmującego trzy wzajemnie powiązane elementy: wiarygodną informację o rzeczywistym postępie prac, odpowiednio wczesną reakcję na powstające zagrożenia oraz konsekwentne wykorzystywanie instrumentów kontraktowych. HRF, nadzór nad wykonawcą oraz mechanizmy egzekwowania zobowiązań nie powinny funkcjonować niezależnie. Ich skuteczność zależy od tego, czy umożliwiają rozpoznanie pogarszającej się sytuacji kontraktowej na etapie, na którym możliwe jest jeszcze ograniczenie jej wpływu na termin i koszt przedsięwzięcia.

Z perspektywy skuteczności inwestycji, na przykładzie skontrolowanych modernizacji linii kolejowych, zasadnicze znaczenie ma nie samo dysponowanie instrumentami monitorowania i nadzoru, lecz sposób ich wykorzystania. Ustalenia dotyczące HRF, niewystarczającej mobilizacji wykonawców, opóźnionej decyzji o odstąpieniu od umowy oraz niewykorzystania części uprawnień do naliczania kar i dochodzenia roszczeń wskazują, że jakość reakcji inwestora na pojawiające się problemy może bezpośrednio wpływać na skalę ich późniejszych konsekwencji finansowych i dochowanie terminów.

Koordynacja przedsięwzięć

Koordynacja procesu inwestycji kolejowych wymaga zintegrowanego zarządzania harmonogramami, przepustowością linii objętych objazdami i finansowaniem

[32] Tamże, s.39-40.
[33] Tamże, s.39.

oraz współpracy wielu podmiotów (np. zarządców infrastruktury kolejowej, wykonawców, przewoźników i samorządów), aby uniknąć kolizji i opóźnień. Wielobranżowy charakter prac budowlanych, wzajemne zależności pomiędzy ich poszczególnymi zakresami oraz udział wielu wykonawców powodują, że zakłócenia występujące w toku inwestycji mogą wpływać na wykonanie kolejnych robót. Dlatego jednym z warunków ich sprawnej realizacji jest właściwa koordynacja działań jako istotnego elementu bieżącego zarządzania inwestycją, pozostającego w ścisłym związku z tworzeniem harmonogramów, organizacją robót i przepływem informacji pomiędzy uczestnikami procesu inwestycyjnego. Ustalenia kontroli wskazują, że koordynacja wielu inwestycji kolejowych w tym samym czasie napotyka na poważne bariery systemowe i organizacyjne, takie jak: kumulacja zamknięć torowych paraliżująca sieć, konflikty harmonogramów zarządców infrastruktury, przewoźników i wykonawców, przewlekłe procedury administracyjne niezbędne do uzyskania pozwoleń i decyzji środowiskowych, a także presja cenowa na rynku budowlanym powodująca wzrost kosztów. Szczególnego znaczenia nabierało właściwe wykorzystanie zamknięć torowych oraz współdziałanie wykonawców realizujących różne zakresy w ramach projektu. W toku kontroli wewnętrznych, prowadzonych w PKP PLK SA, formułowano zalecenia dotyczące m.in. lepszej koordynacji wykorzystania zamknięć torowych oraz działań wykonawców realizujących poszczególne umowy. Ma to bezpośrednie znaczenie dla organizacji procesu inwestycyjnego, ponieważ możliwość prowadzenia określonych robót jest często uzależniona od zakończenia innych prac oraz dostępności odpowiedniego frontu robót. W ramach nadzoru nad przebiegiem inwestycji wskazywano m.in. na wykonywanie prac niezgodnie z harmonogramami, w tym nieuwzględnienie opóźnień dotyczących kontraktów przyległych i poszczególnych etapów inwestycji. Pokazuje to, że planowanie realizacji pojedynczego zakresu prac bez uwzględnienia jego powiązań z innymi elementami przedsięwzięcia może ograniczać realność przyjętych terminów.

Koordynacja pozostaje zatem ściśle związana z ustalaniem harmonogramów. Harmonogram powinien odzwierciedlać nie tylko terminy wykonania poszczególnych zadań, ale również zachodzące między nimi zależności. Jeżeli nie uwzględnia rzeczywistego stanu realizacji innych kontraktów lub etapów inwestycji, jego przydatność jako narzędzia planowania i zarządzania ulega ograniczeniu. Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości dotyczące HRF dodatkowo wzmacniają znaczenie aktualnej i wiarygodnej informacji dla skutecznej koordynacji całego procesu.

Istotnym warunkiem sprawnej koordynacji jest bieżący przepływ informacji pomiędzy uczestnikami przedsięwzięcia. Wiedza o opóźnieniu lub innym problemie dotyczącym jednego zakresu prac powinna prowadzić do oceny jego potencjalnego wpływu na pozostałe elementy i – w razie potrzeby – do odpowiedniego dostosowania organizacji robót. Koordynacja nie sprowadza się zatem do uzgadniania działań wykonawców, lecz wymaga bieżącego zarządzania zależnościami pomiędzy zakresami i etapami przedsięwzięcia. Ustalenia kontroli wskazują, że samo rozpoznanie

problemów koordynacyjnych i sformułowanie działań naprawczych nie zawsze prowadziło do wyeliminowania ich konsekwencji. Pomimo zaleceń mających usprawnić organizację i przebieg prac, nadal występowały opóźnienia w realizacji poszczególnych etapów badanych inwestycji. Znaczenie ma więc nie tylko identyfikacja problemu, lecz także terminowe wdrożenie działań korygujących oraz ocena ich rzeczywistej skuteczności.

Problemy koordynacyjne należy jednocześnie rozpatrywać w powiązaniu z innymi ustaleniami kontroli. Prowadzenie robót bez zatwierdzonych harmonogramów, nieaktualna informacja o rzeczywistym stanie realizacji, niewłaściwe zarządzanie ryzykiem czy opóźniona reakcja na problemy mogą ograniczać zdolność inwestora do wczesnego rozpoznania wpływu jednego zdarzenia na pozostałe elementy. Koordynacja staje się tym samym częścią szerszego mechanizmu zarządzania realizacją inwestycji.

Zasadnicze znaczenie ma zatem zdolność do rozpoznawania zależności pomiędzy zakresami prac oraz ograniczania przenoszenia się skutków występujących zakłóceń na kolejne etapy realizacji. Właściwa koordynacja może przeciwdziałać kumulacji opóźnień, natomiast jej niedostateczna skuteczność zwiększa ryzyko, że problem dotyczący jednego zakresu robót wpłynie na termin i koszt całej inwestycji. W tym ujęciu koordynację należy uznać za jeden z ważniejszych determinantów skuteczności wykonania złożonych przedsięwzięć kolejowych.

Zarządzanie ryzykiem

Procesy inwestycyjne wykonywane w transporcie kolejowym charakteryzują się często czasochłonnością, złożonością i kosztochłonnością, co powoduje, że ich przeprowadzanie jest obarczone wysokim ryzykiem. Wynika ono z wieloletniego i wielobranżowego charakteru prac, zależności pomiędzy poszczególnymi zakresami robót budowlanych oraz zmienności uwarunkowań technicznych, administracyjnych i gospodarczych. Jak wskazują M. Kycko i W. Zabłocki, w procesach inwestycyjnych obejmujących inwestycje kolejowe najczęściej występuje ryzyko związane z projektowaniem (np. niedostateczne wizje lokalne i inwentaryzacja, błędy w projektowaniu), operacyjne (np. zwiększenie zakładanych kosztów operacyjnych), administracyjno-prawne (np. opóźnienia w uzyskiwaniu pozwoleń i decyzji środowiskowych, niejednoznaczność przepisów), dotyczące wykonania robót (np. przekroczenie budżetu nakładów inwestycyjnych, nieoczekiwane, niekorzystne warunki gruntowe) oraz ryzyko finansowe i związane z wykonawcą (bankructwo czy brak wystarczających zasobów)[34]. Tym samym zarządzanie ryzykiem w inwestycjach kolejowych powinno obejmować cały proces inwestycyjny, zaczynając od koncepcji aż po realizację i eksploatację. Zgodnie z podejściem A. Białonia, oznacza ono planowe stosowanie polityki, procedur i praktyk zarządczych w zakresie analizy ryzyka, jego wyceny oraz rejestrowania

[34] M. Kycko, W. Zabłocki: *Metodologiczne podstawy oceny ryzyka inwestycji kolejowych*, „Zeszyty Naukowo-Techniczne SITK RP" nr 2/2017.

zaistniałych zagrożeń[35]. Skuteczny system zarządzania ryzykiem powinien zatem umożliwiać wczesne rozpoznanie zdarzeń technicznych, finansowych, prawnych i operacyjnych mogących zagrozić realizacji przyjętych założeń oraz podjęcie działań ograniczających prawdopodobieństwo ich wystąpienia lub skalę potencjalnych konsekwencji.

Wyniki kontroli w PKP PLK SA ujawniły, że zarządzanie ryzykiem nie odbywało się tam w sposób zapewniający wczesne rozpoznawanie zagrożeń realizacji inwestycji. Nie były identyfikowane na etapie planowania przedsięwzięć, lecz wprowadzano je do rejestru ryzyka dopiero w momencie wystąpienia, tj. w toku wykonywania inwestycji. Ograniczało to możliwość wykorzystania zarządzania ryzykiem jako instrumentu prewencyjnego, służącego zapobieganiu zagrożeniom lub minimalizowaniu ich wpływu na termin, koszt i zakres przedsięwzięć. Pomimo obowiązujących w Spółce procedur zarządzania projektami inwestycyjnymi, nie ograniczono występowania nieprzewidzianych zdarzeń projektowych ani nie podejmowano skutecznych działań służących rozwiązywaniu problemów i zagrożeń wykrywanych już w trakcie inwestycji, w tym dotyczących niskiego postępu robót i wielomiesięcznych opóźnień. Problem dotyczył zatem zarówno momentu identyfikowania ryzyka, jak i skuteczności reakcji na zagrożenia już ujawnione.

Istotnym narzędziem wspierającym zarządzanie projektami inwestycyjnymi w Spółce był system EPM[36], służący do monitorowania i raportowania postępów prac oraz określeniu rodzajów ryzyka. Gromadzono w nim i przetwarzano wszystkie istotne informacje dotyczące prowadzonych inwestycji. Jednak nie spełniał on dobrze swojej funkcji, gdyż dane w nim zawarte nie były aktualne, kompletne ani zgodne ze stanem faktycznym. Ograniczało to możliwość wykorzystania systemu jako wiarygodnego źródła informacji zarządczej służącej monitorowaniu postępu przedsięwzięć, identyfikowaniu powstających odchyleń oraz podejmowaniu odpowiednio wczesnych działań zaradczych. Samo funkcjonowanie rozbudowanego systemu informatycznego nie zapewnia skutecznego zarządzania ryzykiem, jeżeli dane stanowiące podstawę podejmowania decyzji nie odzwierciedlają stanu prac inwestycyjnych. Identyfikowanie i ujmowanie w systemie EPM zagrożeń dopiero po ich materializacji powoduje, że zarządzanie ryzykiem traci charakter wyprzedzający. Informacja o ryzyku służy wówczas opisaniu problemu już występującego, zamiast umożliwiać wcześniejsze przygotowanie działań zaradczych. W wypadku wieloletnich inwestycji infrastrukturalnych może to ograniczać zdolność inwestora do przeciwdziałania zdarzeniom prowadzącym do opóźnień lub wzrostu kosztów.

[35] A. Białoń: *Zarządzanie ryzykiem w transporcie kolejowym na przykładzie urządzeń sterowania ruchem kolejowym*, „Logistyka" nr 3/2014, s. 498–504.

[36] Z ang. Enterprise Project Management – system informatyczny wspierający zarządzanie projektami inwestycyjnymi.

Ustalenia kontroli NIK

Problematyka monitorowania postępu prac w systemie EPM jest ściśle związana z opracowywaniem harmonogramów rzeczowo-finansowych. HRF powinien stanowić punkt odniesienia dla oceny planowanego i rzeczywistego przebiegu inwestycji, a system EPM – umożliwiać gromadzenie informacji o stanie jej realizacji oraz zagrożeniach. Jednakże ujawnione nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania systemu EPM, procesu aktualizacji i zatwierdzenia HRF ograniczały możliwość uzyskania spójnego i aktualnego obrazu przebiegu przedsięwzięcia. W tym ujęciu te trzy aspekty: zarządzanie ryzykiem, harmonogram rzeczowo-finansowy i system EPM tworzą wzajemnie powiązany mechanizm zarządczy. Identyfikacja ryzyka dostarcza informacji o potencjalnych zagrożeniach, harmonogram pozwala ocenić ich możliwy wpływ na przebieg inwestycji, a system informatyczny EPM powinien zapewniać dostęp do aktualnej informacji umożliwiającej monitorowanie sytuacji na poziomie pojedynczego projektu i całego portfela przedsięwzięć. W celu zapewnienia skutecznego systemu zarządzania ryzykiem w PKP PLK SA narzędzia te powinny tworzyć spójny mechanizm informacyjno-decyzyjny, w którym identyfikacja potencjalnego zagrożenia prowadzi do oceny jego możliwego wpływu na harmonogram i koszty, określenia działań zaradczych, a następnie monitorowania ich realizacji. Ustalenia kontrolne jednoznacznie wskazały, że nieskuteczny nadzór nad realizowanymi inwestycjami nie sprowadzał się do braku określonych narzędzi, lecz do sposobu ich wykorzystywania. Identyfikowanie ryzyka dopiero po jego wystąpieniu, brak aktualizacji danych oraz prowadzenie robót bez harmonogramów ograniczały możliwość wykorzystania dostępnych instrumentów do odpowiednio wczesnego rozpoznawania zagrożeń i reagowania na odchylenia od przyjętych założeń.

Reasumując, istotnym determinantem skuteczności zarządzania ryzykiem jest jakość informacji zarządczej oraz zdolność do wykorzystania jej w odpowiednim czasie. Wczesne rozpoznanie ryzyka, aktualność danych o przebiegu przedsięwzięcia oraz powiązanie informacji o zagrożeniach z konkretnymi działaniami zaradczymi mogą ograniczać prawdopodobieństwo przekształcenia się pojedynczego problemu w zdarzenie wpływające na termin i koszt całej inwestycji. Zarządzanie ryzykiem powinno mieć zatem przede wszystkim charakter wyprzedzający, a system EPM – wspierać podejmowanie decyzji, a nie jedynie dokumentować przebieg zdarzeń.

Podsumowanie

Modernizacja infrastruktury kolejowej jest procesem złożonym i skomplikowanym, którego skuteczność (tj. osiągnięcie zakładanych rezultatów w planowanym terminie i przy racjonalnym poziomie kosztów) zależy od współoddziaływania szeregu czynników występujących na kolejnych etapach procesu inwestycyjnego. Analiza wyników kontroli wskazuje, że skuteczność tej modernizacji jest w istotnym stopniu uzależniona od jakości fazy przygotowawczej oraz sprawności mechanizmów zarządzania i nadzoru. Czynniki te nie funkcjonują niezależnie – nieprawidłowości występujące na jednym etapie mogą wpływać na przebieg kolejnych i prowadzić do kumulacji ich skutków. Szczególnego znaczenia nabiera nie tylko zdolność

rozpoznawania problemów, lecz także moment i sposób reakcji na zagrożenia. Błędy popełnione na etapie przygotowania mogą wywoływać konsekwencje dopiero podczas realizacji robót, natomiast opóźniona lub nieskuteczna reakcja może prowadzić do ich kumulacji i zwiększać skalę następstw finansowych oraz związanych z terminami. Istotne jest zapewnienie powiązania procesów planowania, zarządzania ryzykiem, monitorowania i nadzoru. Rozpoznanie zagrożenia powinno prowadzić do oceny jego potencjalnego wpływu na termin, koszt i zakres przedsięwzięcia, a następnie do podjęcia oraz monitorowania adekwatnych działań. Ostatecznie skuteczność modernizacji infrastruktury kolejowej powinna być oceniana nie tylko przez pryzmat wykonania zaplanowanego zakresu robót, lecz także jakości procesu, który prowadzi do osiągnięcia tego rezultatu. Z perspektywy gospodarowania środkami publicznymi istotne jest bowiem nie tylko to, czy inwestycja została zakończona, ale również kiedy, jakim kosztem i przy wykorzystaniu jakich mechanizmów zarządczych osiągnięto zakładane efekty.

SYLWIA ZAKRZEWSKA
doradca ekonomiczny,
PRZEMYSŁAW GRAD
doradca ekonomiczny,
Wielkopolska Delegatura NIK
w Poznaniu

Słowa kluczowe: modernizacja linii kolejowych, PKP, program funkcjonalno-użytkowy, zarządzanie ryzykiem, harmonogram rzeczowo-finansowy, system informatyczny EPM

Bibliografia:

1. Adamczyk S., Kosicki D.: *Problemy projektowe modernizacji linii kolejowych na przykładzie linii nr 311, na odcinku Jelenia Góra – Szklarska Poręba*, Dolnośląska Biblioteka Cyfrowa 2014.
2. Anysz H.: *Wpływ opóźnień w realizacji kontraktu budowlanego na wzrost kosztów jego obsługi logistycznej*, „Logistyka" nr 3/2012.
3. Bałuch H.: *Determinanty oceny skuteczności modernizacji linii kolejowych*, „Problemy Kolejnictwa" z.160/2013.
4. Białoń A.: *Zarządzanie ryzykiem w transporcie kolejowym na przykładzie urządzeń sterowania ruchem kolejowym*, „Logistyka" nr 3/2014.
5. Flyvbjerg B.: *What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview*, „Project Management Journal" nr 2/2014.
6. Flyvbjerg B., Skamris Holm M.K., Buhl S.L.: *Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?*, „Journal of the American Planning Association" nr 3/2002.
7. Janowiec F.: *Zarządzanie ryzykiem robót dodatkowych w kolejowych przedsięwzięciach budowlanych*, Politechnika Krakowska.
8. Komisja Europejska, *Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future*, Bruksela 2020.

9. Kycko M., Zabłocki W.: *Metodologiczne podstawy oceny ryzyka inwestycji kolejowych*, „Zeszyty Naukowo-Techniczne SITK RP" nr 2/2017.
10. Motowidlak U., Kujawa M.: *Transport towarów w projekcie „One Belt and One Road" jako component globalnego łańcucha dostaw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2018.
11. Obolewicz J.: *Koordynacja budowlanego procesu inwestycyjnego*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska" nr 3/2016.
12. PKP Polskie Linie Kolejowe SA, *Raport Roczny 2024*, Warszawa 2025.
13. Poliński J.: *Metodyka BIM – czym jest i komu służy*, „Prace Instytutu Kolejnictwa", z. 167/2021.
14. Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2024*, Warszawa 2025.
15. Urząd Transportu Kolejowego, *Podsumowanie 2025 r. w przewozach pasażerskich i towarowych*, Warszawa 2026.
16. Urząd Transportu Kolejowego, *Konsultacje z rynkiem towarowym. Raport z badania ankietowego 2025*, Warszawa 2025.

ABSTRACT

Modernisation of Railway Lines in Poland – Factors that Determine Project Effectiveness

Under the National Railway Programme, PLN 80 billion have been allocated to the modernisation and development of railway lines in Poland during the 2021–2027 financial perspective (with the timeframe extended to 2030/2032 in the strategic documents), with an additional PLN 10.7 billion provided under the National Recovery and Resilience Plan. The objective is to carry out investments covering at least 800 kilometres of railway lines. The scale of funding, the multi-year nature of projects and their technical complexity make the implementation effectiveness a significant issue. Research on major infrastructure projects indicates several recurring problems, including cost overruns, delays or a failure to achieve expected benefits. In this context, the issue of identifying the factors that determine the effective delivery of railway investments and interdependencies between individual stages of the overall process becomes of special importance. This approach allows for assessing the extent to which project preparation and management affect timely completion, cost levels and achievement of intended outcomes. An analysis of the findings of an audit concerning the modernisation of selected railway lines, which covered eight investment projects, provides an opportunity to examine implementation effectiveness, not only in terms of completion of individual tasks, but also in terms of effectiveness of the management mechanisms governing the entire process.

Sylwia Zakrzewska, economic advisor;
Przemysław Grad, economic advisor, Regional Branch of NIK in Poznań

Key words: railway line modernisation, Polish Railways (PKP), functional and utility programme, risk management, physical and financial schedule, EPM information system

 DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2026.1.27

Wskazana reforma systemu

Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej

KRZYSZTOF WÓJCIK

Artykuł przybliża ustalenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, dokonane w trakcie kontroli wybranych urzędów administracji rządowej i samorządowej[1]*. Odwołując się do regulacji prawnych oraz standardów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), przeanalizowano wpływ różnych pragmatyk służbowych na zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Omówiono różnice dotyczące m.in. zasad naboru, ocen pracowniczych, rozwoju zawodowego, wynagradzania oraz kompetencji organów odpowiedzialnych za kierowanie kadrami. Wyniki kontroli wskazują na znaczne rozproszenie regulacji i brak jednolitych standardów zarządzania personelem w administracji publicznej. W artykule przedstawiono również sformułowany przez NIK wniosek systemowy dotyczący potrzeby reformy systemu zarządzania zasobami ludzkimi, wzmocnienia kompetencji Szefa Służby Cywilnej oraz zwiększenia spójności rozwiązań stosowanych w różnych segmentach administracji publicznej.*

Zasoby ludzkie a efektywność państwa

Zasoby ludzkie są niezbędne do efektywnego działania administracji publicznej na wszystkich poziomach. Zasadnicze etapy ich pozyskiwania – obejmujące rekrutację, planowanie kadrowe oraz rozwój ścieżki zawodowej – od lat stanowią przedmiot analiz zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. W administracji sprawne zarządzanie tymi obszarami pozwala na efektywne i komplementarne realizowanie polityki kadrowej urzędu. Dzięki temu pracownicy są postrzegani jako wartość dodana[2]. Celem „dobrego zarządzania" (ang. *good management*) jest przecież stworzenie administracji reagującej na potrzeby zarówno

[1] Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, nr ewid. 84/2025/P/25/067/LLO.

[2] A. Bitkowska, A. Łukaszczuk-Walter: *Współczesne wyzwania w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej – wybrane zagadnienia*, „Journal of Modern Science" nr 52/2023, s. 579-594.

gospodarki, jak i obywateli[3]. Dlatego wiele publikacji podkreśla znaczenie profesjonalnego działu kadr (ang. Human Resources, HR) w sektorze publicznym[4], choć jak dowodzą kontrole NIK przeprowadzone w latach 2022, 2024 i 2025[5], administracja publiczna ma wciąż wiele problemów z prawidłowym stosowaniem ogólnie przyjętych zasad zarządzania pracownikami w niektórych obszarach. Jedną z przyczyn może być opisywana w literaturze i wskazywana w przywołanych badaniach Izby niejednolitość i fragmentacja wymogów odnoszących się do HR.

Fragmentacja reżimów zatrudnienia

Termin administracja publiczna obejmuje zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich oraz wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach lub system złożony z ludzi, zorganizowany w celu stałej i systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego, jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne[6]. Na administrację publiczną składa się zarówno administracja rządowa (na poziomie centralnym oraz terenowym), samorządowa (gminna, powiatowa oraz wojewódzka), jak też państwowa niepodlegająca rządowi (np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji) oraz konstytucyjne organy kontroli i ochrony prawa (np. Rzecznik Praw Obywatelskich). W ujęciu materialnym, administracja publiczna stanowi celową, opartą na przepisach prawa działalność państwa nakierowaną na bezpośrednie współkreowanie i realizację interesu publicznego. W szerszym ujęciu, możemy mówić również o służbie publicznej, która – choć zakotwiczona w Konstytucji RP[7] – nie została dotychczas ujęta w ustawodawstwie zwykłym jako jednolita kategoria normatywna. Ustawodawca do dziś nie stworzył choćby częściowo ujednoliconej regulacji stosunków zatrudnienia w niej, która doprowadziłaby do odejścia od wielu regulacji cząstkowych, obejmujących kilka reżimów prawnych, w szczególności:

---

[3] B. Zolak Poljašević, A.M. Gricnik, S. Šarotar Žižek: *Human Resource Management in Public Administration: The Ongoing Tension Between Reform Requirements and Resistance to Change*, „Administrative Sciences" nr 3/2025, Article 94.

[4] E. Weber: *Nowoczesne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" nr 60/2012, s. 291-301; A. Michna, K. Grygiel, P. Grygiel: *Rekrutacja oraz system motywacyjny pracowników jako element zarządzania zasobami ludzkimi w wybranej jednostce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" nr 78/2015, s. 287-298; OECD, *Workforce Insights from Central Governments: Findings of the 2024 OECD/EU Survey of Public Servants*, OECD Publishing, Paryż 2025.

[5] Informacje o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej*, nr ewid. 13/2023/P/22/005/KAP, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim*, nr ewid. 98/2024/P/24/074/LLO oraz *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, op.cit.

[6] Definicja podana za „Leksykonem budżetowym", dostępnym na <www.sejm.gov.pl>.

[7] Pojęcie to wprowadza art. 60 ustawy zasadniczej.

- służby cywilnej;
- pracowników urzędów państwowych;
- pracowników samorządowych;
- Kodeksu pracy oraz regulacji szczegółowych i branżowych (np. pracownicy NIK, prokuratorzy, a nawet pracownicy podmiotów leczniczych, jak w wypadku pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych)[8].

Znajduje to odzwierciedlenie w różnym stopniu sformalizowania procesu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, wśród których w największym stopniu dotyczy to służby cywilnej – obok rozbudowanych przepisów zawartych w ustawie z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej[9] istnieją też standardy zarządzania zasobami ludzkimi, przyjęte zarządzeniem Szefa Służby Cywilnej[10]. Wpływa to zarówno na formalny brak możliwości realizacji dyspozycji art. 60 Konstytucji RP, który gwarantuje równy dostęp do służby publicznej wszystkim obywatelom (np. w odniesieniu do pracowników wojewódzkich i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych ustawodawca nie przewidział otwartego i publicznego naboru, analogicznego jak w służbie cywilnej), różne zasady wynagradzania pracowników, a tym samym różne składniki wynagrodzenia, a także jego wysokość, czy wreszcie na aktywność polityczną pracowników zatrudnionych w ramach poszczególnych reżimów prawnych. Należy wskazać, że w przypadku skontrolowanych przez NIK urzędów w 2025 r.[11], jedynie pracowników korpusu służby cywilnej zatrudnionych w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków obowiązywały wyartykułowane wprost w przepisach ustawy o służbie cywilnej zasady apolityczności i neutralności politycznej[12]. Warto również podkreślić, że w polskim porządku prawnym nie wskazano wiodącego organu, który pełniłby rolę swoistego koordynatora procesów zarządzania w szeroko pojętej administracji publicznej. Te kompetencje są rozproszone. Zgodnie z Konstytucją RP[13] Rada Ministrów kieruje administracją rządową, a zwierzchnikiem służbowym pracowników tej administracji jest Prezes Rady Ministrów. Szef Służby Cywilnej kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, jednak w wypadku urzędów administracji rządowej, w których nie są zatrudnieni pracownicy korpusu służby cywilnej (np. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), nie ma centralnego organu odpowiedzialnego za „kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi". Rada Służby Publicznej, ustanowiona przy Prezesie Rady Ministrów na mocy ustawy o służbie cywilnej,

[8] D. Sześciło: *Pięć kroków do reformy służby publicznej w Polsce*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2025, s. 69-76; Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*…, op.cit.
[9] Dz.U. z 2026 r. poz. 590.
[10] Zarządzeniem nr 3 z 30.5.2012 w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (ze zm.).
[11] Były to: wojewódzkie urzędy ochrony zabytków, oddziały regionalne Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne oraz urzędy gmin miejsko-wiejskich.
[12] Zasady te nie obowiązywały jednak kierowników tych urzędów, którzy byli objęci regulacjami o pracownikach urzędów państwowych.
[13] Zgodnie z art. 153 ustawy zasadniczej.

Ustalenia kontroli NIK

jest organem opiniodawczo-doradczym wyłącznie w zakresie tej służby, co wprost wynika z art. 19 ust. 2 i 3 ww. ustawy. Z kolei kompetencje przypisane ministrowi właściwemu w sprawach administracji publicznej nie dotyczą procesu zarządzania zasobami ludzkimi jako takiego, tylko kwestii organizacji urzędów, procedur administracyjnych oraz reformy i organizacji struktur administracji publicznej[14].

Ustalone podczas kontroli różnice nie ograniczały się do praktyki działania poszczególnych urzędów, lecz wynikały również bezpośrednio z obowiązujących regulacji prawnych określających odmienne obowiązki i standardy zarządzania zasobami ludzkimi. Z tego względu zasadne jest odniesienie krajowych rozwiązań do szerszych standardów zarządzania zasobami ludzkimi funkcjonujących w administracji publicznej państw Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Wybrane standardy OECD

Zgodnie z „Zasadami administracji publicznej"[15], wskazanymi w rozdziale „Służba publiczna i zarządzanie zasobami ludzkimi", system zatrudnienia równoważy stabilność i elastyczność, zapewnia odpowiedzialność urzędników służby publicznej oraz chroni ich przed nieuzasadnionymi naciskami i niesłusznym zwolnieniem (zasada 8), administracja publiczna przyciąga i rekrutuje kompetentne osoby na podstawie kryteriów merytorycznych i zasady równych szans (zasada 9). Z kolei zasada 11 stanowi, że urzędnicy służby publicznej są zmotywowani, otrzymują sprawiedliwe i konkurencyjne wynagrodzenie oraz korzystają z dobrych warunków pracy.

Tymczasem już pobieżna analiza ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych[16] wskazuje, że nie przewiduje ona otwartego i konkurencyjnego naboru, tak jak przepisy ustawy o służbie cywilnej. Co więcej – same przepisy ustawy o służbie cywilnej nie gwarantują ochrony wszystkich pracowników przed nieuzasadnionymi naciskami i niesłusznym zwolnieniem, bowiem od momentu zmiany tej ustawy, dokonanej w 2016 r., na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wciąż można pracownika powołać i odwołać praktycznie z dnia na dzień[17]. Przywołując z kolei dane dotyczące wynagrodzeń, zawarte w najnowszym Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej za 2025 rok, czy można mówić o konkurencyjnych wynagrodzeniach np. w wypadku pracowników służby cywilnej zatrudnionych w komendach powiatowych policji, w których przeciętne wynagrodzenie wynosiło 7,5 tys. zł[18] brutto? Jak słusznie

[14] Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z 4.9.1997 o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.).
[15] OECD, *The Principles of Public Administration*, OECD/SIGMA, Paris 2023.
[16] Dz.U. z 2025 r. poz. 1459, ze zm.
[17] Warto jednak zastrzec, że zgodnie z art. 53a ust. 6 i 7 ustawy o służbie cywilnej urzędnikowi służby cywilnej i pracownikowi służby cywilnej powołanemu na takie stanowisko dyrektor generalny urzędu (lub kierownik urzędu, w którym nie funkcjonuje takie stanowisko) udziela urlopu bezpłatnego na czas powołania.
[18] Dane na podstawie *Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2025 r.*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2026. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w tym samym roku kształtowało się na poziomie 8,9 tys. zł brutto.

wskazał L. Marcinkowski[19], największym wyzwaniem wydaje się być przestrzeganie standardów OECD przez całą administrację, a nie tylko przez służbę cywilną, dla której została przyjęta podstawowa ustawa, w dużym stopniu (choć jak wskazano powyżej nie w całości) zgodna z tymi zasadami. Sama lektura standardów prowadzi do wniosku, że odchodzą one od zasady formalizmu na rzecz realnych efektów. Wszak nietrudno wskazać, że rekrutacja kompetentnych osób i ich właściwe zmotywowanie konkurencyjnym wynagrodzeniem powinny przyczynić się do wzrostu chociażby kultury organizacyjnej poszczególnych urzędów.

Kontrola NIK

Opisane dotychczas przesłanki stały się motywem podjęcia przez Izbę kontroli w 2025 r., która istotnie poszerzyła zakres poprzednich analiz, skoncentrowanych na urzędach zatrudniających pracowników korpusu służby cywilnej. Koordynowała ją Łódzka Delegatura NIK, a jej celem była ocena prawidłowości i rzetelności zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Badaniem objęto 17 urzędów: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w zakresie realizacji zadań Szefa Służby Cywilnej; cztery wojewódzkie urzędy ochrony zabytków[20] (służba cywilna i pracownicy urzędów państwowych[21]); cztery oddziały regionalne KRUS[22] (pracownicy urzędów państwowych); cztery wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne[23] (pracownicy podmiotów leczniczych); cztery urzędy gmin miejsko-wiejskich[24] (pracownicy samorządowi).

W artykule skoncentrowano się na zagadnieniach dotyczących jednolitości systemów zarządzania zasobami ludzkimi w poszczególnych urzędach, zapewnieniu zasobów ludzkich adekwatnych do wykonywanych zadań, wysokości wynagrodzeń, skuteczności procesu naboru oraz nagradzania i motywowania pracowników. Są to zagadnienia o charakterze systemowym i warto przedstawić je szerzej, szczególnie w świetle sformułowanego wniosku pokontrolnego. Nie skupiono się natomiast na licznych, często też formalnych nieprawidłowościach, których opis można znaleźć w Informacji o wynikach kontroli, udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej NIK[25] oraz w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników poszczególnych jednostek.

Ograniczone kompetencje zarządcze Szefa SC

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie monitorowanie przez Szefa Służby Cywilnej (dalej także Szefa SC) zastosowania standardów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach zatrudniających członków

[19] L. Marcinkowski: *Kluczowe wyzwania dla służby publicznej w Polsce*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2025, s. 77-88.
[20] W Lublinie, Łodzi, Szczecinie i Wrocławiu.
[21] Pracownikami urzędów państwowych byli m.in. wojewódzcy konserwatorzy ochrony zabytków i ich zastępcy oraz kierownicy delegatur.
[22] W Koszalinie, Lublinie, Łodzi i Wrocławiu.
[23] W Lublinie, Łodzi, Szczecinie i Wrocławiu, dalej: WSSE.
[24] W Kiernozi, Ostrowie Lubelskim, Płotach i Świerzawie.
[25] Dostępnej pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/25/067/LLU/>.

Ustalenia kontroli NIK

korpusu służby cywilnej i podejmowanie działań wspierających kierowników urzędów w ich wdrażaniu (np. przez organizację forum wymiany doświadczeń). Jednocześnie NIK podkreśliła, że w obecnym stanie prawnym Szef SC nie ma możliwości wyegzekwowania ich stosowania przez kierowników jednostek zatrudniających członków korpusu służby cywilnej. Wyniki prowadzonego przez niego monitoringu wskazują na znaczący odsetek urzędów, które nie stosują tych standardów – w tym nawet tych obligatoryjnych, wynikających również wprost z przepisów ustawy o służbie cywilnej (dalej: u.s.c.). Przykładowo, 29% urzędów w 2023 r. nie opracowało programu zarządzania zasobami ludzkimi, a 42% nie wdrożyło indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników. Dlatego zdaniem Izby konieczne jest wzmocnienie instytucji Szefa Służby Cywilnej (w szczególności w zakresie kompetencji zarządczych), na co wskazują również eksperci zajmujący się problematyką służby publicznej[26]. Z całą pewnością kwestią wartą rozważenia powinno być wyodrębnienie zagadnień administracji publicznej (lub nawet szerzej – służby publicznej) jako osobnego działu administracji rządowej – formuła ich przypisania do MSWiA nie sprawdza się. Należy podkreślić, że zwiększenie kompetencji Szefa SC nie służyłoby wyręczeniu z obowiązków dyrektorów generalnych poszczególnych urzędów, lecz raczej nadano by mu kompetencje wzmacniające zwłaszcza nadzór nad procesem równego dostępu do stanowisk w administracji publicznej czy przestrzeganiem standardów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach.

Różne obowiązki w zarządzaniu HR

Wskazane już odrębne reżimy prawne obowiązujące pracowników administracji publicznej w poszczególnych kategoriach skontrolowanych urzędów przełożyły się na znaczne różnice w procesach zarządzania zasobami ludzkimi. Rozbieżności obejmowały w szczególności takie elementy, jak: nawiązywanie stosunku pracy i jego trwałość, konieczność (bądź jej brak) odbycia służby przygotowawczej, dokonywanie ocen okresowych pracowników czy opracowanie indywidualnych programów rozwoju zawodowego. Najbardziej zbliżone do siebie były rozwiązania wynikające z przepisów ustawy o służbie cywilnej i ustawy o pracownikach samorządowych (m.in. w zakresie otwartego i konkurencyjnego naboru, konieczności odbycia służby przygotowawczej czy sporządzania ocen okresowych).

Na początku warto wskazać, że obowiązek przygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi dotyczył jedynie wojewódzkich konserwatorów zabytków. Wynikał on wprost z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej[27], ale także ze standardów zarządzania zasobami

[26] D. Sześciło: *Pięć kroków do reformy służby publicznej w Polsce*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2025, s. 69-76; J. Kozłowski, R. Sobiech: *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.

[27] Zadanie to spoczywa bezpośrednio na dyrektorze generalnym urzędu, co wynika wprost z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej; w wypadku jednostek, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu, zadanie to wykonują kierownicy tych urzędów (art. 25 ust. 9 ustawy).

ludzkimi wprowadzonych w drodze zarządzenia Szefa SC. Zdaniem NIK obowiązek opracowania programu zarządzania zasobami ludzkimi powinien obejmować nie tylko służbę cywilną. Ma on bowiem charakter strategiczny, a jego wprowadzenie przyczyniłoby się do uporządkowania procesu zarządzania pracownikami w urzędach. Przykładowo, dokonując oceny Urzędu Miasta i Gminy w Kiernozi, NIK stwierdziła, że właśnie niesporządzenie przez kolejnych kierowników tej jednostki dokumentu o charakterze systemowym, który ujmowałby wszystkie aspekty zarządzania zasobami ludzkimi, wraz z określeniem poszczególnych procesów i osób odpowiedzialnych za ich przebieg, przyczyniło się do powstania wielu nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze[28].

Identyczna sytuacja dotyczyła obowiązku dokonania opisów stanowisk pracy i poddania ich wartościowaniu. Dotyczył on jedynie urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej (a zatem skontrolowanych wojewódzkich urzędów ochrony zabytków), choć w niektórych pozostałych jednostkach opisy stanowisk pracy były tworzone w ograniczonym zakresie, szczególnie przy formułowaniu ogłoszeń o naborze. W przypadku KRUS, zaplanowano przeprowadzenie ujednolicenych opisów stanowisk pracy i dokonanie ich wartościowania w 2025 r. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę cel opisania i wartościowania stanowisk pracy, a także znaczne zróżnicowanie płac w grupie podobnych stanowisk w poszczególnych urzędach, można rozważyć standaryzację tego obszaru dla całej administracji publicznej. Jest to obecnie szczególnie uzasadnione w świetle przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/970 w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania[29].

Spośród zbadanych jednostek, stacje sanitarno-epidemiologiczne były jedynymi, których nie dotyczył ustawowy obowiązek prowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów[30]. We wszystkich czterech skontrolowanych WSSE zostały wdrożone procedury wewnętrzne w tym zakresie, co NIK oceniła jako dobrą praktykę. Jednocześnie, zdaniem Izby, zasadne jest wprowadzenie również w tych jednostkach ustawowego obowiązku przeprowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów, co wprost wynika z art. 60 Konstytucji RP, który wskazuje na zapewnienie równego dostępu do służby publicznej.

Inne obowiązki, które nie były w jednakowym stopniu ustandaryzowane w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w skontrolowanych jednostkach, obejmowały:

[28] W jednostce tej NIK stwierdziła łącznie 15 nieprawidłowości, np.: nieprzeprowadzenie naborów, brak służby przygotowawczej, niedokonanie ocen okresowych czy nieprawidłowe przyznanie nagród pracownikom.
[29] Dz.U. WE Nr 132 z 17.5.2023, s. 21-44.
[30] W KRUS, choć obowiązek przeprowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów nie wynikał z przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, został on wprowadzony przepisami ustawy z 20.12.1990 o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2025 r. poz. 1770).

Ustalenia kontroli NIK

• konieczność odbycia służby przygotowawczej zakończonej egzaminem potwierdzającym przygotowanie pracownika do należytego wykonania obowiązków, która dotyczyła wyłącznie osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej bądź na stanowisku urzędniczym w urzędach gmin[31];
• obowiązek przeprowadzenia pierwszej oceny okresowej pracownika (dotyczył wyłącznie pracowników służby cywilnej);
• obowiązek przeprowadzania ocen okresowych pracowników, który został wskazany jedynie w przepisach ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o pracownikach samorządowych[32];
• obowiązek opracowania indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników (tylko służba cywilna).

W ocenie NIK te rozbieżności nie znajdują uzasadnienia. Szczególnie istotnym elementem systemu zarządzania kadrami są oceny pracownicze, które stanowią informację zwrotną dla pracowników[33].

Zróżnicowane systemy zatrudnienia i wynagradzania

Odrębne regulacje skutkowały również niejednolitym systemem nagradzania i premiowania pracowników oraz przyznawaniem innych, dodatkowych składników wynagrodzenia. Zróżnicowania te przekraczały nawet wartość 100% pomiędzy najniższymi a najwyższymi wynagrodzeniami całkowitymi. I tak, w latach 2021 i 2024 średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze pracowników poszczególnych urzędów kształtowało się w przedziałach od 3,1 – 5,0 tys. zł/etat w 2021 r. do 4,9 – 9,2 tys. zł/etat w 2024 r.

Natomiast w wypadku wynagrodzeń całkowitych[34] ich wysokość kształtowała się w przedziałach: 4,4 – 10,5 tys. zł/etat w 2021 r. do 7,0 – 14,7 tys. zł/etat w 2024 r.[35]

Z pewnością jedną z zasadniczych przyczyn tak istotnej różnicy w wysokości pensji pomiędzy WSSE a pozostałymi urzędami była coroczna waloryzacja wynagrodzeń dla pracowników wykonujących zawody medyczne oraz tych, których praca pozostawała w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w Państwowej Inspekcji Sanitarnej – mieli oni bowiem zagwarantowany wzrost wynagrodzeń zgodnie z przepisami ustawy z 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach

---

[31] Jednak w wypadku pracowników urzędów państwowych formalnie nadal obowiązuje procedura odbycia rocznej aplikacji administracyjnej w celu teoretycznego i praktycznego przygotowania pracownika, podejmującego po raz pierwszy pracę w urzędzie państwowym, do należytego wykonywania obowiązków urzędnika państwowego.

[32] W wypadku urzędników państwowych mianowanych również obowiązywała konieczność dokonania ich okresowych ocen kwalifikacyjnych, jednak przepisy te nie dotyczyły pracowników KRUS (zgodnie z art. 60 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników).

[33] J. Wiśniewska-Mikosik: *Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2013, t. XIV, z. 9, s. 119-130.

[34] Obejmujących całość przychodów pracownika ze stosunku pracy, w tym m.in. dodatki stażowe, specjalne, zadaniowe, nagrody (w tym jubileuszowe), trzynastki, odprawy emerytalne.

[35] Dane dotyczące wynagrodzeń podano wg stanu na 31.12.2021 r. i 2024 r.

Tabela 1. **Przedziały średnich miesięcznych wynagrodzeń w skontrolowanych jednostkach w 2021 r. i 2024 r. (tys. zł/etat)**[1]

Rodzaj jednostki i grupa pracowników	Wynagrodzenie zasadnicze		Wynagrodzenie całkowite	
	2021	2024	2021	2024
Wojewódzkie urzędy ochrony zabytków – korpus służby cywilnej	3,4–3,9	4,9–7,0	4,4–5,7	7,1–9,4
Oddziały regionalne KRUS	3,1–4,0	5,1–6,4	4,8–5,1	7,7–8,2
Wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne – pracownicy medyczni i związani z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	3,7–5,0	8,3–9,2	6,3–8,5	12,5–14,7
Wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne – pozostali pracownicy	3,8–4,8	6,4–8,2	6,2–10,5	9,5–14,6
Urzędy gmin miejsko-wiejskich – stanowiska urzędnicze	3,6–4,3	5,2–5,8	5,0–5,7	7,0–7,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

[1] Przedziały oznaczają minimalne i maksymalne wartości średnich miesięcznych wynagrodzeń przypadających na etat w skontrolowanych jednostkach danego rodzaju. W przypadku stacji sanitarno-epidemiologicznych dane przedstawiono osobno dla dwóch grup pracowników.

leczniczych[36]. Było to niezależne od ustawowej podwyżki wynagrodzeń w sferze budżetowej. Jednocześnie należy zauważyć, że pracownicy wykonujący zawody medyczne byli zatrudniani także w KRUS (np. lekarze – inspektorzy orzecznictwa lekarskiego), jednak nie byli oni objęci tymi regulacjami, ponieważ KRUS nie jest podmiotem leczniczym w rozumieniu przepisów ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[37].

Wysokość wynagrodzeń mogła mieć wpływ na skuteczność naborów, których największą efektywność odnotowano w WSSE: w latach 2021–2024 na 249 przeprowadzonych 208 (83,5%) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów. Najniższą odnotowano w analogicznym okresie w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków (WUOZ), ponieważ tylko 140 z 298 (47%) naborów zakończyło się zatrudnieniem. Warto podkreślić, że w wypadku skontrolowanych urzędów gmin, pomimo niskich zarobków, nabory na wolne stanowiska urzędnicze były skuteczne niemal na tym samym poziomie, jak w WSSE, ponieważ na 41 naborów aż 34 (82,9%) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy można wskazać relatywnie niższe możliwości znalezienia zatrudnienia w małych ośrodkach.

W ocenie NIK powyższe ustalenia wskazują na zasadność przeprowadzenia kompleksowego przeglądu systemu wynagrodzeń w całej administracji publicznej pod

[36] Dz.U. z 2022 r. poz. 2139.
[37] Dz.U. z 2026 r. poz. 156.

kątem transparentności, sprawiedliwości i przestrzegania zasady równej płacy za pracę tej samej wartości.

Zasoby adekwatne do zadań

Pomimo zróżnicowanej skuteczności naborów, z wyjątkiem trzech jednostek (WUOZ w Łodzi i Wrocławiu oraz Placówki Terenowej Oddziału Regionalnego KRUS w Szczecinie), kierownicy pozostałych urzędów zapewnili obsadę stanowisk umożliwiającą wykonanie zadań. W przypadku WUOZ we Wrocławiu niedobór kadr wynikał ze zwiększenia ich zakresu[38], a w WUOZ w Łodzi – braku możliwości obsadzenia posiadanych etatów. Natomiast w Placówce Terenowej KRUS w Szczecinie, wskutek wysokiej fluktuacji pracowników i problemów z obsadzaniem stanowisk pracy, nie zrealizowano w oczekiwanym stopniu niektórych zadań w 2023 r. i 2024 r.[39]

Warto przypomnieć, że już po kontroli „Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim" NIK wskazywała na konieczność zainicjowania działań ukierunkowanych na zapewnienie zasobów adekwatnych do wykonywanych zadań – były one bowiem niewystarczające w jednym z powiatowych inspektoratów weterynarii i dwóch powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego[40].

Fikcyjne nagradzanie i nieprawidłowe dodatki specjalne

Obszar nagradzania i przyznawania dodatków specjalnych był tym, w którym NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości finansowe. Wynikało to zarówno ze specyfiki przepisów (art. 93 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej czy art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych), które przewidywały możliwość przyznania nagrody za „szczególne osiągnięcia", jak też z błędnej interpretacji przepisów w sprawie przyznawania dodatków specjalnych za czynności kontrolne w wojewódzkich stacjach sanitarno-epidemiologicznych. Finansowe rezultaty kontroli dotyczące nagradzania pracowników obejmowały nieprawidłowości w zakresie braku wskazania podstawy przyznania nagrody (szczególnych osiągnięć, o których mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych) w przypadku nagród przyznanych w Urzędzie Miasta i Gminy Kiernozia oraz w Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim na łączną kwotę 272 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w praktyce nagrody były przyznawane niemal wszystkim pracownikom skontrolowanych jednostek. Jednocześnie kierownicy za szczególne osiągnięcia uznawali również m.in. sumienne i rzetelne wykonywanie zadań.

---

[38] Nastąpiło to w związku z wypowiedzeniem przez Prezydenta Wrocławia „Porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu właściwości Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków", zawartego 5.9.2011 pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim a Prezydentem Wrocławia.

[39] Skuteczność naborów prowadzonych przez Oddział Regionalny KRUS w Koszalinie była najniższa spośród wszystkich czterech skontrolowanych jednostek – na 127 przeprowadzonych naborów tylko 52 (41%) zakończyły się zatrudnieniem kandydatów.

[40] Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim*…, op.cit.

Dlatego, zdaniem NIK, zasadne wydaje się odejście od fikcyjnego nagradzania za szczególne osiągnięcia na rzecz wprowadzenia obowiązku wyznaczenia i komunikowania pracownikom przez kierownika jednostki jasnych zasad i kryteriów nagradzania pracowników. W wypadku skontrolowanych urzędów najbliższe temu rozwiązanie funkcjonowało w wojewódzkich stacjach sanitarno-epidemiologicznych – choć w jednostkach tych pracownicy nie otrzymywali nagród, lecz premie, zarówno o charakterze stałym, jak i uznaniowym. To kierownik jednostki – w porozumieniu ze związkami zawodowymi – ustalał w drodze wewnętrznych regulacji zasady przyznawania premii.

Znaczące nieprawidłowości finansowe obejmowały również przyznanie dodatków specjalnych pracownikom we wszystkich czterech wojewódzkich stacjach, w kwocie blisko 600 tys. zł, którzy nie wykonywali czynności kontrolnych określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 5 lipca 2002 r. w sprawie trybu przyznawania pracownikom Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonującym czynności kontrolne dodatku specjalnego do wynagrodzenia oraz wysokości tego dodatku[41]. Przyznano je m.in. za opiniowanie decyzji i postanowień administracyjnych oraz świadczenie pomocy prawnej przez radców prawnych, rozpatrywanie skarg i interwencji w związku z epidemią COVID-19, za utrzymanie laboratorium w ruchu i logistykę, bądź pozyskiwanie materiałów do badań, dezynfekcji i ochrony dla pracowników wojewódzkich stacji. Nieprawidłowości w zakresie dodatków specjalnych, choć na mniejszą skalę, NIK stwierdziła również w Urzędzie Miasta i Gminy w Kiernozi, w którym przyznano je 32 pracownikom na łączną kwotę 39,6 tys. zł, jednak bez wskazania warunków określonych w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, tj. z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że w oddziałach regionalnych KRUS w I poł. 2024 r. podwyższono pracownikom wynagrodzenia, przyznając im dodatki specjalne, choć było to sprzeczne z § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek[42]. Prezes KRUS podjął taką decyzję w następstwie niedokonania przez Radę Ministrów nowelizacji rozporządzenia, która winna była uwzględnić ustawową 20% podwyżkę wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej w 2024 r.[43] Dodatek ten został ostatecznie przypisany do składników wynagrodzenia w obowiązującej tabeli zaszeregowań, po nowelizacji rozporządzenia z 2 lutego 2010 r.[44]

[41] Dz.U. z 2021 r. poz. 2243.
[42] Dz.U. z 2023 r. poz. 467, ze zm.
[43] Z uwagi na obowiązek wynikający z art. 8 ust. 1 ustawy z 23.12.1999 o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1356), nakazujący podwyższenia wynagrodzeń dla pracowników w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej, z wyrównaniem od 1 stycznia danego roku.
[44] Zmiana rozporządzenia została opublikowana 2.5.2024 w Dz.U. poz. 681.

Ustalenia kontroli NIK

Te przykłady wskazują na celowość uproszczenia systemu wynagrodzeń w administracji publicznej. Redukcja dodatkowych składników płacowych jest kluczowa nie tylko z perspektywy przejrzystości budżetowej, ale też zasady równego traktowania oraz niedyskryminacji w zatrudnieniu. Obecna struktura składników wynagrodzenia (m.in. nagrody za „szczególne osiągnięcia", dodatki zadaniowe w służbie cywilnej, dodatki specjalne poza służbą cywilną) w połączeniu z niewłaściwą interpretacją przepisów w zakresie ich przyznawania bądź – jak w przypadku KRUS w 2024 r. – wręcz koniecznością przyznania dodatków specjalnych w celu zagwarantowania ustawowych podwyżek wynagrodzeń, sprawia również trudności w stosowaniu przepisów samym kierownikom poszczególnych urzędów.

Podsumowanie

Opierając się na ustaleniach kontroli, NIK skierowała wniosek do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w celu kompleksowej reformy systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, ukierunkowanej na:

- włączenie wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji rządowej do służby cywilnej;
- zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do skali i zakresu wykonywanych zadań;
- zapewnienie jednakowych zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej i samorządowej;
- wzmocnienie kompetencji zarządczych Szefa Służby Cywilnej;
- zapewnienie równego dostępu obywatelom do wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji rządowej, z uwzględnieniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej;
- ujednolicenie i uproszczenie zasad wynagradzania pracowników w celu zwiększenia ich transparentności i przestrzegania zasady równej płacy za pracę tej samej wartości.

Ze stanowiska do Informacji o wynikach kontroli, które przedstawiła Szefowa Służby Cywilnej wynika, że w jej opinii taka reforma wymaga pogłębionej dyskusji nad ewentualnymi zmianami. Wsparła ideę unifikacji całej administracji pod rządami jednej ustawy (choć ze względów konstytucyjnych – z wyróżnionymi pragmatykami) i tym samym ujednolicenia chociażby zasad zarządzania ludźmi. W jej ocenie takie podejście do całej administracji publicznej pozwoliłoby sprawniej zarządzać państwem, a także oferować równe warunki zatrudnienia osobom, które swoją drogę zawodową związały ze służbą publiczną.

KRZYSZTOF WÓJCIK
główny specjalista k.p.
w Łódzkiej Delegaturze NIK w Łodzi,
doktorant na Uniwersytecie Łódzkim
ORCID: 0009-0004-0892-4002

Słowa kluczowe: zarządzanie zasobami ludzkimi, administracja publiczna, służba cywilna, służba publiczna, OECD, polityka kadrowa, wynagrodzenia, nabór pracowników

Bibliografia:

1. Bitkowska A., Łukaszczuk-Walter A.: *Współczesne wyzwania w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej – wybrane zagadnienia*, „Journal of Modern Science" 2023, t. 3(52).
2. Kozłowski J., Sobiech R.: *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.
3. Marcinkowski L.: *Kluczowe wyzwania dla służby publicznej w Polsce*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2025, s. 77-88.
4. Michna A., Grygiel K., Grygiel P.: *Rekrutacja oraz system motywacyjny pracowników jako element zarządzania zasobami ludzkimi w wybranej jednostce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" nr 78/2015, s. 287-298.
5. OECD, *The Principles of Public Administration*, OECD/SIGMA, Paris 2023.
6. OECD, *Workforce Insights from Central Governments: Findings of the 2024 OECD/EU Survey of Public Servants*, OECD Publishing, Paris 2025.
7. Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2025 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2026.
8. Sześciło D.: *Pięć kroków do reformy służby publicznej w Polsce*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2025.
9. Weber E.: *Nowoczesne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" nr 60/2012.
10. Wiśniewska-Mikosik J.: *Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2013, t. XIV, z. 9.
11. Zolak-Poljašević B., Gricnik A.M., Šarotar Žižek S.: *Human Resource Management in Public Administration: The Ongoing Tension Between Reform Requirements and Resistance to Change*, „Administrative Sciences" 2025, vol. 15(3), Article 94.

ABSTRACT

Human Resources Management in Public Administration – Need for a Systemic Reform

Human resources are essential for effective functioning of public administration at all levels. The key stages of workforce management, including recruitment, workforce planning and career development, have long been the subject to an analysis in the private and public sectors alike. In public administration, effective management of these areas allows for coherent and complementary implementation of an organisation's personnel policy. As a result, employees are recognised as an added value. The aim of good management is, after all, to establish public administration that responds to the needs of both the economy and citizens. Accordingly, numerous publications emphasise the importance of a professional human resources (HR) department in the public sector. However, as demonstrated by the audits conducted by NIK in 2022, 2024 and 2025, the public administration continues to face numerous challenges in appropriate application of generally accepted principles of employee management

in many areas. A possible reason is the lack of uniformity and fragmentation of HR-related requirements, as discussed in the literature and identified during the NIK audits referred to above.

Krzysztof Wójcik, senior public audit expert, Regional Branch of NIK in Łódź; PhD candidate at the University of Łódź, ORCID: 0009-0004-0892-4002

Key words: human resources management, public administration, civil service, public service, OECD, personnel policy, remuneration, employee recruitment

POZOSTAŁE KONTROLE NIK

Majątek PAN

Analizie poddano prawidłowość, gospodarność i celowość zarządzania majątkiem Polskiej Akademii Naukowej (PAN). Skontrolowano 10 jednostek: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, PAN oraz jego osiem instytutów naukowych. Badanie dotyczyło lat 2020–2025 (I półrocze).

Dostęp do Internetu

NIK zbadała działania podejmowane w celu zapewnienia dostępu do Internetu szerokopasmowego w ramach programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027. Skontrolowano Centrum Projektów Polska Cyfrowa i 15 spółek realizujących 17 projektów na terenie 9 województw (mazowieckiego, łódzkiego, śląskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, dolnośląskiego, zachodniopomorskiego, podkarpackiego). Badaniem objęto lata 2021–2025.

Nieruchomości Skarbu Państwa

Sprawdzono, czy starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu zarządzali nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Badanie, które dotyczyła okresu od 1 stycznia 2022 r. do 3 listopada 2025 r., przeprowadzono w 17 jednostkach, tj. w 12 starostwach powiatowych, czterech miastach na prawach powiatu oraz jednej jednostce organizacyjnej starostwa.

Gospodarka rybacka

Izba oceniła, czy podmioty publiczne realizowały zadania dotyczące gospodarki rybackiej w sposób prawidłowy i gospodarny. Kontrolą, która dotyczyła lat 2021–2025 (do 29 sierpnia), objęto 12 jednostek: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, pięć Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Poznaniu i Szczecinie) oraz pięć urzędów marszałkowskich (w województwach: kujawsko-pomorskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim).

Cyberbezpieczeństwo

Celem kontroli było sprawdzenie, czy organy państwa oraz dostawcy lub operatorzy wybranych usług kluczowych podejmowali prawidłowe i skuteczne działania w celu zapewnienia cyberbezpieczeństwa. Badaniem objęto wybrane podmioty z sektorów energii, zaopatrzenia w wodę pitną oraz transportu kolejowego i wodnego oraz Ministrów: Cyfryzacji, Energii i Infrastruktury. Kontrola dotyczyła okresu od 1 stycznia 2021 r. do 16 lutego 2026 r.

Obiekty publiczne

NIK zbadała, czy jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty administrujące obiektami użyteczności publicznej w województwach podlaskim i warmińsko-mazurskim były dobrze przygotowane do wykonywania zadań związanych z ich utrzymaniem i użytkowaniem. Skontrolowano 16 jednostek, w tym: 8 urzędów i 8 jednostek/podmiotów władających lub administrujących obiektami użyteczności publicznej. Badaniem objęto lata 2022–2025 r. (do 17 października).

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli", przekazane do publikacji w sierpniu i wrześniu 2026 r., <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Analiza danych z faktury ustrukturyzowanej

Możliwości wykorzystania uczenia maszynowego w KSeF

W ostatniej dekadzie obserwujemy dynamiczny rozwój technologii sztucznej inteligencji (ang. *artificial intelligence* – AI), w szczególności jej podzbioru – uczenia maszynowego (ang. *machine learning* – ML), skupionego na algorytmach uczących się na podstawie danych. Od kilkunastu lat w Polsce widoczna jest zmiana podejścia do przekazywania informacji organom podatkowym, od raportowania w formie standardowej do raportowania w czasie rzeczywistym. Ta cecha powoduje, że dane z faktury ustrukturyzowanej mogą być w sposób efektywny i skuteczny wykorzystane w ramach uczenia maszynowego. Zastosowanie AI w obszarze faktury ustrukturyzowanej oznacza przede wszystkim automatyzację procesów księgowych, analizę danych w czasie rzeczywistym oraz zwiększenie efektywności kontroli i czynności sprawdzających. Sztuczna inteligencja może wspierać zarówno firmy w poprawnym generowaniu danych, jak i organy podatkowe w wykrywaniu nieprawidłowości. Artykuł ma na celu zarysowanie obecnego stanu wiedzy na temat zastosowań AI w analizie danych gospodarczych oraz wskazanie kierunków dalszych badań w związku z rozszerzeniem wolumenu danych o informacje z faktury ustrukturyzowanej.

 DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2026.1.28

LESZEK SYGUŁA

Uczenie maszynowe

Doświadczenia związane z wykorzystywaniem systemów opartych na wiedzy zakodowanej na stałe sprawiają, że od agentów sztucznej inteligencji oczekuje się zdolności do samodzielnego zdobywania wiedzy przez ekstrakcję wzorców z surowych danych. Zdolność ta jest znana jako uczenie maszynowe[1]. Uczenie maszynowe to nauka o algorytmach i systemach poprawiających swoją wiedzę oraz wyniki wraz ze zdobywanym doświadczeniem[2]. Jest podzbiorem sztucznej inteligencji, która na podstawie wyszukiwania relacji w danych uczących próbuje naśladować inteligentne zachowania (np. wyszukiwanie anomalii).

Jedną z dziedzin najszybciej wdrażających narzędzia sztucznej inteligencji są finanse. Rozwiązania takie, jak uczenie maszynowe (nadzorowane, nienadzorowane, wzmacniane) dostarczają odpowiedzi na wyzwania dotyczące np. analizy dużych zbiorów danych i wyciągania wniosków.

Obecnie wykorzystujemy w finansach znaczną liczbę informacji z systemów takich jak: Jednolity Plik Kontrolny (JPK), System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR), System Elektronicznego Nadzoru Towarów (SENT), System informacji o stosowanych schematach podatkowych (MDR). Od sposobu ich łącznego użytkowania zależy większa efektywność finansowa, zachowanie konkurencyjności na rynku, uszczelnienie systemu podatkowego i zwiększenie wpływów do budżetu państwa. Analizowanie zależności występujących w danych stało się więc istotnym elementem życia gospodarczego.

W ostatnich latach obserwuje się wzrost zainteresowania naukowców możliwościami zastosowania w finansach sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego. Jak wskazują K. Prędkiewicz i K. Biegun, S. Aziz i in. dokonali przeglądu literatury w tym zakresie przy użyciu podejścia bibliometrycznego – przeanalizowali łącznie 5942 artykuły naukowe od 1990 r. do 2020 r.[3] Zidentyfikowali następujące nurty badawcze w analizowanym obszarze, tj.:

- przewidywanie niewypłacalności (w wypadku dużych zbiorów danych ML okazuje się skuteczniejsze niż metody eksperckie)[4],
- przewidywanie cen akcji i zarządzanie portfelem,
- przewidywanie cen ropy[5],
- przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy[6],
- finanse behawioralne.

---

1 I. Goodfellow, Y. Bengio, A. Courville: *Deep Learning*. MIT Press, Cambridge 2016; <http://www.deeplearningbook.org>.

2 M. Wróbel, P. Wojda: *Możliwości optymalizacji procesu transportowego z wykorzystaniem sztucznej inteligencji*, „Journal of TransLogistics" nr 14/2018, s. 197-204.

3 K. Prędkiewicz, K. Biegun: *AI – sztuczna inteligencja w finansach przedsiębiorstw* [w:] *Finanse przedsiębiorstw*, M. Sierpińska i P. Szczepanowski (red.), Polska Akademia Nauk 2024, s. 319-332.

4 A. Paliński: *Metody uczenia maszynowego w prognozowaniu niewypłacalności*, „Studia Ekonomiczne" nr 358/2018, s. 173-181.

5 W. Sikorski: *Sztuczna inteligencja, uczenie maszynowe i analiza big data w energetyce przyszłości*, „Kierunek Energetyka" nr 3/2024.

6 M. A. Kędzierski: *Propozycja wykorzystania uczenia przez wzmacnianie w celu optymalizowania podejmowania decyzji w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (część 2)*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania" nr 4/2023, s. 49-68.

Innymi przykładami zastosowania uczenia maszynowego w obszarze finansów są:
1. Automatyzacja sprawozdawczości finansowej i analizy. Systemy oparte na uczeniu maszynowym automatyzują zbieranie, analizowanie i przedstawianie danych finansowych, w szczególności konieczność przetworzenia znacznej liczby danych „z niespotykaną dotąd szybkością, dostarczając w czasie rzeczywistym informacji oraz prognoz, które są kluczowe dla strategicznego podejmowania decyzji".
2. Wykrywanie oszustw i zarządzanie ryzykiem. Analiza wzorców i anomalii w danych transakcyjnych pozwala na identyfikowanie potencjalnych oszustw i ryzyka finansowego.
3. Integracja i optymalizacja łańcucha przepływów finansowych (Financial Supply Chain Management, FSCM). Zastosowanie uczenia maszynowego optymalizuje proces zarządzania przepływem kapitału, może zredukować koszty operacyjne. Umożliwia „analizę danych z wielu źródeł, przewidywanie opóźnień w płatnościach, optymalizację terminów płatności i dostaw itd. Przez zastosowanie algorytmów przewidywania i optymalizacji firmy mogą lepiej zarządzać swoim kapitałem obrotowym, minimalizować ryzyko kredytowe i poprawiać płynność finansową.
4. Automatyzacja i usprawnienie procesów rozliczania podatków. Uczenie maszynowe przyczynia się również do optymalizacji procesów składania informacji podatkowych. Dzięki niemu „można automatycznie gromadzić i analizować dane finansowe, wypełniać formularze podatkowe oraz identyfikować potencjalne oszczędności podatkowe lub błędy, które mogłyby zostać przeoczone przez ludzi. Automatyzacja ta może znacznie zmniejszyć koszt przygotowania i składania zeznań podatkowych, a także zwiększyć dokładność i zgodność z przepisami podatkowymi, co jest kluczowe dla zapobiegania sankcjom"[7].

W procesie uczenia maszynowego nadzorowanego stosuje się zbiór danych ze zmienną prognozowaną, zawierającą przypisane już wcześniej etykiety (ang. *labels*). Dzięki nim algorytm uczy się wzorców, czyli tego, jak poprawnie przypisywać etykiety lub wartości w przyszłości, w sytuacji gdy dysponuje się jedynie zbiorem cech niezależnych (np. ceną, czasem trwania, liczbą produktów). Modele o wysokiej skuteczności zazwyczaj wdraża się produkcyjnie. Pozostałe są poprawiane aż do momentu osiągnięcia przez nie wysokiej trafności typowań.

Do najczęściej stosowanych algorytmów uczenia nadzorowanego można zaliczyć m.in.: regresję liniową, wielomianową oraz logistyczną, drzewa decyzyjne i lasy losowe, maszynę wektorów nośnych (ang. *support vector machine*, SVM), sztuczne sieci neuronowe. Kolejna metoda to uczenie nienadzorowane, w którym dane uczące nie posiadają etykiet. W tym modelu szuka się powiązań między danymi, wykorzystując algorytmy analizy skupień (ang. *clustering*), to jest klasteryzację albo grupowanie. Przykładem problemu analizy skupień jest określenie grup podobnych użytkowników, np. prawidłowo

[7] Wybrane przykłady przedstawione za K. Prędkiewicz, K. Biegun: *AI – sztuczna inteligencja*…, op.cit, s. 323.

rozliczających się z obowiązków podatkowych lub dokonujących oszustw. Uczenie nadzorowane i uczenie nienadzorowane są jednymi z głównych metod uczenia wykorzystywanych w uczeniu maszynowym. Wyróżnić można jeszcze uczenie wzmacniane. W przeciwieństwie do uczenia nadzorowanego i nienadzorowanego w tym modelu nie przygotowuje się zestawu danych uczących, tylko środowisko, z którego model będzie zbierał dane automatycznie. Podejście to jest stosowane, gdy najlepsza decyzja zależy od sekwencji działań, a nie od pojedynczej prognozy.

Krajowy System e-Faktur (KSeF), jako zbiór danych Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, jest zbiorem typu Big Data. Wobec powyższego będą na nim prowadzone typowe analizy Big Data dotyczące eksploracji danych, analizy biznesowej, diagnostyki i raportowania. Zastosowanie metod uczenia maszynowego pozwoli natomiast na wykorzystanie zbioru danych KSeF do wychwytywania wzorców, przewidywań i podejmowania decyzji[8].

Krajowy System e-Faktur

Krajowy System e-Faktur – ogólnokrajowa platforma informatyczna do wystawiania, przesyłania, otrzymywania i przechowywania faktur ustrukturyzowanych (w formacie XML) – został wprowadzony do porządku prawnego ustawą z 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw[9]. Ma na celu uszczelnienie systemu podatkowego i usprawnienie obrotu gospodarczego[10]. W wersji fakultatywnej KSeF wdrożono 1 stycznia 2022 r. Jego obligatoryjne wdrożenie stało się możliwe po otrzymaniu decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/1003 z 17.6.2022 r. upoważniającej Polskę do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od dyrektywy 2006/112/WE. Stosowanie fakturowania elektronicznego w odniesieniu do wszystkich transakcji dokonywanych przez podatników, które wymagają wystawienia faktury (zwanego „szczególnym środkiem"), zostało ograniczone w czasie i może mieć miejsce od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r.

W Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 25 marca 2025 r. opublikowano pakiet VAT in Digital Age (ViDA), jako dyrektywę Rady (UE) 2025/516[11]. Przepisy zwalniają kraje członkowskie od 2025 r. z obowiązku występowania do Komisji Europejskiej o zgodę na e-fakturowanie. Dodatkowo dyrektywa wprowadza od 1 lipca 2030 r. obowiązek wystawiania faktur transgranicznych w unijnej normie EN 16931. Od 1 stycznia 2035 r. standard UE e-fakturowania obejmie transakcje krajowe. Polska będzie miała czas do 2035 r. na dostosowanie swoich rozwiązań do standardów unijnych, z uwagi na okres przejściowy dla państw członkowskich, które

[8] K. Racka: *Big data – znaczenie, zastosowania i rozwiązania technologiczne*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne", t. XXIII, 2016.
[9] Dz.U. poz. 2076.
[10] <https://ksef.podatki.gov.pl/co-to-jest-ksef> (dostęp: 31.10.2025).
[11] Dyrektywa Rady (UE) 2025/516 z 11.3.2025, zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej.

uzyskały zgodę na wprowadzenie e-fakturowania przed 1 stycznia 2024 r. Należy oczekiwać, że do 2035 r. będą prowadzone u nas prace zmierzające do umożliwienia konwersji struktury pliku XML[12] faktury ustrukturyzowanej FA(3) do normy EN 16931, ponieważ nie są to tożsame formaty. EN 16931 jest europejskim modelem semantycznym faktury elektronicznej, natomiast FA(3) polską strukturą XML przeznaczoną do obsługi faktur w KSeF. FA(3) nie jest implementacją EN 16931 – oba formaty funkcjonują równolegle i mają różne zastosowania.

Pierwotny termin wdrożenia obligatoryjnego KSeF był wyznaczony na 1 lipca 2024 r. W związku z koniecznością przeprowadzenia audytu i usunięcia problemów technicznych Ministerstwo Finansów zdecydowało o przesunięciu tego terminu. Ustawa z 9 maja 2024 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług przesunęła obowiązek wystawiania e-faktur na 1 lutego 2026 r.[13]

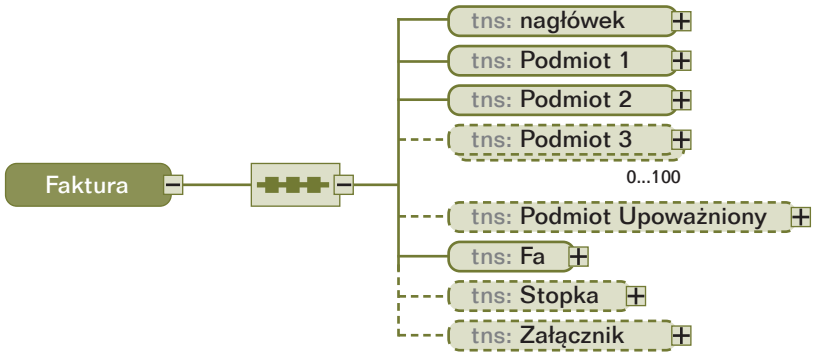
Definicja legalna faktury ustrukturyzowanej znajduje się w art. 2 pkt 32a ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: ustawa o VAT). Zgodnie z tym przepisem, jest to faktura wystawiona przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur wraz z przydzielonym w tym systemie numerem identyfikacyjnym. Faktura ustrukturyzowana jest wystawiana i otrzymywana w ramach KSeF za pomocą oprogramowania interfejsowego, w postaci elektronicznej i zgodnie ze wzorem dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[14].

W myśl art. 106gb ust. 8 ustawy o VAT w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2024 r. minister właściwy do spraw finansów publicznych udostępnia na elektronicznej platformie usług administracji publicznej wzór faktury ustrukturyzowanej. Struktura logiczna e-Faktury FA(3) została opublikowana 25 czerwca 2025 r. w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych na ePUAP. Od 1 lutego 2026 r. zastąpiła strukturę logiczną e-Faktury FA(2).

Formatem pliku faktury ustrukturyzowanej jest XML, w którym pola (elementy) przyjmują charakter: obligatoryjny, opcjonalny lub fakultatywny. W przypadku pól obligatoryjnych zapisów dokonuje się obowiązkowo (np. NIP Podmiotu 1 – Sprzedawcy). Obligatoryjność pól co do zasady wynika z art. 106e ustawy o VAT, który określa co musi zawierać wystawiona faktura, niezależnie od tego, czy jest to dokument papierowy/elektroniczny, czy ustrukturyzowany. Pola opcjonalne to pola, które stają się obowiązkowe tylko wtedy, gdy zaistnieje dla nich określony warunek prawny lub transakcyjny. Jeśli ten warunek nie zachodzi, ich wypełnienie nie jest wymagane dla poprawności semantycznej pliku. Jako przykład można podać Pole

[12] XML (ang. Extensible Markup Language – rozszerzalny język znaczników) – uniwersalny język znaczników, przeznaczony do reprezentowania różnych danych w strukturalizowany sposób.
[13] Dz.U. poz. 852.
[14] tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1557, ze zm.

Rysunek 1. **Struktura logiczna faktury ustrukturyzowanej FA(3)**



Źródło: Wzór faktury ustrukturyzowanej opublikowany 25.6.2025 w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych na ePUAP, struktura logiczna FA(3).

P_18A (Mechanizm Podzielonej Płatności – MPP). Pola fakultatywne to informacje nieobowiązkowe, które można dodać w celu ułatwienia obrotu gospodarczego. Należą do nich np. numery zamówień, dokumentów WZ, dane kontaktowe czy uwagi dla klienta.

Pola (elementy) opisane w prostokątach zakreślonych linią nieprzerywaną są obligatoryjne:
1. Nagłówek zawiera metadane systemowe i techniczne (np. kod, wariant, data wytworzenia pliku XML);
2. Podmiot 1 zawiera informacje, które charakteryzują podatnika sprzedawcę towaru lub usługi (np. NIP, pełna nazwa firmy lub imię i nazwisko, adres siedziby lub zamieszkania);
3. Podmiot 2 dotyczy danych, które charakteryzują nabywcę towaru lub usługi (np. NIP – tylko w wypadku nabywcy polskiego);
4. Fa zawiera dane dotyczące transakcji (np. nazwy towarów lub usług, ich ceny, ilości oraz stawki i kwoty podatku).

Pozostałe elementy opisane w prostokątach zakreślonych linią przerywaną są opcjonalne lub fakultatywne:
1. Podmiot 3 odnosi się do fakultatywnego elementu faktury (FA(3)), który pozwala na dodanie informacji o podmiotach trzecich, innych niż sprzedawca (Podmiot 1) i nabywca (Podmiot 2), a związanych z transakcją. Obejmuje to m.in. faktoring, grupy VAT, dodatkowych nabywców czy płatników;
2. Podmiot Upoważniony zawiera informacje, które charakteryzują podmiot upoważniony związany z fakturą, np. komornika. Jest to element opcjonalny;
3. Stopka obejmuje dane, np. nr KRS, wartość kapitału zakładowego, REGON. Jest to element fakultatywny faktury;
4. Załącznik stanowi ustrukturyzowaną część faktury w formacie XML, a nie osobny plik (np. PDF, JPG). Służy do przekazywania dodatkowych, specyficznych danych, takich jak szczegółowe zestawienia ilości, cen czy numerów punktów poboru energii, w formie tabelarycznej,

maksymalnie do 20 kolumn. Jest to fakultatywny element, który można dodać do faktury, jeśli przedsiębiorca zgłosi taką potrzebę w systemie e-Urząd Skarbowy.

Wdrażanie KSeF spotkało się z licznymi głosami krytycznymi, zgłaszanymi przez m.in. Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców[15], parlamentarzystów[16], Stowarzyszenie Księgowych w Polsce[17], przedstawicieli nauki[18]. Krytyka odnosiła się przede wszystkim do skali i kosztów obowiązków związanych z wdrożeniem KSeF, stopnia przygotowania przedsiębiorców i administracji do jego funkcjonowania, ryzyka wystąpienia problemów technicznych, a także bezpieczeństwa danych. Wskazywano również na potrzebę oceny, czy rozbudowany zakres informacji gromadzonych w KSeF rzeczywiście przekłada się na proporcjonalne zwiększenie efektywności zarządzania ryzykiem podatkowym i uszczelnianie systemu podatkowego. Wątpliwości dotyczące wdrożenia systemu nie ograniczały się zatem do kwestii technicznych. Obejmowały również zasadność nakładania na przedsiębiorców kolejnego obowiązku o charakterze raportowym, przygotowanie infrastruktury oraz zapewnienie odpowiednich mechanizmów na wypadek awarii systemu.

Od kilkunastu lat jest w Polsce widoczna zmiana podejścia do przekazywania informacji organom podatkowym, od raportowania w formie standardowej do raportowania w czasie rzeczywistym (określanego jako *real-time reporting*)[19]. To właśnie ta ostatnia cecha powoduje, że dane z faktury ustrukturyzowanej mogą być w sposób efektywny i skuteczny wykorzystane w ramach uczenia maszynowego. Wprowadzony od 1 stycznia 2018 r. Jednolity Plik Kontrolny (JPK-VAT) nie daje takich możliwości, ponieważ obowiązek jego sporządzania i przesyłania powstaje raz w miesiącu lub kwartale za wcześniejszy okres rozliczeniowy i nie zawiera tak szczegółowych danych, co faktura ustrukturyzowana, np. nazwy (rodzaju) towaru lub usługi[20].

Uczenie maszynowe i FA(3)

Struktura faktury ustrukturyzowanej FA(3), obowiązująca w KSeF od 1 lutego 2026 r., składa się z około 400 pól,

---

[15] <https://rzecznikmsp.gov.pl/mikroprzedsiebiorcy-potrzebuja-wiecej-czasu-na-wdrozenie-ksef/> (dostęp: 3.9.2026).

[16] Interpelacja nr 13534 w sprawie wstrzymania obligatoryjnego wdrożenia Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF), <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=13534> (dostęp: 3.9.2026).

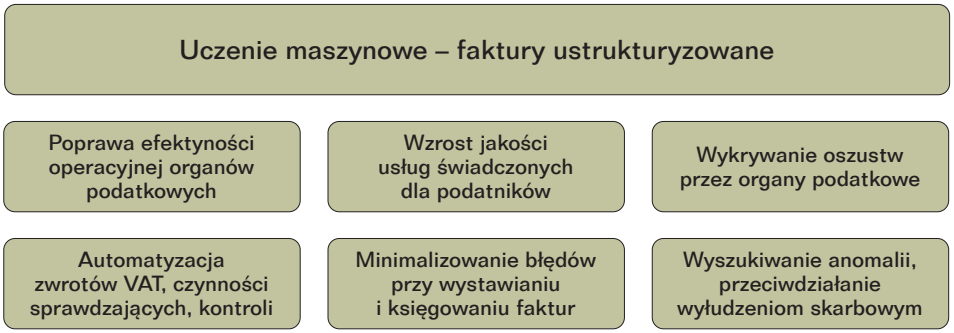
[17] <https://skwp.pl/aktualnosc/komunikat-ministerstwa-finansow-i-krajowej-administracji-skarbowej-w-sprawie-ksef-stanowisko-skwp/> (dostęp: 3.9.2026).

[18] P. Kobylski: *Krajowy System e-Faktur – bariery i wyzwania transformacji fakturowania*, „Palestra" nr 7/2025, s. 90-101; D. Nalazek, R. Mularczyk, R. Berliński: *Krajowy System e-Faktur – kolejny uciążliwy obowiązek raportowy czy milowy krok w kierunku cyfryzacji procesów zarządzania ryzykiem podatkowym*? „Przegląd Podatkowy" nr 5/2023, s. 36-47.

[19] Ch. Giles: *Expect the taxman of the future to take your money in real time. Special Report How we will live in 2050*, „Financial Times", 5.11.2019. Podobnie: M. Rydzewska, I. Majchrzak: *Cyfryzacja podatków – korzyści i wyzwania dla małych przedsiębiorstw i księgowych* [w:] A. Siedlecka, D. Guzal-Dec, J. Żurakowska-Sawa (red.), *Rozwój e-gospodarki wobec wyzwań pandemii COVID-19*, Biała Podlaska 2023.

[20] L. Syguła: *Krajowy System e-Faktur. Faktura ustrukturyzowana FA(3) jako narzędzie audytu podatkowego*, „Monitor Podatkowy" nr 1/2026, s. 37-41.

Rysunek 2. **Wykorzystanie uczenia maszynowego w analizie danych z faktury ustrukturyzowanej**



Źródło: Opracowanie własne.

z których 37 jest obowiązkowych (11 więcej niż w FA(2)). Nowy schemat zawiera dodatkowe pola, w tym sekcje Podmiot 3, a także rozbudowane dane dotyczące Grup Towarów i Usług (GTU), Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU), procedur i walut. Faktury są przesyłane przez ok. 2 mln czynnych podatników VAT oraz 755 tys. podmiotów zwolnionych[21]. Taki wolumen danych sprawia, że efektywne ich wykorzystanie będzie możliwe m.in. przy wykorzystaniu metod i narzędzi sztucznej inteligencji, ze szczególnym uwzględnieniem uczenia maszynowego. Działania te powinny być prowadzone z uwzględnieniem:

- poprawy efektywności operacyjnej organów podatkowych,
- wzrostu jakości usług świadczonych podatnikom,
- wykrywania oszustw przez organy podatkowe.

Poprawa efektywności organów podatkowych

Metody sztucznej inteligencji mogą zwiększać wewnętrzną wydajność operacyjną administracji podatkowej, zmniejszając zależność od czynności wykonywanych ręcznie i zwiększając ich dokładność. KSeF umożliwia pozytywne zmiany w obszarze podatkowym. W szczególności warto zwrócić uwagę na skrócenie podstawowego terminu zwrotu VAT z 60 na 40 dni[22]. Dostęp do faktur podatnika pozwala administracji usprawnić i przyspieszyć proces weryfikacji zasadności zwrotów VAT. Faktury ustrukturyzowane są przekazywane i rejestrowane w czasie rzeczywistym. Oznacza to, że w modelu online (podstawowym),

[21] Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Numer projektu: UD468).

[22] Art. 87 ust. 2 ustawy z 11.3.2004 o podatku od towarów i usług zmieniony ustawą z 16.6.2023 (Dz.U. z 2023 r. poz. 1598, ze zm., Dz.U. z 2024 r. poz. 852), która weszła w życie 1.2.2026.

po wystawieniu faktury przez sprzedawcę, trafia ona do systemu KSeF niemal natychmiast, stając się dostępną dla nabywcy. Taki obieg informacji pozwala na automatyczną weryfikację danych ze sprzedaży. Szacuje się, że obligatoryjny system KSeF będzie obsługiwał ponad 2,5 mld ustrukturyzowanych faktur rocznie[23]. Ten wolumen danych sprawia, że uczenie maszynowe może być jednym z rozwiązań wpływających na skuteczność modeli.

Podatek VAT podlega odliczeniu, gdy nabywane towary i usługi wykazują bezpośredni lub pośredni związek z działalnością opodatkowaną. Kluczowe jest, aby zakupione towary/usługi służyły sprzedaży opodatkowanej, co daje pełne prawo do obniżenia VAT należnego o naliczony. Przy braku związku ze sprzedażą opodatkowaną (np. zakupy na cele prywatne lub zwolnione) odliczenie nie przysługuje[24]. Uczenie maszynowe może pomóc w interpretacji złożonych opisów na fakturach; jest to przydatne przy weryfikacji, czy zakupy kwalifikują się do odliczeń.

Informacje z faktur ustrukturyzowanych (ewidencji zakupu i sprzedaży) pozwalają na analizę danych gospodarczych (cech – x) takich jak: sprzedaż, zakupy, podatek naliczony, podatek należny, wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów, nabycie środków trwałych itd. Przykładowe cechy możliwe do zastosowania przy analizie zasadności zwrotu VAT przedstawia tabela 1 na s. 114.

Wyznaczenie zbioru uczącego to kluczowy etap w uczeniu maszynowym, polegający na przygotowaniu danych wejściowych oraz odpowiadających im pożądanych wartości wyjściowych, czyli etykiet/klas, na których model będzie się uczył. Jest to proces tworzenia reprezentatywnej próbki danych, zmierzający do poprawnego uogólnienia wiedzy i działania na nowych, nieznanych przykładach. Ewaluacja modelu pozwoli na określenie optymalnej liczby cech koniecznych do uzyskania jak najbardziej precyzyjnych wyników, aby osiągnąć jak największą precyzję w oznaczaniu zwrotów VAT, jako zasadnych lub niezasadnych.

Wzrost jakości świadczonych usług

Władze dążą do poprawy świadczenia usług publicznych zapewniając dostęp do sprawiedliwej i efektywnej administracji podatkowej. Sztuczna inteligencja pomaga usprawnić procesy, umożliwia szybszą komunikację, szybsze rozwiązania i bardziej przejrzyste interakcje z podatnikami.

Wdrożenie KSeF wymaga po stronie podatników nakładów inwestycyjnych w oprogramowanie finansowo-księgowe. Wystawianie faktur ustrukturyzowanych w formacie określonym przez Ministerstwo Finansów przyczyni się jednak do zapewnienia ich zgodności z wymogami wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa, a także ograniczy ryzyko występowania błędów formalnych i nieprawidłowości w procesie fakturowania. KSeF jest systemem typu *clearance* (z ang. oczyszczenie, zwolnienie).

[23] Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (nr projektu: UD468).
[24] Art. 86 ust. 1 ustawy z 11.3.2004 o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2025 r. poz. 775, t.j.).

Tabela 1. **Przykładowe cechy i etykiety zbioru uczącego się z faktury ustrukturyzowanej do zastosowania w uczeniu maszynowym**

Cecha	Zwrot 1	Zwrot 2	Zwrot 3
Wartość sprzedaży (x_1)	100	1000	200
Wartość zakupów (x_2)	1000	800	1000
Podatek naliczony (x_3)	230	184	230
Podatek należny (x_4)	23	230	46
WDT (x_5)	TAK	TAK	TAK
Inwestycje (x_6)	TAK	TAK	TAK
Zakup związany z PKD (x_7)	TAK	NIE	TAK
Faktura wykazana w JPK-VAT sprzedawcy (x_8)	NIE	TAK	TAK
Liczba pozycji faktury (x_9)	<10,100>	<10	>100
Częstotliwość współpracy z kontrahentem (liczba transakcji) (x_{10})	<5	<5	<5
Historia korekt (x_{11})	NIE	TAK	NIE
Sezonowość sprzedaży (x_{12})	TAK	TAK	TAK
Czas pomiędzy wystawieniem a zapłatą (x_{13})	10 dni	Brak zapłaty	30 dni
. ($x_{...}$)			
. ($x_{...}$)			
Etykieta (klasa) – zwrot	Zasadny	Niezasadny	Zasadny
Etykieta (klasa) – faktura	Prawidłowa	Fraudowa	Prawidłowa
Etykieta (klasa) – płatność	W terminie	Po terminie	Po terminie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie struktury logicznej FA(3).

Faktury ustrukturyzowane są przesyłane do systemu, tam po walidacji fakturze jest nadawany numer KSeF, a odbiorca może ją pobrać z systemu. Model *clearance* powoduje, że KSeF jest „reaktywny" – użytkownik wprowadza dane, a system je waliduje. Dzięki uczeniu maszynowemu można przesunąć go w stronę systemu „proaktywnego" i wspierającego decyzje. Z perspektywy podatnika KSeF powinien „rozumieć", co on chce zrobić, zapobiegać błędom, automatyzować powtarzalne czynności. Uczenie maszynowe można wykorzystać w Aplikacji Podatnika KSeF, udostępnianej bezpłatnie przez Ministerstwo Finansów i systemach finansowo księgowych w celu generowania inteligentnych podpowiedzi przy wystawianiu faktur lub automatycznym uzupełnianiu danych kontrahenta. Algorytmy uczenia maszynowego pozwalają m.in. na:

- sugerowanie stawek VAT,
- wykrywanie nietypowych wartości (np. wysokiej kwoty na fakturze),
- sugerowanie nietypowej liczby pozycji faktury,
- wykrywanie niezgodności pomiędzy wartością netto i podatku,

• wykrywanie niestandardowych wzorców sprzedaży,
• wykrywanie duplikatów faktur,
• analizę sieci powiązań pomiędzy kontrahentami,
• ostrzeganie przed nietypowymi terminami płatności,
• wykrywanie nieprawidłowych numerów rachunków bankowych,
• niestosowanie mechanizmu podzielonej płatności.

Efektem wykorzystania uczenia maszynowego może być ograniczenie błędów. Jest to bardzo istotne zadanie, biorąc pod uwagę doświadczenia z wdrażania JPK_VAT, w ramach którego nie ma systemu „wczesnego ostrzegania", co prowadzi do występowania znacznej liczby i kwoty rozbieżności w wykazywanych przez podatników danych[25]. Kwota VAT zidentyfikowana z wykorzystaniem JPK_VAT jako „podejrzana" i przekazana do weryfikacji wynosiła w 2021 r. – 5,7 mld zł, w 2022 r. – 6,7 mld zł, w 2023 r. – 4,6 mld zł, a w 2024 r. 4,9 mld zł. Ministerstwo Finansów wskazuje, że przekazywane do weryfikacji organom podatkowym kwoty rozbieżności nie zawsze wynikają z nieprawidłowości związanych z niewłaściwym rozliczeniem podatku VAT. Część wartości wynika z pomyłek i błędów rachunkowych podatników, które nie mają wpływu na prawidłowość rozliczenia podatku, a korekty JPK_VAT składane po weryfikacji dokonanej przez urzędy skarbowe nie wpływają na kwoty podatku VAT.

Zastosowanie uczenia maszynowego pozwoli także na zautomatyzowanie procesu klasyfikacji i księgowania faktur, dzięki przypisywaniu ich do właściwych kategorii kosztowych oraz sugerowaniu kont księgowych.

Wykrywanie oszustw podatkowych

Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) wdrożyła w 2019 r. projekt Silnik Analiz (SA), wykorzystujący innowacyjne metody analityczne (m.in. modelowanie statystyczno-ekonometryczne, uczenie maszynowe)[26]. Na podstawie jego środowiska KAS identyfikuje rozbieżności w rozliczeniu podatku od towarów i usług, które trafiają do urzędów skarbowych oraz urzędów celno-skarbowych. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia, a także rozwiązania stosowane w innych krajach, zasadne jest prowadzenie dalszych prac w tym obszarze z wykorzystaniem danych z faktur ustrukturyzowanych.

Rozwiązania stosowane we Włoszech wydają się interesujące i możliwe do zastosowania w Polsce. Włochy są liderem we wdrażaniu obowiązkowego fakturowania elektronicznego i uczenia maszynowego w celu zwalczania oszustw fakturowych i unikania płacenia podatku VAT. Po wprowadzeniu obowiązkowego e-fakturowania B2B w 2019 roku włoska administracja skarbowa (Agenzia delle Entrate) wykorzystuje zautomatyzowane systemy do skanowania milionów

[25] Odpowiedź na Interpelację nr 10254 w sprawie raportowania JPK_VAT, pismo Ministerstwa Finansów, DAK1.054.1.2025, z 30.6.2025.
[26] <https://www.gov.pl/web/kas/analizy-rozliczen-vat-z-wykorzystaniem-jpkvat-stir-i-silnika-analiz>

ustrukturyzowanych faktur XML w celu wykrywania anomalii w czasie rzeczywistym. To duża zaleta tego rozwiązania[27]. Stosuje ona zaawansowane algorytmy do analizy danych z centralnego systemu wymiany faktur (Sistema di Interscambio – SDI). System analityczny VeRa (Vettori di Rischio) weryfikuje zaś e-faktury z danymi bankowymi, informacjami celnymi i ewidencją nieruchomości. VeRa pozwala na wykrywanie niezgodnych faktur lub niezadeklarowanego dochodu.

Efektywne wykorzystanie danych z faktury ustrukturyzowanej w procesie uczenia maszynowego w Polsce powinno pozwolić na stworzenie modeli sygnalizujących m.in. nagły wzrost wartości sprzedaży bez analogicznego wzrostu zakupów, bardzo wysokie zwroty VAT przy niewielkiej sprzedaży krajowej, liczne faktury wystawiane pomiędzy tą samą grupą podmiotów, faktury niewykazane w ewidencji sprzedaży, zakupy niezwiązane z deklarowanym profilem działalności, brak płatności za faktury, krótkotrwałe pojawienie się nowych kontrahentów generujących wysokie obroty. Skuteczność tych działań powinna być znacząca z uwagi na raportowanie danych w czasie rzeczywistym oraz stosowanie tzw. niezmiennych stempli czasowych, które pozwalają nadać każdej fakturze unikalny numer w momencie jej przesłania. To powoduje, że niemożliwe jest antydatowanie faktur i błędne rozpoznawanie dat powstawania obowiązków podatkowych w VAT i podatkach dochodowych.

Bardzo interesującym rozwiązaniem wdrożonym w Aplikacji Podatnika KSeF jest możliwość oznaczania faktur oszukańczych (tzw. scamowych). Zgłaszając fakturę w Aplikacji Podatnika KSeF należy podać jedną z pięciu przesłanek uznania jej przez podatnika za scamową: próba wyłudzenia nienależnej zapłaty, niechciane treści reklamowe, podejrzane linki, masowa wysyłka faktur, podszywanie się pod instytucję[28].

Lista faktur scamowych może posłużyć do wyeliminowania ich z rozliczeń wszystkich przedsiębiorców, pod warunkiem uznania, że rzeczywiście istnieją okoliczności wymienione w art. 88 ust. 3a ustawy o VAT.

Zakończenie

Podsumowując, integracja uczenia maszynowego z Krajowym Systemem e-Faktur (fakturą ustrukturyzowaną FA(3)) otwiera nowe perspektywy zarówno dla przedsiębiorców, jak i Krajowej Administracji Skarbowej. Wykorzystanie nowoczesnych technologii pozwala nie tylko usprawnić procesy wewnętrzne i zwiększyć efektywność operacyjną, lecz także znacząco poprawić komfort i bezpieczeństwo podatników w codziennym funkcjonowaniu. Jednocześnie zaawansowane algorytmy analityczne stwarzają realną szansę na skuteczniejsze wykrywanie nieprawidłowości

[27] W. A. Radhi, A. Hamdan, R. Binsaddig: *Assessing the role of artificial intelligence (AI) on tax fraud detection. In Business Development via AI and Digitalization: Volume 1*, Springer Nature Switzerland 2024, s. 359-364.

[28] *Podręcznik użytkownika Krajowy System e-Faktur – Aplikacja Podatnika*, wersja 2.6, Ministerstwo Finansów, s. 119, <https://ksef.podatki.gov.pl/media/qocjn3ai/podrecznik-uzytkownika-aplikacji-podatnika-ksef-20_06082026.pdf>.

i ograniczanie zjawisk, takich jak oszustwa podatkowe.

W nadchodzących latach kluczowe będzie jednak odpowiednie zbalansowanie innowacyjności z przejrzystością i zaufaniem użytkowników do systemu. Tylko spójne podejście, łączące rozwój technologiczny z dbałością o potrzeby interesariuszy, pozwoli w pełni wykorzystać potencjał, jaki niesie ze sobą cyfryzacja procesów fakturowania.

dr **LESZEK SYGUŁA**
doradca podatkowy,
Uniwersytet WSB Merito we Wrocławiu
ORCID: 0009-0001-6020-7332

Słowa kluczowe: uczenie maszynowe, faktura ustrukturyzowana, Krajowy System e-Faktur, analiza danych

Bibliografia:

1. Begum T.: *Predictive analytics for machine learning and deep learning. In Handbook of big data research methods*, Edward Elgar Publishing 2023.
2. Brzeziński B.: *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017.
3. Giles Ch.: *Expect the taxman of the future to take your money in real time. Special Report How we will live in 2050*, „Financial Times", 5.11.2019.
4. Goodfellow I., Bengio Y., Courville A.: *Deep Learning*. MIT Press, Cambridge 2016.
5. Kędzierski M. A.: *Propozycja wykorzystania uczenia przez wzmacnianie w celu optymalizowania podejmowania decyzji w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (część 2)*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania" nr 4/2023.
6. Kobylski P.: *Krajowy System e-Faktur – bariery i wyzwania transformacji fakturowania*, „Palestra" nr 7/2025.
7. Menon S.: *How can AI drive audits*, ISACA 2021.
8. Nalazek D., Mularczyk R., Berliński R.: *Krajowy System e-Faktur – kolejny uciążliwy obowiązek raportowy czy milowy krok w kierunku cyfryzacji procesów zarządzania ryzykiem podatkowym*? „Przegląd Podatkowy" nr 5/2023.
9. Paliński A.: *Metody uczenia maszynowego w prognozowaniu niewypłacalności*, „Studia Ekonomiczne" nr 358/2018.
10. Prędkiewicz K., Biegun K.: *AI – sztuczna inteligencja w finansach przedsiębiorstw* [w:] *Finanse przedsiębiorstw*, M. Sierpińska i P. Szczepanowski (red.), Polska Akademia Nauk 2024.
11. Racka K.: *Big data - znaczenie, zastosowania i rozwiązania technologiczne*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne", t. XXIII, 2016.
12. Radhi W. A., Hamdan A., Binsaddig R.: *Assessing the role of artificial intelligence (AI) on tax fraud detection. In Business Development via AI and Digitalization: Volume 1*, Cham: Springer Nature Switzerland 2024.

13. Rydzewska M., Majchrzak I.: *Cyfryzacja podatków – korzyści i wyzwania dla małych przedsiębiorstw i księgowych* [w:] A. Siedlecka, D. Guzal-Dec, J. Żurakowska-Sawa (red.), *Rozwój e-gospodarki wobec wyzwań pandemii COVID-19*, Biała Podlaska 2023.
14. Sikorski W.: *Sztuczna inteligencja, uczenie maszynowe i analiza big data w energetyce przyszłości*, „Kierunek Energetyka" nr 3/2024.
15. Syguła L.: *Krajowy System e-Faktur. Faktura ustrukturyzowana FA(3) jako narzędzie audytu podatkowego*, „Monitor Podatkowy" nr 1/2026.
16. Wróbel M., Wojda P.: *Możliwości optymalizacji procesu transportowego z wykorzystaniem sztucznej inteligencji*, „Journal of TransLogistics" nr 14/2018.

ABSTRACT

Potential Applications of Machine Learning in the National e-Invoicing System (KSeF) – Data Analysis from Structured Invoice

The experience with knowledge-based systems relying on predefined, hard-coded rules, has led to expectations that artificial intelligence agents should be capable of acquiring knowledge autonomously by extracting patterns from raw data. This capability is known as machine learning. Machine learning is the study of algorithms and systems that improve their knowledge and performance through experience. It is a subfield of artificial intelligence that seeks to emulate intelligent behaviour by identifying relationships in training data, for example, by detecting anomalies. Finance is one of the sectors that adopts artificial intelligence tools most rapidly. Solutions such as machine learning, including supervised, unsupervised and reinforcement learning, help address challenges related to analysing large datasets and extraction of meaningful insights. The National e-Invoicing System (Polish: *Krajowy System e-Faktur*, KSeF), as a dataset held by the Head of the National Revenue Administration, constitutes a big data repository. Accordingly, it will be subject to typical big data analyses that involve data mining, business analytics, diagnostics and reporting. Application of machine learning methods, in turn, will allow for using the KSeF dataset to identify patterns, generate predictions and support decision-making.

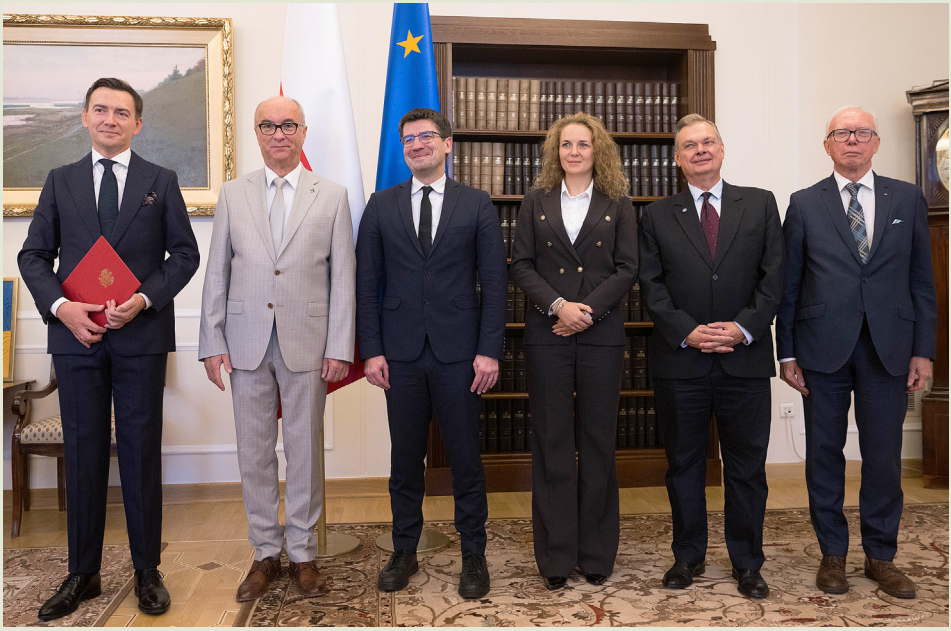
Leszek Syguła, PhD, Tax Adviser, WSB Merito University in Wrocław,
ORCID: 0009-0001-6020-7332

Key words: machine learning, structured invoice, the National e-Invoicing System (KSeF), data analysis

Z życia NIK

NOWY CZŁONEK KOLEGIUM NIK

Marszałek Sejmu Włodzimierz Czarzasty powołał 7 października 2026 r. nowego członka Kolegium NIK. Został nim dr hab. Jan Podkowik. – Pan profesor łączy praktyczne umiejętności z głęboką wiedzą teoretyczną. Jego doświadczenie zawodowe – zarówno w Trybunale Konstytucyjnym, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i Prokuratorii Generalnej – stanowi dla nas wyjątkowo cenne wsparcie i zapewnia dodatkową ekspertyzę w zakresie praktycznej interpretacji przepisów – podkreślił prezes NIK Mariusz



Fot. Aleksander Zieliński/Kancelaria Sejmu RP

Uroczystość wręczenia nominacji, od lewej: członek Kolegium NIK Jan Podkowik; marszałek Sejmu Włodzimierz Czarzasty; prezes NIK Mariusz Haładyj oraz wiceprezesi NIK: Katarzyna Budnikowska, Sylweriusz Królak i Jacek Kozłowski.

Haładyj, wręczając nominację. W uroczystości wzięli udział szef Kancelarii Sejmu RP Marek Siwiec i jego zastępca Jerzy Woźniak oraz wiceprezesi NIK: Katarzyna Budnikowska, Jacek Kozłowski i Sylweriusz Królak.
Jan Podkowik jest doktorem habilitowanym nauk prawnych, adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (WPiA UW). Ukończył Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, studiował też w Centrum Prawa Amerykańskiego na WPiA UW. Stopień doktora nauk prawnych uzyskał w 2013 r. na podstawie rozprawy doktorskiej „Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej", a habilitację siedem lat później za monografię „Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne".
Zawodowo był związany z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Biurem Trybunału Konstytucyjnego. Od 2019 r. zatrudniony w Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie zajmował stanowisko radcy Prokuratorii, a obecnie jest dyrektorem Departamentu Legislacji i Spraw Publicznych.
Jest autorem kilkudziesięciu publikacji naukowych. Uczestniczył w projektach badawczych finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki. W pracy naukowej zajmował się m.in. problematyką źródeł prawa, sądownictwa konstytucyjnego, ochrony wolności i praw jednostki w dobie cyfrowej oraz konstytucyjnych podstaw prawa cywilnego i bezpieczeństwa państwa.
W Kolegium NIK zasiadają: prezes Izby, wiceprezesi, dyrektor generalny oraz 14 członków, których powołuje marszałek Sejmu na wniosek prezesa NIK. Kolegium uchwala m.in. roczne plany pracy Izby, projekt budżetu i statutu NIK, a także rozpatruje zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych, o których mowa w ustawie o NIK. Zatwierdza coroczną analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz wydaje opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Kadencja członka Kolegium trwa trzy lata.

OCHRONA PRAW NAJMŁODSZYCH

Najwyższa Izba Kontroli i Biuro Rzecznika Praw Dziecka (RPD) podpisały 11 września 2026 r. porozumienie o współpracy, które umożliwi wykorzystanie wiedzy eksperckiej RPD w działaniach kontrolnych NIK oraz wymianę informacji między instytucjami.
Zgodnie z porozumieniem Rzecznik Praw Dziecka ma przekazywać Izbie ekspertyzy i opinie pomocne w przygotowywaniu kontroli, a jego przedstawiciele będą mogli uczestniczyć w panelach ekspertów oraz wspierać wybrane postępowania kontrolne. Z kolei NIK ma przekazywać RPD wyniki kontroli zawierające ustalenia istotne dla sytuacji dzieci i rodzin.
Pierwszym wspólnym projektem NIK i Biura RPD będzie kontrola młodzieżowych ośrodków socjoterapii, koordynowana przez Delegaturę NIK w Szczecinie. – Zależy mi, żeby kontrole NIK nie były tylko raportem dla urzędników, ale realnie przekładały się na poprawę sytuacji obywateli w danym obszarze – powiedział prezes NIK Mariusz Haładyj.



Fot. Marek Brzeziński/NIK

Rzecznik Monika Horna-Cieślak i prezes Mariusz Haładyj po podpisaniu dokumentu.

Porozumienie przewiduje także działania służące identyfikacji zagrożeń dla praw dziecka oraz regularne podsumowywanie efektów współpracy.

SPOTKANIE SZEFÓW NOK GRUPY V4+2

Zastosowanie sztucznej inteligencji (AI) i nowoczesnych rozwiązań technologicznych w kontroli było tematem cyklicznego spotkania szefów najwyższych organów kontroli (NOK) Grupy Wyszehradzkiej oraz Austrii i Słowenii (tzw. Grupy V4+2), które odbyło się 16-18 września 2026 r. w miejscowości Bled w Słowenii.

Oprócz gospodarzy z NOK Słowenii, z prezes Janą Ahčin na czele, w spotkaniu uczestniczyli szefowie najwyższych organów kontroli: Austrii – Margit Kraker, Czech – Miloslav Kala, Węgier – László Windisch, Słowacji – Ľubomír Andrassy, Polski – Mariusz Haładyj oraz – w roli obserwatora – p.o. przewodniczącego NOK Uzbekistanu Mehriddin Abdullayev.

Prezes NIK przedstawił obecne podejście do kontroli państwowej, którego elementem są również zmiany organizacyjne wprowadzone nowym statutem. Podkreślił, że ich celem jest usprawnienie funkcjonowania Izby i większa koncentracja na rzeczywistych efektach działania państwa. Mówił również o potrzebie szerszego wykorzystania nowoczesnych



Fot. NOK Słowenii

Spotkanie szefów NOK Grupy V4+2, trzeci z prawej prezes NIK Mariusz Haładyj.

technologii w pracy NIK, zaznaczając, że powinny być wdrażane po wcześniejszym sprawdzeniu ich przydatności i bezpieczeństwa. Ich rolą ma być wspieranie kontrolerów i usprawnianie pracy, przy zachowaniu odpowiedzialności człowieka za dokonywane oceny i podejmowane decyzje.

Prezes NOK Słowenii podkreśliła znaczenie otwartej wymiany doświadczeń związanych z kluczowymi wyzwaniami zawodowymi i priorytetami w pracy NOK. Zwróciła uwagę, że środowisko kontrolne zmienia się w wyniku cyfryzacji i sztucznej inteligencji, podczas gdy fundamentalne zasady, którymi kierują się najwyższe organy kontroli – niezależność, bezstronność, transparentność, obiektywizm i efektywność – pozostają niezmienne.

Uczestnicy zgodzili się, że sztuczna inteligencja nie zastąpi kontrolera, może jedynie pełnić rolę asystenta zwiększającego efektywność działań NOK. Wyzwaniem dla najwyższych organów kontroli pozostaje bezpieczeństwo i ochrona danych oraz prawa własności intelektualnej. Jak powiedziała szefowa NOK Austrii: – Problemem nie jest technologia, ale sposób, w jaki ją wdrażamy w naszych organizacjach.

Wiele uwagi poświęcono doświadczeniom poszczególnych NOK. W wielu wypadkach wdrożenia rozwiązań AI zaczynają się nie tyle od wyboru technologii, ile od konkretnego problemu użytkownika. Słoweński urząd posiłkował się np. narzędziem AI do wpisywania dużej liczby danych z faktur i innych dokumentów. Niektóre NOK (np. Austrii i Węgier) korzystają z różnych agentów sztucznej inteligencji. Do pracy z danymi publicznymi stosują powszechnie dostępne narzędzia AI (np. ChatGPT czy Gemini), natomiast do zadań

związanych z danymi wrażliwymi – rozwiązania przeznaczone do pracy z zasobami wewnętrznymi. Kilka zaawansowanych rozwiązań informatycznych wspierających proces kontrolny zaprezentowała również delegacja uzbecka.
Na zakończenie spotkania prezes NIK Mariusz Haładyj przyjął z rąk prezes NOK Słowenii Jany Ahčin dzwon oznaczający symboliczne przyjęcie roli gospodarza przyszłorocznego spotkania V4+2.

DELEGACJA NOK UGANDY Z WIZYTĄ W NIK

W siedzibie NIK w Warszawie oraz w Małopolskiej Delegaturze NIK w Krakowie, 14-18 września 2026 r., odbyła się wizyta studyjna związana z projektem współpracy bliźniaczej (ang. *twinning project*) pn. „Wzmocnienie potencjału Urzędu Generalnego Audytora Ugandy", finansowanym przez Unię Europejską.
Delegacji przewodniczył audytor generalny Edward Akol. Towarzyszyli mu przedstawiciele kierownictwa odpowiedzialni za kontrolę, rozwój metodyki kontroli, współpracę z interesariuszami, komunikację, obsługę prawną oraz korporacyjną.
Działania projektowe koncentrują się tam na trzech obszarach: rozwoju kompetencji w zakresie audytu IT, prowadzeniu kontroli w sektorach energetycznym i wydobywczym oraz doskonaleniu kompetencji pracowników zgodnie ze standardami INTOSAI.
Delegaci spotkali się z prezesem Mariuszem Haładyjem i wiceprezes Katarzyną Budnikowską. Omówiono doświadczenia związane z realizacją projektu współpracy bliźniaczej oraz rolę najwyższych organów kontroli państwowej we wspieraniu efektywnego funkcjonowania administracji publicznej.



Fot. Marek Brzeziński/NIK

Spotkanie z kierownictwem NIK, audytor generalny Edward Akol trzeci z lewej, prezes NIK Mariusz Haładyj drugi z prawej.

W Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach eksperci NIK przedstawili praktyczne przykłady kontroli sprawozdań finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem komunikacji z jednostkami kontrolowanymi na poszczególnych etapach procesu. Przybliżyli też organizację, historię oraz konstytucyjne umocowanie Izby, a także jej aktywność międzynarodową. Dużo miejsca poświęcono kontroli wykonania budżetu państwa, która stanowi jedno z najważniejszych ustawowych zadań NIK.
Ważnym punktem programu była wizyta studyjna w KGHM Polska Miedź SA. Uczestnicy mieli tam możliwość zapoznania się ze specyfiką funkcjonowania jednego z największych przedsiębiorstw sektora wydobywczego w Polsce.
Przewidziano też wizytę w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz Ministerstwie Spraw Zagranicznych. W pierwszym omówiono współpracę pomiędzy podmiotem kontrolowanym i organem kontroli oraz znaczenie wykorzystania jego ustaleń do usprawniania procesów zarządczych. W resorcie dyplomacji przedstawiono natomiast stan relacji pomiędzy Polską i Ugandą oraz znaczenie współpracy rozwojowej finansowanej przez Unię Europejską. Na koniec uczestnicy zwiedzili siedzibę parlamentu.
Goście z Ugandy wzięli również udział w prezentacji dotyczącej planowania i raportowania działalności kontrolnej NIK. Omówiono proces wyboru tematów kontroli, zarządzanie ryzykiem oraz przygotowywanie sprawozdań.
Ostatniego dnia wizyty uczestnicy odwiedzili Delegaturę NIK w Krakowie. Jej kierownictwo przedstawiło strukturę organizacyjną jednostki oraz przykłady przeprowadzonych kontroli, w tym w obszarze środowiska.

EWALUACJA PROGRAMÓW I POLITYK PUBLICZNYCH

Przedstawiciele Departamentu Zarządzania Procesem Kontroli – specjalista k.p. Iwona Zubrzycka-Wasil i główny specjalista Stanisław Zakroczymski wzięli udział w 35. spotkaniu Grupy roboczej INTOSAI ds. ewaluacji programów i polityk publicznych (Working Group on Evaluation of Public Policies and Programs – WGEPPP) w Rabacie, które odbyło się 15-16 września 2026 r.
Spotkanie zorganizowane przez przewodniczący grupie szwajcarski Federalny Urząd Kontroli dotyczyło tego, w jaki sposób najwyższe organy kontroli (NOK) mogą formułować oceny aktualności i adekwatności (ang. *relevance*) założeń i realizacji polityk publicznych, nie wykraczając poza ramy swoich mandatów kontrolnych i nie ryzykując utraty wiarygodności.
WGEPPP działa w ramach Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) i wdraża trzeci cel strategiczny – wymianę wiedzy. Obecnie pracuje nad wytycznymi do wielowymiarowego wskaźnika ubóstwa (ang. *Multidimensional Poverty Index*) – zajmuje się nimi NOK Brazylii z pomocą NIK – oraz ramowych pomiarów skutków interwencji NOK (ang. *Impact Assessment Framework*), które wdraża NOK Indii.



Fot. Szwajcarski Federalny Urząd Kontroli

Wykorzystywane przez NIK metody rozpoznawania potrzeb odbiorców usług publicznych omówili reprezentujący Izbę, pierwsi od lewej: Stanisław Zakroczymski i Iwona Zubrzycka-Wasil z Departamentu Zarządzania Procesem Kontroli.

Spotkanie grupy INTOSAI WGEPPP w Rabacie stworzyło płaszczyznę do dyskusji na temat adekwatności polityk publicznych, zazwyczaj ocenianych według kryteriów skuteczności i efektywności, a rzadziej pod kątem aktualności, np. czy przyjęte cele interwencji odpowiadają zmieniającym się potrzebom społecznym.

Spotkanie otworzyły trzy referaty dotyczące definicji i sposobu rozumienia pojęcia *„relevance"* w kontroli państwowej, użycia „modelu wpływu" (ang. *impact model*) do oceny trwałej istotności polityk publicznych oraz znaczenia komunikacji z organami rządowymi, parlamentarnymi i interesariuszami. Następnie zaprezentowano sześć przykładów kontroli w kontekście badania istotności programów, w tym: upraszczania procedur administracyjnych, redukcji nierówności społecznych i regionalnych, powszechnej edukacji, zarządzania wysypiskami i odzysku energii z odpadów oraz programów ubezpieczeń zdrowotnych i programów socjalnych.

Jednym z omawianych zagadnień były metody diagnozowania faktycznych potrzeb docelowych odbiorców polityk i programów. Przedstawiciele NIK wskazali często stosowaną przez Izbę formę zbierania opinii adresatów usług publicznych w formie badań ankietowych, np. dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, świadczeń wspierających łączenie funkcji rodzicielskich z aktywnością zawodową czy wsparcia psychologicznego zapewnianego przez pracodawców żołnierzom i funkcjonariuszom służb. Zwrócili uwagę m.in. na wdrożony w Izbie mechanizm wysłuchania społecznego, który umożliwia dokonanie dodatkowej oceny istotności tematów kontroli z punktu widzenia

organizacji społecznych, samorządów zawodowych, organizacji pracodawców czy związków zawodowych. Podnieśli konieczność uwzględnienia w pracach nad standardami „modelu wpływu" metodyki kontroli obejmującej zasady oceny skutków regulacji *ex post*. Następne spotkanie Grupy odbędzie się w Brazylii w 2027 r.

WYMIANA DOŚWIADCZEŃ NA TEMAT TRANSPORTU

Prezentacja wyników kontroli dotyczących infrastruktury transportowej i publicznego transportu zbiorowego oraz wymiana doświadczeń w tym obszarze były celem spotkania w Pradze, 15 września 2026 r., Grupy roboczej ekspertów ds. kontroli wykonania zadań w sektorze transportu (ang. Working Group of Experts on Performance Auditing in the Transport Sector). W wydarzeniu zorganizowanym przez Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Czeskiej (NKU) uczestniczyli kontrolerzy z 14 państw europejskich oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO).
W wystąpieniu inauguracyjnym Miloslav Kala, prezes NKU podkreślił znaczenie niezależnego audytu dla zapewnienia efektywności, gospodarności i przejrzystości inwestycji transportowych przeprowadzanych w Europie.
Pierwsza sesja była poświęcona zagadnieniom związanym z infrastrukturą transportową. Przedstawiciel francuskiego Trybunału Obrachunkowego zaprezentował wyniki audytu Narodowej strategii portowej. Wskazał wpływ jej realizacji na wydajność systemów logistycznych, proces reindustrializacji oraz transformację ekologiczną portów morskich.
Z kolei przedstawicielki belgijskiego Trybunału Obrachunkowego omówiły ustalenia audytu zintegrowanego programu inwestycyjnego Regionu Flamandzkiego, którego roczny budżet wynosił około 2,5 mld euro. Audyt wykazał, że program nie osiągał zakładanych celów, zarekomendowano więc weryfikację jego struktury organizacyjnej i procesu podejmowania decyzji oraz dostosowanie założeń do postanowień aktualnej umowy koalicyjnej rządu.
Kolejna sesja koncentrowała się na zagadnieniach związanych z publicznym transportem zbiorowym i mobilnością metropolitalną. Na szczególną uwagę zasługiwała prezentacja przedstawiciela Trybunału Obrachunkowego Austrii, dotycząca wyników audytu tzw. biletów klimatycznych.
Ogólnokrajowy bilet klimatyczny oraz jego regionalne odpowiedniki zostały wprowadzone w Austrii pod koniec 2021 r. w celu zwiększenia atrakcyjności transportu publicznego i stworzenia alternatywy dla indywidualnego. W latach 2021–2024 dopłacono do niego z budżetu 1,13 mld euro, z czego 520 mln euro przeznaczono na bilet ogólnokrajowy, a 610 mln na bilety regionalne. Tylko w 2024 r. wartość subsydiów osiągnęła 396 mln euro.
Audyt wykazał, że sprzedaż biletów klimatycznych była ponad dwukrotnie wyższa od prognoz. Mimo to ich rzeczywisty wpływ na środowisko oraz zachowania komunikacyjne



Fot. NOK Republiki Czeskiej

Uczestnicy spotkania w Pradze, które pokazało, że europejskie NOK mierzą się z podobnymi wyzwaniami w kontroli infrastruktury i transportu publicznego.

mieszkańców okazał się ograniczony. W kolejowym transporcie pasażerskim odnotowano wzrost popytu na poziomie zaledwie około 2%, natomiast roczna redukcja emisji CO_2 wyniosła 0,11 mln ton, co odpowiada jedynie 0,5% emisji generowanych przez sektor transportu w Austrii.

Ustalono również, że zdecydowaną większość nabywców biletów klimatycznych stanowiły osoby już wcześniej regularnie korzystające z transportu publicznego. Liczba nowych pasażerów, którzy rzeczywiście zrezygnowali z podróży samochodem na rzecz kolei lub autobusów, wyniosła jedynie około 14 tys. osób. Trybunał Obrachunkowy sformułował wniosek, że sama polityka obniżania cen biletów nie przynosi oczekiwanych efektów, jeśli nie towarzyszą jej znaczące inwestycje w rozwój infrastruktury oraz zwiększenie częstotliwości kursowania środków transportu.

Jarosław Florkiewicz, doradca ekonomiczny z Departamentu Spójności i Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli zaprezentował wyniki kontroli „Oznakowanie dróg publicznych". Wskazywały one, że nieprawidłowo ustawione, nieczytelne lub uszkodzone znaki drogowe wprowadzały uczestników ruchu w błąd i mogły negatywnie wpływać na bezpieczeństwo kierowców i pieszych.

Przedstawiciel gospodarzy omówił z kolei wyniki kontroli dotyczącej przygotowań do budowy sieci kolei dużych prędkości. Wykazała ona, że państwo nie było odpowiednio przygotowane do sprawnej realizacji przedsięwzięcia, i to nie tylko pod względem finansowym. Zidentyfikowano również ryzyko prawne, organizacyjne, w tym przewlekłe procedury uzyskiwania pozwoleń, problemy związane z własnością gruntów, nierealistyczne

założenia dotyczące parametrów eksploatacyjnych oraz brak niezbędnych porozumień transgranicznych.
Spotkanie w Pradze pokazało, że mimo odmiennych uwarunkowań krajowych i różnic w organizacji systemów transportowych europejskie najwyższe organy kontroli mierzą się z podobnymi wyzwaniami. Wymiana doświadczeń po raz kolejny potwierdziła, że niezależny audyt wykonania zadań pozostaje ważnym narzędziem doskonalenia polityk publicznych i wspierania skutecznego zarządzania środkami w państwach Unii Europejskiej.

W SEJMIE O INWAZYJNYCH GATUNKACH OBCYCH

Przedstawiciel Świętokrzyskiej Delegatury NIK w Kielcach, główny specjalista k.p. Łukasz Pieńkowski, uczestniczył 28 września 2026 r. w konferencji w Sejmie RP poświęconej problematyce inwazyjnych gatunków obcych (IGO). Stanowią one globalne zagrożenie dla różnorodności biologicznej. Spowodowane przez nie szkody środowiskowe, gospodarcze i społeczne sięgają w Unii Europejskiej co najmniej 12 miliardów euro rocznie. Parlamentarzyści, samorządowcy, naukowcy i eksperci rozmawiali o ich wpływie na przyrodę w Polsce.
Kontroler przedstawił wyniki analizy NIK dotyczącej rozpoznania i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych. Izba negatywnie oceniła działania administracji publicznej w walce z IGO. Zwróciła m.in. uwagę na opracowanie listy gatunków stwarzających zagrożenie dla Polski na podstawie nierzetelnych kryteriów czy brak kompleksowego rozpoznania IGO przez gminy na swoim terenie. Jedną z przyczyn jest luka w przepisach, które nie wskazują precyzyjnie, kto powinien odpowiadać za wykrywanie miejsc ich występowania.

WYZWANIA POLITYKI MIGRACYJNEJ

W czasie panelu ekspertów „Wyzwania i kierunki rozwoju polityki migracyjnej", który odbył się 14 września 2026 r. w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli, kontrolerzy z Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego NIK: doradca ekonomiczny Tomasz Szczęsny i specjalista k.p. Justyna Zarecka zaprezentowali kluczowe ustalenia badania „Działania państwa w obszarze migracji". Następnie mówiono o przepisach i narzędziach, za pomocą których państwo może na nią wpływać.
Dyskusja, która miała posłużyć wypracowaniu wniosków i rekomendacji o charakterze systemowym, koncentrowała się wokół: wskazania najważniejszych wyzwań dla polityki migracyjnej; kierunków zmian organizacyjnych i legislacyjnych, służących zwiększeniu efektywności działań państwa w tym obszarze; skuteczności polityki migracyjnej – celów, wskaźników i odpowiedzialności instytucji.



Fot. Marek Brzeziński/NIK

Do udziału w panelu zaproszono przedstawicieli administracji rządowej, organów odpowiedzialnych za realizację polityki migracyjnej oraz środowiska akademickiego i organizacji pozarządowych.

BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA I ODPORNOŚĆ INSTYTUCJI

Bezpieczeństwo energetyczne, ochrona ludności, odbudowa infrastruktury oraz wzmacnianie odporności państwa na sytuacje kryzysowe były głównym tematem rozmów delegacji Najwyższej Izby Kontroli w Kijowie 26-30 września 2026 r., której przewodniczył prezes NIK Mariusz Haładyj.

Reprezentanci NIK spotkali się tam z ukraińskimi i polskimi ekspertami pracującymi w Ukrainie. Rozmowy dotyczyły funkcjonowania państwa i jego instytucji w warunkach długotrwałego kryzysu. Omawiano m.in. efektywność rozwiązań stosowanych w obszarze obronności, odporność sektora energetycznego na uderzenia lotnicze i akty sabotażu, sposoby szybkiej odbudowy zniszczonej infrastruktury oraz współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w zakresie ochrony ludności. Przedmiotem rozmów było również zapewnienie efektywności wydatków zbrojeniowych, przeciwdziałanie korupcji oraz rola pomocy humanitarnej w czasie wojny.

W trakcie wizyty odbyło się forum „Przyszłość audytu państwowego w okresie globalnych wyzwań", zorganizowane przez Izbę Obrachunkową Ukrainy. W wydarzeniu uczestniczyli przedstawiciele najwyższych organów kontroli, parlamentów, administracji publicznej, organizacji międzynarodowych i środowisk eksperckich z 18 państw. Debaty dotyczyły: roli niezależnego audytu w budowaniu odporności państwa, funkcjonowania organów kontroli w sytuacjach kryzysowych oraz znaczenia rekomendacji pokontrolnych dla jakości zarządzania publicznego. Rozmawiano również o przejrzystości wydatków publicznych,



Fot. Izba Obrachunkowa Ukrainy

Uczestnicy spotkania w Kijowie; piąta od lewej prezes NOK Ukrainy Olha Pishchanska, trzeci od lewej prezes NIK Mariusz Haładyj.

wykorzystaniu wsparcia międzynarodowego oraz niezależności NOK. W czasie panelu poświęconego odporności finansów publicznych referat wygłosił prezes NIK Mariusz Haładyj. Wiedza pozyskana podczas wizyty zostanie wykorzystana m.in. w trwających kontrolach dotyczących realizacji zadań przez terytorialne organy ochrony ludności oraz przygotowania cywilnego systemu ochrony zdrowia do funkcjonowania w warunkach działań zbrojnych.

PRZYSZŁOŚĆ ŚRODOWISKOWYCH DOMÓW SAMOPOMOCY

Przedstawiciele Departamentu Spraw Społecznych NIK: p.o. dyrektora Konrad Kostępski, p.o. wicedyrektora Paweł Adamowicz i koordynatorzy kontroli – specjaliści k.p. Sylwia Płuszewska i Mateusz Pastuszko wzięli udział w ogólnopolskiej konferencji „Miejsce środowiskowych domów samopomocy w sieci oparcia społecznego, dziś i jutro – wyzwania, zagrożenia", która odbyła się w Krakowie 12-13 października 2026 r. W jej trakcie zorganizowano debatę nad obecną pozycją, rolą i perspektywami rozwoju tych placówek w Polsce, której kluczowym elementem była prezentacja wyników kontroli NIK „Zapewnianie osobom z zaburzeniami psychicznymi pomocy w formie środowiskowych domów samopomocy". Przedstawiciele Departamentu Spraw Społecznych przybliżyli kluczowe wnioski pokontrolne, z uwzględnieniem rekomendacji skierowanych do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS).

Pierwszy dzień konferencji poświęcono wyzwaniom, przed którymi stoją pracownicy środowiskowych domów samopomocy (ŚDS). Dyrektor Departamentu Pomocy Społecznej MRPiPS Beata Karlińska przedstawiła zagadnienia związane z finansową przyszłością tych placówek. Z kolei dr n. med. Łukasz Cichocki omówił rolę psychiatrii środowiskowej w obliczu planowanych zmian w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego. Zastępca dyrektora Urzędu Statystycznego w Krakowie Grzegorz Ruta odniósł się do wyniku badania z 2024 r. dotyczącego osób z potwierdzonymi niepełnosprawnościami (posiadanie ważnego orzeczenia o niepełnosprawności, stopniu niepełnosprawności lub równoważnego orzeczenia wydanego zgodnie z przepisami). Zaznaczył, że działania GUS korespondują z wnioskiem skierowanym do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w innej kontroli NIK „Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami wsparcia dziennego i całodobowego w ramach Programu 'Centra opiekuńczo-mieszkalne'". Chodzi o utworzenie i zapewnienie dostępu jednostkom samorządu terytorialnego do bazy danych zawierającej informacje na temat pełnej liczby osób z niepełnosprawnościami, w podziale na województwa, powiaty i gminy.

W drugim dniu konferencji głos zabrali przedstawiciele środowiska praktyków pomocy społecznej. Przewodniczący Zarządu Polskiej Federacji Związkowej Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej Paweł Maczyński wskazał na kryzys kadrowy oraz wyzwania, z jakimi mierzą się pracownicy w obliczu planowanych reform systemu pomocy społecznej. Odwoływał się również do kontroli NIK „Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach". Członek zespołu ds. nowelizacji ustawy o pomocy społecznej Arkadiusz Tomasiak poruszył zaś kwestię podmiotowości w pracy z osobami z niepełnosprawnościami.

(red.)



Fot. Elżbieta Duda, członek OSPiSŚDS

Konferencja zgromadziła ponad 200 praktyków z obszaru pomocy społecznej. Na zdjęciu Konrad Kostępski, p.o. dyrektora Departamentu Spraw Społecznych NIK w trakcie wystąpienia.

Contents

Auditing 8

Address by the President of the Supreme Audit Office to the Parliament – NIK Activity Report for 2025 8

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI: Preserving State Forests as Strategic Resource – NIK's Findings and the Audit Framework 17

JACEK MICHALAK PAWEŁ SUCHOCKI: Blanket Nature of Legal Provisions and Financial Penalties in European Union Law: Standards of Beneficiary Protection in the Light of CJEU Judgment 36

FINDINGS OF NIK AUDITS 57

MARZENA BARADZIEJ: Support System for Children and Young People with Intellectual Disabilities Residing in Social Care Homes 57

SYLWIA ZAKRZEWSKA PRZEMYSŁAW GRAD: Modernisation of Railway Lines in Poland – Factors that Determine Project Effectiveness 72

KRZYSZTOF WÓJCIK: Human Resources Management in Public Administration – Need for a Systemic Reform 90

OTHER AUDITS OF NIK 104

Audit Findings Published August and September 2026 – ed. 104

State and Society 105

LESZEK SYGUŁA: Potential Applications of Machine Learning in the National e-Invoicing System (KSeF) – Data Analysis from Structured Invoice 105

NIK in Brief 119

New Member of NIK Council 119
Protection of Children's Rights 120
Meeting of Heads of SAIs from V4+2 Group 121
Delegation from SAI of Uganda Visited NIK 123
Evaluation of Public Programs and Policies 124
Exchange of Experience Regarding Transport 126
Discussion in Sejm on Invasive Alien Species 128
Challenges of Migration Policy 128
State Security and Institutional Resilience 129
Future of Environmental Self-help Centres 130

Information for Readers and Authors 134

Information for Subscribers 136

„KONTROLA PAŃSTWOWA" – CZASOPISMO PUNKTOWANE

„Kontrola Państwowa" znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą 40 punktów za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Nauki z 5 stycznia 2024 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2025 r. poz. 1864.).

„Kontrolę Państwową" można odnaleźć w trzech naukowych bazach danych: European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS), The Central European Journal of Social Sciences And Humanities (CEJSH) oraz Index Copernicus Journal Master List (JML).

ERIH PLUS – jest ogólnodostępnym indeksem czasopism naukowych z dziedziny nauk humanistycznych i społecznych. Baza została utworzona przez Norwegian Social Science Data Services w lipcu 2014 r.

CEJSH jest elektroniczną, ogólnie dostępną bazą danych publikującą angielskie streszczenia artykułów, rozpraw oraz pozycji przeglądowych, które ukazują się, głównie w językach narodowych, w czasopismach poświęconych naukom społecznym i humanistycznym. Streszczenia publikacji naukowych, które ukazały się na łamach „Kontroli Państwowej" począwszy od nr. 6/2011 znajdują się na stronie CEJSH: http://cejsh.icm.edu.pl/.

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

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

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej"

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i poglądowe, 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 zakładce „Komitet Redakcyjny" oraz w każdym wydaniu papierowym, na s. 2). Zgodnie z modelem *„double-blind review process"* autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości. Recenzja zawiera jednoznaczny wniosek dotyczący warunków dopuszczenia artykułu do publikacji lub odrzucenia.
5. Artykuły zamieszczane w „Kontroli Państwowej" są chronione prawem autorskim. Przedruk może nastąpić tylko za zgodą redakcji.
6. Przywiązujemy szczególną wagę do oryginalności publikacji i jawności informacji o podmiotach przyczyniających się do jej powstania, ich udziału merytorycznego, rzeczowego lub finansowego. Dlatego od zgłaszających teksty oczekujemy ujawnienia ewentualnego wkładu innych osób w ich powstanie oraz pisemnego oświadczenia o oryginalności składanego w redakcji artykułu.
7. Wszelkie przypadki *„ghostwriting"* (nieujawnienia wkładu innych autorów w powstanie artykułu) lub *„guest authorship"* (wymieniania jako autora osoby, która nie miała udziału w publikacji lub jest on znikomy), będące przejawem nierzetelności naukowej, będą przez redakcję demaskowane, łącznie z powiadomieniem podmiotów, z którymi autor jest związany naukowo lub zawodowo.
8. Autentyczność publikacji jest sprawdzana z wykorzystaniem programu antyplagiatowego.

Zasady publikacji zgodne ze standardami i zaleceniami Commitee 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 2027 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 październiku 2026 r.
Nakład 130 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.*