

marzec  
kwiecień

2023

2

# KONTROLA PAŃSTWOWA

ANDRZEJ TROJANOWSKI

---

Uwagi w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli

ŁUKASZ RÓG

---

Zasada adekwatności kary – postępowanie dyscyplinarne w NIK

JOANNA KOZAK

---

Edukacja uczniów z niepełnosprawnością słuchu  
– potrzebna reforma systemu

GRZEGORZ WALENDZIK

---

Postępowania mandatowe, pouczenia i egzekwowanie grzywien  
– działalność straży miejskich

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

# KONTROLA PAŃSTWOWA

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

---

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 68: 2023 r. – NUMER 2 (409) – MARZEC – KWIECIEŃ

## 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

**Zbigniew Cieślak**, dr hab.; prof. UKSW w Warszawie; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

**Stanisław Dziwisz**, dr; radca prezesa NIK, zastępca kierownika ds. aplikacji kontrolerskiej

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

**Michał Jędrzejczyk**, dr; Katedra Finansów i Prawa Finansowego Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; radca prezesa NIK; radca prawny

**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 Niezgodka-Medek**, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

**Marzena Repetowska-Nyc**, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej”

**Czesława Rudzka-Lorentz**, dr; em. radca prezesa NIK

**Janusz Witkowski**, prof. dr hab.; przedstawiciel Rządowej Rady Ludnościowej

**Zbigniew Wrona**, dr; radca prezesa NIK

## CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

---

**Jean-Bernard Auby**, prof., em., Instytut Nauk Politycznych w Paryżu (Francja)

**Josef Koubek**, prof., em., Uniwersytet Ekonomiczny w Pradze (Czechy)

**Cristiana Lauri**, dr, Europejski Instytut Uniwersytecki (Włochy)

**Elisa Scotti**, prof., Uniwersytet w Maceracie (Włochy)

**Fumio Shimpo**, dr, prof. Uniwersytetu Keio w Tokio (Japonia)

**Maciej M. Sokołowski**, dr hab., Uniwersytet Warszawski, Sustainability College Bruges (Polska, Belgia), sekretarz rady zagranicznej

**Ulrich Stelkens**, dr, prof., Niemieckiego Uniwersytetu Nauk Administracyjnych w Spirze (Niemcy)

**Roberto Galán Vioque**, dr, prof. Uniwersytetu w Sewilli (Hiszpania)

## REDAKCJA

---

**Marzena Repetowska-Nyc**, redaktor naczelna, tel. 22 444 53 11

**Jacek Matwiejczyk**, starszy redaktor, tel. 22 444 54 01

**Agnieszka Kołodziejczyk**, główny specjalista, tel. 22 444 58 15

dr inż. **Wiesław Karliński**, redaktor statystyczny

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą **40 punktów** za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Edukacji i Nauki z 1 grudnia 2021 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 t.j.). Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2021 r.: 78,84. Więcej informacji o czasopiśmie na s. 121.

# Spis treści

## Kontrola i audyt 8

### **ANDRZEJ TROJANOWSKI: Uwagi w wystąpieniu pokontrolnym NIK – analiza rozwiązań prawnych i propozycje zmian** 8

Artykuł przybliży regulacje prawne dotyczące uwag w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli, o których mowa w kilku przepisach ustawy o NIK oraz zarządzeniu w sprawie zadań kontrolerów. Podstawowym przepisem jest tu art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK; pozostałe dwa (art. 62 oraz 62a) mają natomiast charakter wtórny i uzupełniający. Uwagi mają być – tak jak wnioski – formułowane w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości i w sprawie ich usunięcia. Autor analizuje to rozwiązanie oraz przedstawia własną propozycję zmiany przepisów, poszerzającą możliwość kierowania uwag przez NIK. W tekście przybliżono także kwestie związane z obowiązkiem kontrolowanej jednostki ustosunkowania się do uwag, możliwości ich sprostowania lub zaskarżenia czy też przeprowadzenia kontroli doraźnej sprawdzającej wykorzystanie. Porównano wnioski i uwagi NIK, wskazując na podobieństwa i różnice. Dostrzegając rolę uwag, przedstawiono postulat ich wykorzystywania przez NIK do wzmocnienia wpływu kontroli na zmiany w kontrolowanych obszarach.

### **RAFAŁ PADRAK: Posiedzenie wstępne w postępowaniu dyscyplinarnym – odpowiedzialność mianowanych kontrolerów NIK** 25

W rozdziale 4a ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli „Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów” postępowanie przed Komisją Dyscyplinarną i Odwoławczą Komisją Dyscyplinarną zostało uregulowane w sposób bardzo ogólny. Ustawa o NIK nie zawiera przepisów, które normowałyby przygotowanie do rozprawy głównej. Wobec tego art. 97p ustawy o NIK odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego. W artykule omówiono charakter i zakres posiedzenia wstępnego w ramach przygotowania do rozprawy głównej w postępowaniu dyscyplinarnym NIK, prowadzonym przed zespołem orzekającym Komisji Dyscyplinarnej. Przedstawiono rozstrzygnięcia, które powinny lub mogą być podejmowane na tym posiedzeniu. Autor posiłkuje się literaturą prawniczą z zakresu postępowania karnego.

**ŁUKASZ RÓG: Zasada adekwatności kary  
– postępowanie dyscyplinarne w NIK** 45

Mianowany kontroler ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za przewinienia polegające na naruszeniu obowiązków pracownika NIK lub uchybieniu godności stanowiska. W ustawie o NIK znajduje się katalog pięciu kar dyscyplinarnych – od upomnienia do wydalenia z pracy. Nie zawiera ona jednak żadnych dyrektyw wymiaru kary, nie odsyła również do odpowiedniego stosowania w toku postępowania dyscyplinarnego przepisów Kodeksu karnego w zakresie w niej nieuregulowanym. Ponieważ należy ono do szczególnej kategorii postępowań o charakterze represyjnym, w czasie jego trwania powinny być zachowane podstawowe standardy dotyczące odpowiedzialności karnej, wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Należy do nich zapewnienie adekwatności kary (musi być współmierna) do czynu będącego przedmiotem postępowania, nawet jeśli nie istnieją ustawowe dyrektywy jej wymiaru, takie jak w postępowaniu karnym. Autor przedstawia rozwiązania przyjęte w wybranych procedurach odnoszących się do wykonywania m.in. zawodu radcy, adwokata czy pracownika służby cywilnej oraz zestawia je z procedurą obowiązującą kontrolerów NIK. Formuluje też wnioski *de lege ferenda*.

**USTALENIA KONTROLI NIK** 59**JOANNA KOZAK: Edukacja uczniów z niepełnosprawnością słuchu  
– potrzebna reforma systemu** 59

Obowiązujący w Polsce system edukacji wymaga, aby od pierwszego dnia w szkole nauka niesłyszących uczniów odbywała się w języku polskim, którego nie znają i nie rozumieją. NIK wielokrotnie badała zagadnienia związane z funkcjonowaniem systemu edukacji, jednak dotychczas nie sprawdzała, czy jest on dostosowany do specyficznych potrzeb uczniów z niepełnosprawnością słuchu. Izba za główny cel uznała uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy głuchym i niedosłyszącym dzieciom oraz młodzieży zapewniono dostęp do systemu kształcenia odpowiedniego do ich potrzeb. Kontrolę przeprowadzono w 15 podmiotach, wśród których było dziewięć zespołów szkół specjalnych dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu, jeden zespół szkół z oddziałami specjalnymi (w tym dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu), cztery szkoły podstawowe z oddziałami integracyjnymi oraz jedna szkoła podstawowa integracyjna. Dodatkowo w 24 jednostkach – specjalnych ośrodkach, zespołach szkół i szkołach, w których uczyły się głuche lub niedosłyszące dzieci i młodzież – NIK przeprowadziła badania ankietowe. Ustalenia wskazują, że państwo nie wywiązuje się ze swoich powinności w tym obszarze, a artykuł szczegółowo je omawia.

## **GRZEGORZ WALENDZIK: Postępowania mandatowe, pouczenia i egzekwowanie grzywien – działalność straży miejskich** \_\_\_\_\_ 74

Celem kontroli postępowań mandatowych i stosowania pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowania grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy działania z tym związane są prawidłowe i skuteczne. W badaniu posłużono się trzema kryteriami – legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrolą objęto lata 2019–2022 i przeprowadzono w województwach podlaskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim, dolnośląskim i świętokrzyskim. Sprawdzone 12 straży, z których pięć to jednostki organizacyjne miast, a siedem funkcjonowało jako komórki organizacyjne w strukturach ich urzędów. Artykuł przedstawia ustalenia NIK oraz sformułowane przez nią wnioski.

## **AGNIESZKA KOŁAKOWSKA, KRZYSZTOF DĄBROWSKI: Program priorytetowy „Czyste powietrze” – konieczne zmiany w zarządzaniu** \_\_\_\_\_ 85

W ostatnich latach Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zajmowała się problematyką złej jakości powietrza i działaniami zmierzającymi do jego poprawy. Ostatnie badanie dotyczyło realizacji Programu priorytetowego „Czyste powietrze”. Zostało podjęte przez Izbę z własnej inicjatywy, choć propozycję tematu zgłosiła również sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej oraz senacka Komisja Środowiska. Ustalenia NIK dowodzą, że sposób wdrażania i obsługa Programu nie gwarantują osiągnięcia zakładanych rezultatów do 2029 r., czyli planowanego terminu jego zakończenia. Badania skoncentrowano na pięciu obszarach, obejmujących: warunki organizacyjno-techniczne, warunki udzielania dofinansowania, działania informacyjno-promocyjne, proces przyznawania dofinansowania oraz wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji Programu. Skontrolowano Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (działalność Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Programu „Czyste powietrze”), Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, osiem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz 24 urzędy gmin.

## **POZOSTAŁE KONTROLE NIK** \_\_\_\_\_ 99

### **Wyniki przekazane do publikacji w lutym i marcu 2023 r.** \_\_\_\_\_ 99

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: dopuszczania do użytku podręczników szkolnych; identyfikacji, zapobiegania i ograniczania skutków przestępstw internetowych przez organy państwowe; rozwoju systemów ciepłowniczych; systemu gospodarki odpadami komunalnymi;

zadań dotyczących ochrony obiektów inżynierskich; regionalnych programów polityki zdrowotnej; Programu „Sportowa Polska”; sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych; Małopolskiego Systemu Informacji Medycznej; skuteczności nadzoru miejsc gromadzenia odpadów pod kątem ochrony przeciwpożarowej; realizacji projektów dotyczących nowych pomysłów biznesowych; budowy Muzeum Historii Polski; inwestycji współfinansowanych z programów drogowych.

## Państwo i społeczeństwo 101

### **TOMASZ SOBECKI: Podżeganie i pomocnictwo – prawo karne i prawo wykroczeń 101**

Zagadnienie odpowiedzialności za podżeganie i pomocnictwo ma w prawie karnym bogatą literaturę, zarówno w postaci opracowań monograficznych, jak i artykułów czy głos. Odmienne sytuacja przedstawia się w odniesieniu do prawa wykroczeń. Podstawowe wypowiedzi można znaleźć jedynie w opracowaniach o charakterze podręcznikowym oraz w komentarzach do Kodeksu wykroczeń. Są one z reguły ujęte zwięźle i ograniczone do najważniejszych problemów. Niedosyt wywołuje brak rozważań o charakterze teoretycznym. Przedmiotem artykułu jest zatem analiza istoty podżegania i pomocnictwa w prawie wykroczeń oraz próba ustalenia modelu odpowiedzialności w odniesieniu do regulacji kodeksowych.

## Z życia NIK 109

### **Odsłonięcie tablic przy Znakach Polski Walczącej 109**

Przed siedzibą Najwyższej Izby Kontroli odsłonięto tablice upamiętniające zachowane na elewacji budynku Znaki Polski Walczącej (tzw. kotwice), które jako jedne z niewielu w Warszawie przetrwały mimo zniszczenia miasta w czasie II wojny światowej.

### **Aktywizacja osób niepełnosprawnych 111**

„Niepełnosprawni – pełnowartościowi. Jak usprawnić rehabilitację i aktywizację osób z niepełnosprawnościami” to tytuł debaty, która odbyła się w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli 20 kwietnia 2023 r.

### **Robocze zebranie Zarządu EUROSAI 113**

Prezes NIK Marian Banaś, będący zarazem wiceprzewodniczącym Zarządu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI, wziął udział w jego roboczym zebraniu, które było poświęcone m.in. opracowaniu nowego planu strategicznego organizacji. Spotkanie odbyło się 28 marca 2023 r. w Jerozolimie.

<b>30. rocznica powstania NOK Słowacji</b>	<b>114</b>
Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Słowacji (NKU) świętował 1 kwietnia 2023 r. 30-lecie powstania. W obchodach uczestniczył prezes NIK Marian Banaś oraz szefowie NOK Czech, Węgier, Austrii i Słowenii, słowaccy politycy oraz pracownicy NKU.	
<b>Szerokie uprawnienia włoskiego Trybunału</b>	<b>115</b>
Prezes NIK Marian Banaś spotkał się 17 kwietnia 2023 r. w Rzymie z Guidem Carlinem, prezesem Trybunału Obrachunkowego Republiki Włoskiej w sprawie dalszej współpracy bilateralnej. Poruszono także kwestie dotyczące szerokich uprawnień kontrolno-prokuratorsko-sędziowskich, które posiada Trybunał oraz roli niezależnego kontrolera państwowego w skutecznym rozliczaniu środków publicznych, w tym unijnych.	
<b>O zmianach klimatu w Rabacie</b>	<b>116</b>
Prezes NIK Marian Banaś wziął udział w obradach Komitetu Sterującego Grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli środowiska, które odbyły się 13-16 marca 2023 r. w Rabacie i zostały zorganizowane przez Trybunał Obrachunkowy Królestwa Marokańskiego.	
<b>Goście z Europejskiej Agencji Kosmicznej z wizytą w NIK</b>	<b>116</b>
Wykonanie audytów za poprzedni rok, nowe możliwości współpracy oraz planowane inwestycje w sektorze kosmicznym były tematem rozmów delegacji Komisji Audytowej Europejskiej Agencji Kosmicznej, która odwiedziła siedzibę NIK w Warszawie 17-18 kwietnia 2023 r.	
<b>Poczta Polska uhonorowała Władysława Stasiaka</b>	<b>117</b>
W Belwederze, 20 kwietnia 2023 r., zaprezentowano znaczek wyemitowany przez Poczta Polską, upamiętniający Władysława Stasiaka, byłego pracownika Najwyższej Izby Kontroli, który całe zawodowe życie poświęcił służbie publicznej. Zginął w katastrofie smoleńskiej 10 kwietnia 2010 r.	
<b>Contents</b>	<b>118</b>
<b>Informacje dla Prenumeratorów</b>	<b>120</b>
<b>Informacje dla Czytelników i Autorów</b>	<b>121</b>



# Kontrola i audyt

Analiza rozwiązań prawnych i propozycje zmian

## Uwagi w wystąpieniu pokontrolnym NIK

Spośród wielu publikacji dotyczących rozwiązań przyjętych w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, w tym zaprezentowanych na łamach „Kontroli Państwowej”, stosunkowo mało miejsca poświęcono do tej pory uwagom, o których mowa zwłaszcza w art. 53 pkt 5 ust. 1. To o tyle zaskakujące, że należą do podstawowych elementów wystąpienia pokontrolnego, kluczowego dokumentu powstającego w toku kontroli prowadzonej na podstawie tej ustawy i są jednym z narzędzi oddziaływania NIK<sup>2</sup>. W artykule przedstawiono analizę podstawowych rozwiązań ustawowych oraz wynikających z zarządzenia w sprawie zadań kontrolerów. Zamysłem autora było, aby stała się ona punktem wyjścia do dalszych prac lub dyskusji obejmujących zawarte w opracowaniu propozycje zmian *de lege ferenda*.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dalej NIK lub Izba.

**ANDRZEJ TROJANOWSKI****Uwagi w języku polskim**

Przed analizą rozwiązań prawnych warto wyjaśnić, jakie językowe znaczenie słowa „uwagi” należy przyjąć w tym przypadku. O ile bowiem występujące wraz z nim określenie „wnioski” wydaje się nie budzić większych wątpliwości, to jeśli chodzi o uwagi pojawiają się pytania o właściwe ich rozumienie w przepisach ustawy o NIK.

Spśród wielu znaczeń, zwrotów i zastosowań słowa „uwaga” w języku polskim<sup>3</sup> niewątpliwie najbardziej pasującym do kontekstu przyjętego przez ustawodawcę jest definicja uwagi sformułowana jako: „spozreżenie, obserwacja na jakiś temat, komentarz, uzupełnienie”<sup>4</sup>. Do pewnego stopnia trafne będzie również kolejne znaczenie: „jako krytyka czyjegoś zachowania, postępowania, czyjejs pracy itp.”<sup>5</sup> czy też „krytyczna wypowiedź na temat kogoś”<sup>6</sup>. Jest to tym bardziej uzasadnione, że ustawodawca ściśle powiązał uwagi NIK ze stwierdzonymi w kontroli nieprawidłowościami (zostanie to dalej szczegółowo omówione). Można zatem podsumować, że istotą tak rozumianej uwagi jest odniesienie się do pewnej sytuacji lub stanu,

przy czym ma ono charakter raczej uzupełniający do zasadniczej treści i na ogół krytyczny<sup>7</sup>.

**Uwagi w ustawie o NIK**

W ustawie o NIK uwagi zostały wymienione w trzech miejscach. Są to:

- artykuł 53 dotyczący treści wystąpienia pokontrolnego, którego ust. 1 pkt 5 określa, że zawiera ono uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;
- artykuł 62, zgodnie z treścią którego kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany poinformować NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia;
- artykuł 62a ust.1, w myśl którego prezes NIK może na piśmie powiadomić kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy lub samorządowy o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym.

W tym miejscu warto podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze, ustawowy przepis ustawy odnoszący się do informacji

<sup>3</sup> *Inny Słownik Języka Polskiego PWN (tom P...Ż)*, Warszawa 2000, s. 949-950, wyszczególnia osiem znaczeń (zastosowań) tego słowa.

<sup>4</sup> *Słownik Języka Polskiego* (red. M. Szymczak), 1978, Warszawa, Tom III, s. 636. Warto też przywołać podane tam przykłady: „trafna, celna uwaga. Szczegółowe, wnikliwe uwagi, uwagi krytyczne”. Bliższego uzasadnienia nie wymaga, że uwagi NIK nie powinny pojawiać się w kolejnym przywołanym tam znaczeniu: „wymówka, napomnienie, pouczenie”.

<sup>5</sup> *Internetowy Słownik Języka Polskiego* <<https://sjp.pwn.pl/slowniki/uwaga.html>> (dostęp 14.1.2023).

<sup>6</sup> *Internetowy Wielki Słownik Języka Polskiego* <<https://wsjp.pl/haslo/podglad/3311/uwaga/5144674/krytyka>> (dostęp 14.1.2023).

<sup>7</sup> Por. np. zastosowanie w tytule i treści artykułu T. Bąkowskiego *Kilka krytycznych uwag i spostrzeżeń dotyczących formułowania definicji legalnych we współczesnym prawodawstwie*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXXVI, 2016, s. 57 i nast.

o wynikach kontroli (art. 64 ustawy o NIK) nie określa jej treści. Nie przesądza zatem, czy dokument powinien zawierać uwagi<sup>8</sup>. Po drugie, uwagi dotyczą pośrednio wiele przepisów rozdziału 3 ustawy, regulującego postępowania kontrolne. Uwagi niewątpliwie muszą być związane z zakresem przedmiotu kontroli<sup>9</sup> i wynikać z dowodów zebranych w aktach kontroli w toku postępowania kontrolnego<sup>10</sup>.

### Analiza rozwiązań ustawowych

Podstawowym przepisem z punktu widzenia określonego w tytule tematu jest art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK. Wskazuje bowiem, że uwagi należą do elementów wystąpienia pokontrolnego, najważniejszego dokumentu powstającego w toku kontroli. Pozostałe dwa przepisy (art. 62 oraz 62a) mają natomiast charakter wtórny i uzupełniający. Ich rola zostanie omówiona dalej. Pierwszy określa obowiązek odniesienia się do uwag przez kontrolowanego, a drugi możliwość ich przedstawienia innym organom (podmiotom). Oczywiście

jest także, że w ramach konkretnej kontroli jednostkowej nieformułowanie uwag w wystąpieniu pokontrolnym czyni bezprzedmiotową dyspozycję art. 62 i 62a w tym zakresie.

Podobne rozwiązanie jak obecnie przyjęte w art. 53 ust.1 pkt 5 ustawy o NIK, obowiązywało w tej ustawie do czerwca 2012 r., czyli przed wejściem w życie grupy przepisów nowelizujących postępowanie kontrolne<sup>11</sup>. Artykuł 60 ust. 2 ustawy o NIK określał wówczas, że: „wystąpienie pokontrolne zawiera oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia”. W takim niezmiennym brzmieniu przepis ten obowiązywał od czasu wejścia w życie ustawy o NIK w 1995 r. Rozwiązanie ustawowe, w którym wystąpienie pokontrolne NIK zawiera oceny, uwagi i wnioski zostało więc utrwalone. Paradoksalnie może właśnie z tego powodu uwagi NIK nie doczekały się w literaturze głębszej, tylko im poświęconej analizy. Na ogół opisywane są bowiem wraz wnioskami<sup>12</sup>,

<sup>8</sup> Treść informacji o wynikach kontroli określa natomiast § 24 Zarządzenia nr 11/2020 Prezesa NIK z 25.2.2020 w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli (dalej określanego jako zarządzenie nr 11/2020) <[https://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarządzenie\\_nr\\_11/2020](https://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarządzenie_nr_11/2020)> (dostęp 11.2.2023). W przywołanym przepisie nie przewidziano uwag. Zdaniem autora nie oznacza to jednak, że sformułowania mające charakter uwag nie powinny znaleźć się w informacji o wynikach kontroli. Praktyka potwierdza, że ma to nieraz miejsce. Co więcej, uwagi zawarte w informacji o wynikach kontroli uznawane są za jej istotny element – por. np. K. Kwiatkowski: *Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2016, s. 12. Jest to jednak zagadnienie wykraczające poza zakres artykułu.

<sup>9</sup> Por. art. 30 ust. 4 pkt 4 ustawy o NIK.

<sup>10</sup> Zob. m.in. art. 28, 29, 35 i 35a tej ustawy.

<sup>11</sup> Por. przepisy ustawy z 22.1.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 227 poz. 1482, ze zm.).

<sup>12</sup> Spośród wielu opracowań zob. np. W. Robaczyński [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgodka-Medek, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000,

ewentualnie także ocenami<sup>13</sup>. Razem z tymi elementami i opisem stanu faktycznego (o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 4 ustawy o NIK) są czasami zaliczane do „wyników kontroli”<sup>14</sup>. Z kolei do wniosków i uwag niektórzy autorzy stosują łączne określenie „zalecenia”<sup>15</sup>. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zarówno ze względu na systematykę art. 53 ust. 1 ustawy o NIK, jak i znaczenie językowe, oceny, uwagi i wnioski stanowią odrębne, formalnie niezależne od siebie elementy wystąpienia pokontrolnego. W świetle tego przepisu uwagi nie służą bowiem np. uzupełnianiu lub uzasadnianiu ocen, nie są też podstawą do formułowania wniosków<sup>16</sup>. Co więcej, nie wyjaśniono w nim w żaden sposób merytorycznych podstaw do sporządzenia uwag. Wskazano jedynie

na ich funkcję, którą ma być „usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości”. Trafnie natomiast zauważa L. Murat, że zarówno wnioski, jak i uwagi to „wypowiedzi o charakterze prospektywnym”<sup>17</sup>. Warto też podkreślić, że skoro ustawodawca przewiduje sformułowanie uwag w wystąpieniu pokontrolnym, w żaden sposób nie wyklucza, aby w konkretnym dokumencie została zawarta – jeżeli jest to uzasadnione – tylko jedna uwaga<sup>18</sup>.

### Związek uwag z nieprawidłowościami

Wobec brzmienia art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK należy uznać, że stwierdzenie w kontroli nieprawidłowości stanowi – tak samo jak w wypadku wniosków – podstawowy warunek sformułowania uwag.

s. 165-166; A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli. Studium Prawnoustrojowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 215; J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 183; M. Berek: *Zadania NIK w procesie tworzenia prawa* oraz B. Skwarka: *Prawny charakter wystąpienia pokontrolnego* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018 r. – odpowiednio s. 114 i s. 222; Z. Dobrowolski: *Ekonomiczna analiza instytucji kontroli państwowej*, „Studia Lubuskie”, tom V, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Instytut Prawa i Administracji 2009, s. 274, 279-280; S. Dziwisz: *Odpowiedzialność karna kontrolera Najwyższej Izby Kontroli za przestępstwo fałszu intelektualnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, zeszyt 4/2020, s. 30-31; J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik: *Wystąpienie pokontrolne* [w:] J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik: *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, WKP Warszawa 2020 (dostępne w serwisie LEX). Interesujące podejście do tematu wniosków i uwag zaproponował T. Frątczak: *Audytorska ewolucja NIK? Analiza wniosków i uwag NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2015, s. 25-38, jednakże dokładne wyniki swoich badań przedstawił jedynie dla przeanalizowanych 130 wniosków pokontrolnych.

<sup>13</sup> Np. K. Kwiatkowski: *Prewencyjna funkcja...*, op.cit., s. 11 i 13.

<sup>14</sup> Np. D. Kowalski: *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu przed komisją rozstrzygającą*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2017, s. 12.

<sup>15</sup> Np. K. Jasik-Kuchta: *Efektywność kontroli NIK na tle wybranych funkcji kontroli państwowej*, „Młody Jurysta” nr 3/2017, s. 89.

<sup>16</sup> Nie jest zatem uprawniona konkluzja, że „w razie stwierdzenia w czasie kontroli nieprawidłowości w wystąpieniu pokontrolnym winny się znaleźć uzasadnione uwagi oraz wnioski wynikające z ocen i uwag”, M. Strożek-Kucharska: *Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli* [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016, s.25.

<sup>17</sup> L. Murat: *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014, s.69.

<sup>18</sup> Zgodnie z regułą interpretacyjną *a maiori ad minus*, która oznacza, że kto ma uprawnienie (obowiązek) czynić więcej, ten ma uprawnienie (obowiązek) czynić mniej. Zob. np. W. Wolter, M. Lipczyńska: *Elementy logiki. Wykład dla prawników*, Warszawa-Wrocław 1976, s. 207-208.

W konsekwencji, jeśli w wystąpieniu pokontrolnym nie wykazano nieprawidłowości, nie powinny znaleźć się w nim uwagi, o których mowa w tym przepisie. Co więcej, mają to być uwagi w sprawie usunięcia tych nieprawidłowości<sup>19</sup>. W obecnym brzmieniu przepis ten nie pozostawia możliwości żadnej innej interpretacji. Nie mogą to być zatem uwagi ogólne, dotyczące kontrolowanej działalności<sup>20</sup>. Powstaje jednak pytanie, czy mogą one dotyczyć nieprawidłowości innych niż stwierdzone w kontrolowanej jednostce. Taką interpretację dopuścili autorzy komentarza do ustawy o NIK w jego późniejszych wydaniach, wyjaśniając m.in., że „skoro więc uwagę postrzegamy jako spostrzeżenie, informację, wypowiedź, to musi się odnosić do kontrolowanej działalności i musi odnosić się do stanu, który NIK uznała za nieprawidłowy, ale nie musi dotyczyć nieprawidłowości stwierdzonych konkretnie w kontrolowanej jednostce”<sup>21</sup>. Jest to stwierdzenie dość zaskakujące, zwłaszcza że już w kolejnym zdaniu autorzy dodają: „uwagi również muszą wynikać z ustalonego stanu faktycznego”<sup>22</sup>, a przecież zawarty w wystąpieniu pokontrolnym opis stanu

faktycznego powinien dotyczyć właśnie kontrolowanej jednostki. Należy jednak zgodzić się ze stwierdzeniem że „uwaga może dotyczyć ogólniejszych spraw, które rzutują na działalność kontrolowanego, ale których kontrolowany nie jest w stanie sam rozwiązać”<sup>23</sup>. Podsumowując ten wątek, warto powtórzyć, że w świetle art. 53 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o NIK zawarciu w wystąpieniu pokontrolnym opisu ustalonych w kontroli nieprawidłowości stanowi warunek *sine qua non* sformułowania uwag. Mają zmierzać do ich usunięcia. Kluczowe staje się zatem pojęcie „ustalonych nieprawidłowości”. Kwestia czym są (czy też czym powinny być) nieprawidłowości ustalone przez NIK wymaga odrębnego opracowania<sup>24</sup>.

Innym problemem jest to, że w przywołanym przepisie ustawodawca powiązał uwagi z wnioskami za pomocą spójnika „i”. Literalne odczytanie takiej konstrukcji prowadzi do konkluzji, że w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości, w wystąpieniu pokontrolnym NIK powinna sformułować zarówno wnioski, jak i uwagi w sprawie ich usunięcia. Użycie spójnika „i” co do zasady wprowadza bowiem koniunkcję,

<sup>19</sup> Tak np. R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK, Komentarz*, Wrocław 2012, s. 195. Powyższe autor uzasadnia nie tylko redakcją omawianego przepisu, ale także podając, że: „formułowane uwagi w innych kwestiach będą w istocie ocenami, nie istnieje zatem potrzeba fikcyjnego utrzymywania tego rodzaju podziału na oceny i uwagi, natomiast podział taki jest uzasadniony w odniesieniu do usuwania stwierdzonych nieprawidłowości”.

<sup>20</sup> Tak np. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* – wydanie I, Warszawa 2011, s. 182.

<sup>21</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Wydanie II zaktualizowane, Warszawa 2015, s. 191 oraz E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Wydanie III (zaktualizowane), Warszawa 2018, s. 211.

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> Jw.

<sup>24</sup> Ze względu na to, a także przedstawioną niżej propozycję dotyczącą zmiany prawa nie będzie ono rozwijane w ramach niniejszego artykułu.

wymagającą dla jej prawdziwości zaistnienia obu członów<sup>25</sup>. Taka interpretacja wyda się jednak zbyt rygorystyczna i daleko idąca. Jej stosowanie przez NIK mogłoby być niejednokrotnie wyrazem nadmiernego formalizmu i drobiazgowości.

Istnieje też inna interpretacja, o wiele bardziej praktyczna, którą należy uznać za dopuszczalną. Zastosowanie w pkt. 5 ust. 1 art. 53 ustawy o NIK spójnika „i” można uznać za przykład jego znaczenia enumeracyjnego<sup>26</sup>, a nie koniunkcyjnego. Przy takim podejściu wystąpienie pokontrolne, w którym przedstawiono opis nieprawidłowości może zawierać odrębnie sformułowane uwagi i wnioski, tylko wnioski albo jedynie uwagi w sprawie ich usunięcia. Będzie to zależeć przede wszystkim od istoty nieprawidłowości oraz doboru środków służących ich wyeliminowaniu.

### Propozycje zmian

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej zastrzeżenia, chciałbym przedstawić dwie własne propozycje zmiany art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK. Pierwsza z nich polega na zamianie w tym przepisie spójnika „i” na słowo „lub”. W ten sposób, przez zastosowanie funktora wyprowadzającego alternatywę nierozłączną (tzn. taką, której przynajmniej jeden element jest prawdziwy, ale mogą być także obydwa<sup>27</sup>) wątpliwość

interpretacyjna zostałaby rozwiązana. Pozwoliłoby to jednoznacznie rozstrzygnąć, że wystąpienie pokontrolne może zawierać: wnioski i uwagi, same uwagi albo jedynie wnioski. Nadal jednak warunkiem ich sformułowania byłoby wskazanie nieprawidłowości.

Druga propozycja jest natomiast o wiele dalej idąca. Jej istotą byłoby oddzielenie uwag od stwierdzonych nieprawidłowości, a przez to przypisanie im znacznie szerszej niż obecnie roli. Redakcja zmienionego przepisu mogłaby wyglądać np. następująco: „5) wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, a w razie potrzeby – uwagi dotyczące kontrolowanej działalności”<sup>28</sup>. Takie sformułowanie wciąż pozostawiałoby możliwość przedstawienia uwag w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami. Jednocześnie jednak nadawałoby uwagom znacznie szerszy zakres, a przez to o wiele większą możliwość zastosowania. Tym samym zostałaby zwiększona funkcja oddziaływania NIK<sup>29</sup> czy też użyteczność jej kontroli<sup>30</sup>. Nawet w wypadku wprowadzenia postulowanej lub podobnej zmiany, uwagi NIK powinny zawsze pozostawać w ścisłym związku z ustaleniami, opartymi na rzetelnie zebranych materiałach dowodowych<sup>31</sup>, świadczącym o prawidłowym i bezstronnym przeprowadzeniu

<sup>25</sup> Por. np. W. Wolter, M. Lipczyńska: *Elementy logiki...*, op.cit., s. 81-82.

<sup>26</sup> Czyli wprowadzającego wyliczenie przedmiotów należących do tej samej klasy – tamże. W tym przypadku za „klasę” należy uznać środki stosowane przez NIK w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, które – jak przedstawiono powyżej – można też określić zbiorczą nazwą „zalecenia”.

<sup>27</sup> Jw., s. 82-83.

<sup>28</sup> Można by również rozważyć wydzielenie treści dotyczącej uwag do odrębnej jednostki redakcyjnej (pkt 5a).

<sup>29</sup> Por. np. L. Murat: *Naczelność Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2019, s. 65-66.

<sup>30</sup> Por. Z. Dobrowolski: *Ekonomiczna analiza...*, op.cit., s. 281.

<sup>31</sup> Co wynika z art. 71 pkt 2 ustawy o NIK.

kontroli<sup>32</sup>. Jak to bowiem trafnie a zarazem dobitnie wyraziła E. Jarzęcka-Siwik: „Wszystkie subiektywne odczucia i spostrzeżenia mogą pobudzać kontrolera do zwiększenia wysiłków w zakresie korzystania z przysługującej mu inicjatywy dowodowej. W żadnym razie jednak nie mogą służyć za podstawę konstruowania uwag, wniosków i ocen dotyczących działalności kontrolowanej jednostki”<sup>33</sup>.

### Udzielenie odpowiedzi w sprawie uwag

Przywołany art. 62 ustawy o NIK określa obowiązek kierownika jednostki kontrolowanej nie tylko odnośnie do wniosków pokontrolnych, ale także właśnie uwag. O ile jednak w wypadku wniosków ma zostać udzielona informacja o sposobie ich „wykonania”, to jeśli chodzi o uwagi, należy odnieść się do „wykorzystania”. Rozróżnienie to ma nie tylko charakter czysto leksykalny, ale potwierdza istnienie ważnej różnicy znaczeniowej pomiędzy wnioskami a uwagami. Co prawda jedno i drugie nie mają charakteru wiążącego dla kontrolowanej jednostki, ale z użycia takich właśnie słów wynika, że wykorzystanie

wniosków powinno mieć charakter konkretny, natomiast uwag – bardziej ogólny.

Być może właśnie ze względu na tę różnicę ustawodawca w odniesieniu do uwag – odmiennie niż w wypadku wniosków pokontrolnych – nie zdecydował się na penalizację braku realizacji wskazanego wyżej obowiązku. O ile bowiem w art. 98 ustawy o NIK<sup>34</sup> przewidziano także karalność nieinformowania bądź niezgodnego z prawdą informowania o wykonaniu wniosków pokontrolnych, to nie ma sankcji za takie zachowanie dotyczące uwag<sup>35</sup>. Można też zastanawiać się, czy nie jest to po prostu niekonsekwencja ustawodawcy, który w art. 53 ust. 1 pkt 5 oraz art. 62 ustawy o NIK zrównuje wnioski i uwagi, aby następnie przez brak sankcji w art. 98 osłabić oddziaływanie tych ostatnich. Być może nawet nie był to celowy i przemyślany zamiar legislacyjny, a jedynie (co nierzadkie przecież przy stanowieniu prawa) zwykłe przeoczenie. Niezależnie od powodów w efekcie przyjęto, moim zdaniem, rozwiązanie prawidłowe. Należy bowiem mieć na uwadze, że od 2011 r. art. 98 ustawy przewiduje odpowiedzialność już nie za wykroczenia, ale za przestępstwo<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Por. rozważania podsumowujące tekst R. Sobański: *Uwagi o teleologii kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1999, s. 36-38.

<sup>33</sup> E. Jarzęcka-Siwik: *Stosowanie środków dowodowych w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/1996, s. 5.

<sup>34</sup> Dotyczącym w zasadniczej części odpowiedzialności za utrudnianie kontroli. Szerzej M. Czyżak: *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” nr 4/2013, s. 36-51.

<sup>35</sup> „Przestępstwem nie będzie również zaniechanie przedłożenia NIK informacji o sposobie wykorzystania uwag sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym, jak również informacji o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań, bo nie kryje się to w treści znamion opisanych w dyspozycji przepisu art. 98” – tamże, s. 45.

<sup>36</sup> Zob. np. P. Lipowski: *Utrudnianie lub udaremnianie czynności kontrolnych*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2019, s. 18, a odnośnie do wcześniejszego stanu prawnego patrz W. Kotowski, B. Kurzępa: *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli [w:] Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2008, art. 98 (dostępny w bazie LEX).

O ile w wypadku zasadniczej treści tego przepisu, czyli utrudniania kontroli, jest to w pełni uzasadnione<sup>37</sup>, to w zakresie dotyczącym realizacji wniosków pokontrolnych zdecydowanie zbyt rygorystyczne. Należy zdecydowanie podzielić trafne argumenty sformułowane w tej kwestii przez M. Czyżaka<sup>38</sup>.

Brak sankcji karnej nie oznacza, że Najwyższa Izba Kontroli ma tolerować przypadki nierealizowania obowiązku określonego w art. 62 ustawy dotyczącego przedstawienia informacji o sposobie wykorzystania uwag. Właściwą jednostką kontrolną Izby powinna wówczas do skutku domagać się udzielenia odpowiedzi od kierownika jednostki kontrolowanej. Brak jego odpowiedniej reakcji może być przesłanką do przeprowadzenia kontroli doraźnej sprawdzającej sposób wykorzystania uwag<sup>39</sup>. Nie można też wykluczyć, że uchylenie się, zwłaszcza uporczywe, od udzielenia informacji będzie przesłanką odpowiedzialności dyscyplinarnej. W skrajnych, szczególnie drastycznych przypadkach, zapewne w powiązaniu z niedopełnieniem innych obowiązków, w rachubę może wchodzić również odpowiedzialność karna.

## Uwagi w powiadomieniu o wynikach kontroli

Ostatnim przepisem rangi ustawowej, w którym mowa o uwagach jest art. 62a ustawy o NIK. Zakres przedmiotowy przewidzianego w nim powiadomienia Prezesa NIK adresowanego do kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwego organu państwowego obejmuje – obok ocen i wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym – zawarte w tym dokumencie uwagi. Treść przepisu jednoznacznie przesądza, że mają to być tylko takie uwagi, jakie zostały wcześniej przedstawione kierownikowi jednostki kontrolowanej<sup>40</sup>. Nie mogą być zatem sformułowane inaczej czy też opracowane specjalnie na potrzeby tego powiadomienia<sup>41</sup>. Nie oznacza to jednak konieczności przedstawienia adresatowi wszystkich uwag, które zostały zawarte w powiadomieniu. Powinny to być raczej te wybrane ze względu na jego właściwość rzeczową oraz możliwości działania wobec kontrolowanej jednostki i stwierdzone przez NIK problemy<sup>42</sup>. Zdaje się to potwierdzać ust. 2 tego artykułu, który zobowiązuje adresata powiadomienia do poinformowania NIK o zajęтым stanowisku

<sup>37</sup> Por. np. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...* wydanie I, op.cit., s. 350.

<sup>38</sup> Zdaniem tego autora: „należy zadać sobie pytanie, czy stopień szkodliwości społecznej czynu polegającego nie tyle na udaremnianiu lub utrudnianiu postępowania kontrolnego prowadzonego przez NIK, ale na zaniechaniu przedłożenia informacji (lub przedłożeniu informacji nieprawdziwej) o wykonaniu wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym nie jest na tyle niski, że wymaga jeśli nie pełnej depenalizacji, to modyfikacji penalizacji prowadzącej do złagodzenia ustawowego wymiaru kary bądź poddanie go odpowiedzialności wykroczeniowej, a nawet jedynie dyscyplinarnej”. M. Czyżak: *Przestępstwo...*, op.cit., s. 50.

<sup>39</sup> O takiej kontroli jest mowa w końcowej części niniejszego artykułu.

<sup>40</sup> Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...* wydanie I, op.cit. s. 204; A. Trojanowski: *Powiadomienie o ocenach, uwagach i wnioskach NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2021, s. 98.

<sup>41</sup> Tamże, s. 101.

<sup>42</sup> Jw.



oraz podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Trudno bowiem oczekiwać zajęcia stanowiska, a zwłaszcza podjęcia działań związanych z uwagami, które byłyby poza kompetencjami danego organu (podmiotu).

### Uwagi jako przedmiot zastrzeżeń

Jako element wystąpienia pokontrolnego uwagi mogą być przedmiotem zastrzeżeń kierownika jednostki kontrolowanej, o których mowa w art. 54 ust. 1 ustawy o NIK. Wynika to wprost z brzmienia tego przepisu, który określa, że umotywowane zastrzeżenia zgłasza on do wystąpienia pokontrolnego. Mogą one zatem odnosić się do każdego z jego elementów, czyli m.in. opisu nieprawidłowości, z których wynikały uwagi. Oczywiście możliwe jest też kwestionowanie zasadności sformułowania samych uwag, czyli bez wnoszenia jakichkolwiek zastrzeżeń do tych nieprawidłowości, w związku z którymi zostały sformułowane. Prawidłowe złożenie zastrzeżeń<sup>43</sup> dotyczących uwag skutkuje zatem koniecznością ich rozpatrzenia w trybie przewidzianym w art 56-61b ustawy o NIK. Rozpatrując zastrzeżenia związane z uwagami, Kolegium NIK (komisja rozstrzygająca)

ma prawo uwzględnić je w całości, w części lub oddalić. Biorąc jednak pod uwagę wykazany wcześniej bezpośredni związek uwag z nieprawidłowościami, jeżeli zostaną uwzględnione w całości zastrzeżenia do nieprawidłowości, w związku z którymi je sformułowano, to wyeliminowanie nieprawidłowości powinno skutkować wykreśleniem z wystąpienia pokontrolnego uwag, nawet jeżeli nie były objęte zakresem zastrzeżeń<sup>44</sup>.

Trzeba dodać, że ze względu na charakter uwag, rozstrzygnięcie odnoszących się do nich zastrzeżeń powinno odbywać się tak, aby „w miarę możliwości stosować zasady przekonywania oraz pogłębiania zaufania do Izby wśród kontrolowanych”<sup>45</sup>.

### Niewiążący charakter uwag

Jak to wielokrotnie podkreślono w literaturze przedmiotu, zarówno wnioski, jak i uwagi NIK nie mają charakteru wiążącego dla jednostek kontrolowanych<sup>46</sup>. Z tego powodu NIK nie dysponuje środkami przymusu (władczymi) służącymi egzekwowaniu ich wykorzystania<sup>47</sup>. Kierownik jednostki kontrolowanej nie ma więc obowiązku zastosowania się do nich. Na podstawie art. 62 ustawy o NIK musi

<sup>43</sup> Tzn. przez osobę upoważnioną i z zachowaniem terminu – por. art. 54 ust 4 ustawy o NIK.

<sup>44</sup> Jak trafnie przedstawił D. Kowalski „korygując wystąpienie pokontrolne zespół orzekający komisji rozstrzygającej powinien mieć na uwadze jego całość. Dlatego korekty powinny objąć nie tylko treści wystąpienia pokontrolnego, do których kierownik jednostki kontrolowanej zgłosił zastrzeżenia, ale także inne, logicznie i treściowo z nim powiązane. Mimo zatem niekwestionowania tych ustaleń w zastrzeżeniu, podlegają one stosownym zmianom, jeżeli wymaga tego spójność wystąpienia pokontrolnego jako całości”, D. Kowalski: *Zakaz reformationis...*, op.cit., s. 29.

<sup>45</sup> Tamże, s. 36.

<sup>46</sup> Np. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...* wydanie III zaktualizowane, op.cit. s. 207; J. Wyporska-Frankiewicz..., op.cit.; S. Dziwisz: *Odpowiedzialność karna...*, op.cit., s. 30.

<sup>47</sup> Por. np. uzasadnienie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9.2.2011, VII SA/Wa 103/11, (LEX nr 1000435).

on jednak pisemnie poinformować Izby o sposobie wykorzystania wniosków i uwag.

Konsekwencją braku obowiązku zastosowania się do wniosków i uwag NIK czy też szerszej rzecz ujmując, niewiążącego charakteru jej wystąpienia pokontrolnego jest natomiast brak możliwości poddania tego dokumentu kontroli sądownictwa administracyjnego. NIK nie należy bowiem do organów administracji publicznej, a wystąpienie pokontrolne nie jest aktem ani czynnością z zakresu administracji publicznej<sup>48</sup>. Dotyczy to oczywiście także uwag, jako istotnego elementu tego dokumentu.

### Ograniczone możliwości skorygowania omyłek

Treści uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym teoretycznie dotyczy również art. 35c ustawy o NIK, który określa zasady prostowania oczywistych omyłek pisarskich lub rachunkowych. Przepis ten odnosi się bowiem do wszystkich dokumentów sporządzanych przez NIK<sup>49</sup>. W praktyce jednak jego zastosowanie do uwag będzie bardzo ograniczone. Z natury rzeczy liczby raczej w ogóle nie będą pojawiać się w ich treści, zatem trudno też mówić o prostowaniu w nich omyłek rachunkowych. Z kolei ewentualne błędy pisarskie, aby mogły zostać

poprawione w tym trybie, powinny być od razu możliwe do rozpoznania, żeby nie było żadnych wątpliwości co do ich „oczywistego” charakteru. W żadnym wypadku sprostowanie w tym trybie nie może służyć poprawieniu merytorycznego błędu, który został popełniony w uwagach czy nawet nieścisłości lub wieloznaczności<sup>50</sup>. Wobec braku innej możliwości autokorekty przez NIK takich pomyłek, jedynym trybem pozwalającym na dokonanie poprawek jest przywołana wyżej procedura zgłoszenia i rozpatrzenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Jej uruchomienie zależy jednak od decyzji kierownika jednostki kontrolowanej, a nie Izby. W związku z tym – biorąc pod uwagę znaczenie uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym – należy podkreślić konieczność ich właściwego formułowania. Dotyczy to zarówno ich merytorycznej treści, jak i redakcyjnego ujęcia.

### Kontrola sprawdzająca sposób wykorzystania uwag

Z opisanego we wcześniejszej treści artykułu znaczenia uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym wyłania się kwestia możliwości sprawdzenia przez Izbę sposobu ich wykorzystania. Nawet rzetelnie sporządzona przez kierownika jednostki kontrolowanej informacja może okazać się

<sup>48</sup> O niezaskarżalności sądownoadministracyjnej wystąpień pokontrolnych NIK wraz z przywołaniem orzecznictwa patrz np. B. Skwarka: *Prawny charakter...*, op.cit., s. 223-224.

<sup>49</sup> Na temat tego przepisu por. np. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...*, wydanie I, op.cit., s. 134-136., R. Padrak: *Postępowanie kontrolne...*, op.cit., s.119-121.

<sup>50</sup> Zdaniem autora, w razie wątpliwości co do możliwości zastosowania w danym wypadku tego przepisu, do ich rozstrzygnięcia można też wykorzystać bogate orzecznictwo i literaturę dotyczącą prostowania oczywistych omyłek w innych postępowaniach, zwłaszcza administracyjnym i cywilnym.

niewystarczająca, zwłaszcza jeżeli będzie zawierać jedynie deklaracje odnośnie do podjęcia działań w przyszłości. Nasuwa to zatem pytanie o możliwość przeprowadzenia kontroli sprawdzającej w tym zakresie. Przepisy ustawy o NIK nie przesądzają tej sprawy. Z jej art. 6 ust. 2 wynika możliwość przeprowadzenia kontroli jako planowej albo doraźnej<sup>51</sup>. Przepis ten nie rozstrzyga natomiast o zakresie czy też przedmiocie kontroli doraźnej. Zgodnie z utrwaloną praktyką kwestia ta podlega doprecyzowaniu w przepisach wewnętrznych NIK. Na ich podstawie od lat wyróżniane były kontrole doraźne: rozpoznawcza, skargowa i sprawdzająca<sup>52</sup>. Ta ostatnia polega na sprawdzeniu, czy adresaci wystąpienia pokontrolnego wykonali zawarte w nim wnioski i wykorzystali uwagi<sup>53</sup>. Przeprowadza się ją zatem, aby ustalić: „czy i w jaki sposób zostały zrealizowane wyniki wcześniejszych kontroli, w szczególności jak wykorzystano uwagi i wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych”<sup>54</sup>.

Powyższe założenie także znajduje odzwierciedlenie w przepisach wewnętrznych Izby. Przykładowo w zarządzeniu Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego<sup>55</sup> w § 11 ust. 2 pkt 2 określono, że kontrole doraźne podejmuje się w szczególności w wypadku badania sposobu wykorzystania uwag i wniosków przez adresatów wystąpień pokontrolnym (kontrola sprawdzająca). Obecnie obowiązujące zarządzenie nr 11/2020 przewiduje w § 3 ust. 2 pkt 4, że kontrole doraźne przeprowadza się w szczególności w wypadku badania sposobu wykorzystania uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych (kontrola sprawdzająca)<sup>56</sup>. W literaturze cel kontroli doraźnej został określony jako „sprawdzenie stopnia i prawidłowości realizacji wniosków pokontrolnych”<sup>57</sup>. Odpowiednio należy to odnieść również do uwag. Zamieszczenie w wystąpieniu pokontrolnym uwag stanowi zatem formalny warunek konieczny i wystarczający<sup>58</sup> do przeprowadzenia kontroli doraźnej,

<sup>51</sup> Na temat tych kontroli w szczególności E. Jarzecka-Siwik, M. Proksa: *Przygotowanie i przeprowadzanie kontroli doraźnych przez Najwyższą Izbę Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2016, s. 31-44.

<sup>52</sup> Obecnie wyróżnia się także doraźne kontrole problemowe (w razie potrzeby niezwłocznego zbadania określonego problemu) oraz specjalne (w razie potrzeby niezwłocznego zbadania aktualnych zagadnień o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa) – zob. § 3 ust. 2 zarządzenia nr 11/2020.

<sup>53</sup> Por. M. Niezgódka-Medek [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli...*, op.cit., s. 39-40.

<sup>54</sup> E. Jarzecka-Siwik: *Rodzaje kontroli* [w:] E. Jarzecka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, op.cit., s. 169.

<sup>55</sup> M.P. nr 17, poz. 11.

<sup>56</sup> Warto odnotować, że w takim sformułowaniu pojawia się pewna nieścisłość w porównaniu z treścią art. 62 ustawy o NIK. Przepis ten rozróżnia wyraźnie wykonanie wniosków od wykorzystania uwag. Tymczasem w tej swego rodzaju definicji legalnej kontroli sprawdzającej mowa jest jedynie o „wykorzystaniu” zarówno wniosków, jak i uwag.

<sup>57</sup> E. Jarzecka-Siwik, M. Proksa: *Przygotowanie ...*, op.cit. s.39.

<sup>58</sup> Zdaniem autora w przywołanych przepisach wewnętrznych definiujących kontrolę sprawdzającą, w wyrażeniu „wykorzystania uwag i wniosków” spójnik „i” użyty został właśnie w znaczeniu enumeracyjnym, a nie koniunkcyjnym. W konsekwencji możliwe będzie przeprowadzenie kontroli sprawdzającej w wypadku, gdy w wystąpieniu pokontrolnym sformułowano jedynie uwagi. Nieuzasadnionym działaniem byłoby natomiast przeprowadzenie kontroli sprawdzającej wyłącznie w zakresie wykorzystania uwag, gdy w wystąpieniu pokontrolnym sformułowano również wnioski.

której celem będzie sprawdzenie sposobu ich wykorzystania. W praktyce cel ten zostanie w znacznym stopniu zdeterminowany treścią uwag oraz udzielonej na nie odpowiedzi. Rzecz jasna decyzja o potrzebie podjęcia takiej kontroli wymagać będzie za każdym razem odpowiedniej analizy merytorycznej, mającej na celu wykazanie jej zasadności. Powinna obejmować m.in. treść uwag i odpowiedzi na nie, stan, skalę i wagę sprawy, ewentualne sygnały o możliwych nieprawidłowościach itp. Przeprowadzenie kontroli sprawdzającej oznacza przecież zawsze zaangażowanie zasobów kontrolnych NIK. Analiza powinna więc obejmować sprawdzenie, czy podjęcie takich czynności nie wpłynie negatywnie na realizację pozostałych zadań jednostki kontrolnej NIK<sup>59</sup>.

Uważam, że upoważnienie do przeprowadzenia kontroli doraźnych sprawdzającej sposób wykorzystania uwag można zaliczyć zarówno do narzędzi monitorowania wyników kontroli NIK, jak i możliwości jej „szybkiego reagowania”<sup>60</sup>.

Przeprowadzenie kontroli sprawdzającej wykorzystanie uwag, tak jak każdej innej kontroli doraźnej, wymaga zgody wiceprezesa lub prezesa NIK (art. 28a ust. 2 ustawy o NIK), wyrażonej po zachowaniu odpowiedniej procedury<sup>61</sup>. Przepis ustawy określa również, że taką kontrolę prowadzi się na podstawie tematyki kontroli. Dokument ten stanowi więc podstawę do przeprowadzenia czynności kontrolnych sprawdzających, także odnośnie do wykorzystania uwag. Warto podkreślić, że w uzasadnionych wypadkach sprawdzenie sposobu wykorzystania uwag może odbywać się w ramach kontroli planowej<sup>62</sup>, pod warunkiem odpowiedniego uwzględnienia tego zagadnienia w jej programie, o którym mowa w art. 28a ust. 1 ustawy o NIK.

### Pozostałe przepisy zarządzenia

W zarządzeniu nr 11/2020 zostały uregulowane również inne zagadnienia dotyczące uwag. I tak, w myśl § 13 ust. 1 dyrektor kontrolnej jednostki

<sup>59</sup> Tak E. Jarzecka-Siwik, M. Proksa: *Przygotowanie...*, op.cit. s.43.

<sup>60</sup> Jw. s. 44. Inaczej, jak się wydaje, podchodzi to tego J. Mazur: *Kontrole szybkiego reagowania*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2021, s. 34-35, zauważając że spośród kontroli doraźnych najbardziej zbliżone do kontroli szybkiego reagowania wydają się kontrole problemowe, a kontrole sprawdzające „mają inny charakter i inne miejsce w procesie kontroli; co najmniej niektóre z nich można by przewidzieć i umieścić w planie rocznym”.

<sup>61</sup> W § 3 ust. 4 zarządzenia nr 11/2020 określono, że kontrole doraźne (poza problemowymi, które wymagają decyzji podjętej w trybie ust. 3) przeprowadza się na wniosek dyrektora jednostki koordynującej kontrolę albo dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, który występuje do prezesa NIK albo upoważnionego wiceprezesa NIK o wyrażenie zgody. Prezes NIK (upoważniony wiceprezes) podejmuje decyzję dotyczącą wnioskowanej kontroli po zasięgnięciu opinii wyznaczonego radcy prezesa NIK oraz departamentu właściwego w sprawach planu pracy, a następnie przekazuje wniosek do tego departamentu. W wypadku pozytywnej decyzji prezes NIK (upoważniony wiceprezes) może wyznaczyć wiceprezesa NIK do nadzorowania tej kontroli i wyznacza wspierającego kontrolę radcę prezesa NIK.

<sup>62</sup> Jak to trafnie uzasadnili E. Jarzecka-Siwik i M. Proksa „przygotowanie odrębnej kontroli doraźnej, wraz z koniecznością sporządzenia dla niej odrębnej tematyki kontroli oraz przeprowadzenia odrębnego procesu opiniowania i nadzorowania, przy wcześniejszym zaplanowaniu kontroli planowej w tym zakresie, byłoby niepotrzebną stratą czasu i środków (...)”, E. Jarzecka-Siwik, M. Proksa: *Przygotowanie...*, op.cit. s.43.

organizacyjnej: zapewnia rzetelne przedstawianie w wystąpieniach pokontrolnych oceny kontrolowanej działalności, a także uwag i wniosków (pkt 8), monitoruje ich wykorzystanie i realizację (pkt 11) oraz uczestniczy w przygotowaniu projektu pisemnego powiadomienia kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwego organu państwowego lub samorządowego o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym (pkt 12). Radca prezesa NIK, zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 3 zobowiązany jest do weryfikacji, na polecenie prezesa lub nadzorującego wiceprezesa NIK, treści projektu wystąpienia pokontrolnego pod względem m.in. zasadności oceny kontrolowanej działalności, uwag i wniosków. Pozostałe osoby zaangażowane w postępowanie kontrolne wykonują zadania określone w tym zarządzeniu. Niektóre z nich są także związane z uwagami, przy czym zostały określone w ramach bardziej ogólnych obowiązków. Przykładowo kontroler sporządza projekty wymaganych dokumentów, w szczególności wystąpienia pokontrolnego oraz projekty powiadomień, o których mowa w art. 62a ustawy o NIK (§ 19 pkt 4), dokonuje też analizy informacji przekazanej na podstawie art. 62 ustawy (§ 19 pkt 7). Z kolei doradca prawny m.in. opiniuje pod względem prawnym projekty wystąpień pokontrolnych i powiadomień, o których mowa w art. 62a ustawy (§ 18 pkt 6).

Z dokonanego wyżej przeglądu wynika, że zadania dotyczące formułowania uwag oraz monitorowania sposobu ich

wykorzystania zostały dość precyzyjnie rozdzielone pomiędzy kontrolerów.

## Podsumowanie i wnioski

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że uwagi zawarte w wystąpieniu pokontrolnym NIK, mimo dość skromnego uregulowania ustawowego, zaliczają się – podobnie jak oceny i wnioski – do kluczowych elementów oddziaływania pokontrolnego Izby. Niewątpliwie jednak pełnią one odrębną rolę niż oceny i wnioski. Ich powiązanie z tymi ostatnimi w ramach tych samych przepisów oraz ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sprawia, że uwagi schodzą niejako na dalszy plan. Być może jedną z przyczyn jest, że o ile dość łatwo wskazać funkcję wniosków pokontrolnych, to w wypadku uwag okazuje się to o wiele trudniejsze. Zapewne też o wiele prościej sformułować dobry, precyzyjny i konkretny wniosek pokontrolny niż trafną i nadającą się do wykorzystania w praktyce uwagę.

Podsumowanie przedstawionych wyżej treści odnoszących się do uwag i wniosków przedstawiono w tabeli 1, s. 21.

Moim zdaniem, po ponad 10 latach obowiązywania znowelizowanych w roku 2010 przepisów regulujących postępowanie kontrolne NIK, warto byłoby dokonać krytycznego przeglądu przyjętych wówczas rozwiązań. Poważnie rozważyć przy tej okazji zmianę art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli rozszerzającą możliwość formułowania przez Izbę uwag. Do tego czasu warto natomiast – w granicach określonych ustawą i przepisami

Tabela 1. Porównanie wniosków i uwag w wystąpieniu pokontrolnym NIK

Zagadnienie	Wnioski	Uwagi	Komentarz/ podstawa prawna
Podstawa prawna formułowania w wystąpieniu pokontrolnym przed 2 czerwca 2012 r.	Art. 60 ust. 2 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z 2010 r.		Od 17 sierpnia 1995 r. do 1 czerwca 2012 r.
Obowiązująca podstawa prawna	Art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK: „uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”		Dla postępowań kontrolnych wszczętych od 2 czerwca 2012 r.
Zbiorcze określenie	„Zalecenia”, „Wyniki kontroli” (wtedy najczęściej wraz z ocenami)		Terminologia pozaustawowa, przyjmowana w niektórych opracowaniach
Związek z nieprawidłowościami	TAK	TAK	Art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK
Postulat autora dokonania zmian w tym zakresie	NIE	TAK	Propozycja 1 (redakcyjna): „uwagi lub wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”; Propozycja 2 (merytoryczna): „wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, a w razie potrzeby – uwagi dotyczące kontrolowanej działalności”
Obowiązek wykonania (wykorzystania) – wiążący charakter	NIE	NIE	Art. 53 i 62 ustawy o NIK – w kontekście innych przepisów tej ustawy i konstytucyjnej roli NIK
Obowiązek poinformowania po stronie kierownika jednostki kontrolowanej:	TAK	TAK	Art. 62 ustawy o NIK
a) dotyczący sposobu	wykonania	wykorzystania	
b) usankcjonowany karnie	TAK	NIE	Art. 98 ustawy o NIK
Możliwość złożenia zastrzeżeń	TAK	TAK	art. 54 ustawy o NIK
Możliwość powiadomienia przez prezesa NIK innych podmiotów	TAK	TAK	art. 62a ustawy o NIK
Możliwość przeprowadzenia kontroli sprawdzającej	TAK	TAK	Art. 6 ust. 2 ustawy o NIK – kontrole doraźne; uszczegółowienie; – przepisy wykonawcze: obecnie § 3 ust. 2 pkt 4 zarządzenia nr 11/2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów ustawy o NIK, zarządzenia nr 11/2020 oraz literatury.

wewnętrzny – aktywnie wykorzystywać je jako istotne narzędzie oddziaływania pokontrolnego NIK. Postulat ten dotyczy zarówno precyzyjnego formułowania uwag w sprawie stwierdzonych nieprawidłowości<sup>63</sup>, jak i odpowiedniego monitorowania sposobu ich wykorzystania, a w razie

uzasadnionej potrzeby – podejmowania kontroli sprawdzającej.

**ANDRZEJ TROJANOWSKI**  
doradca prawny,  
Delegatura NIK w Rzeszowie

<sup>63</sup> Co zakłada oczywiście rzetelne ich ustalanie i przedstawianie w wystąpieniu pokontrolnym.

**Słowa kluczowe:** wystąpienie pokontrolne NIK, uwagi i wnioski, kontrola doraźna, oddziaływanie NIK  
*Autor wyraził w artykule własne poglądy, a nie instytucji, z którymi jest związany.*

### Bibliografia:

1. Bąkowski T.: *Kilka krytycznych uwag i spostrzeżeń dotyczących formułowania definicji legalnych we współczesnym prawodawstwie*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXXVI, 2016.
2. Czyżak M.: *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” nr 4/2013.
3. Dobrowolski Z.: *Ekonomiczna analiza instytucji kontroli państwowej*, „Studia Lubuskie”, tom V, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Instytut Prawa i Administracji, 2009.
4. Dziwisz S.: *Odpowiedzialność karna kontrolera Najwyższej Izby Kontroli za przestępstwo fałszu intelektualnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” zeszyt 4/2020.
5. Frątczak T.: *Audytorska ewolucja NIK? Analiza wniosków i uwag NIK*, „Kontrola Państwa” nr 2/2015.
6. *Inny Słownik Języka Polskiego PWN* (tom P...Ż), Warszawa 2000.
7. Jagielski J.: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
8. Jasik-Kuchta K.: *Efektywność kontroli NIK na tle wybranych funkcji kontroli państwowej*, „Młody Jurysta” nr 3/2017.
9. Jarzęcka-Siwik E., Berek M., Skwarka B., Wrona Z.: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
10. Jarzęcka-Siwik E., Liszcz T., Niezgódka-Medkova M., Robaczyński W.: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000 r.

11. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Wydanie I, Warszawa 2011.
12. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Wydanie II zaktualizowane, Warszawa 2015.
13. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Wydanie III (zaktualizowane), Warszawa 2018.
14. Jarzecka-Siwik E., Proksa M., *Przygotowanie i przeprowadzanie kontroli doraźnych przez Najwyższą Izbę Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2016.
15. Jarzęcka-Siwik E.: *Stosowanie środków dowodowych w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/1996.
16. Kotowski W., Kurzępa B.: *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli [w:] Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2008.
17. Kowalski D.: *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu przed komisją rozstrzygającą*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2017.
18. Kwiatkowski K.: *Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2016.
19. Mazur J.: *Kontrole szybkiego reagowania*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2021.
20. Murat L.: *Naczelność Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2019.
21. Murat L.: *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014.
22. Padrak R.: *Postępowanie kontrolne NIK, Komentarz*, Wrocław 2012.
23. Sobański R.: *Uwagi o teleologii kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1999.
24. *Słownik Języka Polskiego* (red. M. Szymczak), tom III, Warszawa 1978.
25. Strożek-Kucharska M.: *Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli [w:] Gronkiewicz A., Ziółkowska A. (red.), Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016.
26. Sylwestrzak A.: *Najwyższa Izba Kontroli. Studium Prawnoustrojowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
27. Trojanowski A.: *Powiadomienie o ocenach, uwagach i wnioskach NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2021.
28. Wolter W., Lipczyńska M.: *Elementy logiki. Wykład dla prawników*, Warszawa-Wrocław 1976.
29. Wyporska-Frankiewicz J., Berek M., Jarzęcka-Siwik E.: *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, WKP Warszawa 2020.



**ABSTRACT****Comments in Post-Audit Statement – Analysis of Legal Solutions and Proposals for Changes**

The article is dedicated to legal regulations related to comments in post audit statements of the Supreme Audit Office, referred to in several provisions of the Act on NIK and the regulation on auditors' responsibilities. The basic provision in the area is Article 53(1)(5) of the Act on NIK since it specifies that comments make one of the elements of a post audit statement, which is the most important document developed in an audit. While the other two provisions (Article 62 and Article 62a) are secondary and supplementary. Comments are supposed to be – like conclusions – formulated only when irregularities are found and they are supposed to concern elimination of irregularities. The author has analysed this solution, presented its consequences and a proposal for changes in the regulations that would extend an opportunity for NIK to submit comments. The article also discusses the issues related to the obligation of an auditee to respond to comments, the possibility to oppose or appeal against them, and to conduct an ad hoc audit to check how comments have been used. NIK's conclusions and comments have been compared, with regard to similarities and differences alike. While appreciating the role of comments, a proposal has been made to use them by NIK to increase its audit impact.

**Andrzej Trojanowski**, Legal Advisor, Regional Branch of NIK in Rzeszów

**Key words:** NIK post audit statements, comments and conclusions, ad hoc audit, NIK's impact

## Odpowiedzialność mianowanych kontrolerów NIK

# Posiedzenie wstępne w postępowaniu dyscyplinarnym

Instytucja posiedzenia wstępnego w postępowaniu dyscyplinarnym w Najwyższej Izbie Kontroli nie była dotąd przedmiotem odrębnego opracowania. Jego przebieg nie został unormowany w ustawie o NIK. Ustawodawca zastosował technikę legislacyjną polegającą na odesłaniu do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego. W artykule omówiono przebieg posiedzenia wstępnego, zarysowano też możliwe problemy związane z jego organizacją. Autor posiłkuje się literaturą prawniczą z zakresu postępowania karnego.

**RAFAŁ PADRAK**

### Wprowadzenie

W rozdziale 4a ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> „Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów” postępowanie przed Komisją Dyscyplinarną i Odwoławczą Komisją Dyscyplinarną zostało uregulowane w sposób bardzo ogólny. Ustawa o NIK nie zawiera przepisów, które normowałyby przygotowanie do rozprawy głównej. Wobec tego, że postępowanie dyscyplinarne nie zostało w sposób kompleksowy uregulowane, art. 97p ustawy o NIK odsyła

do odpowiedniego stosowania w toku postępowania dyscyplinarnego przepisów Kodeksu postępowania karnego<sup>2</sup>.

Ważnym elementem przygotowania do rozprawy głównej w postępowaniu karnym (rozdział 4I działu VIII Postępowanie przed sądem pierwszej instancji) jest wskazane w art. 349 k.p.k. posiedzenie wstępne. Pełni ono kluczową rolę w sprawnym przeprowadzaniu rozprawy, gdyż zorganizowanie procesu rozpoznawczego na rozprawie wykracza poza jej ramy, a punkt ciężkości przypada na przygotowanie do rozprawy, a zatem poprzedzający ją etap, co wiąże się z funkcją porządkującą postępowania

<sup>1</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm. W dalszej części artykułu pominięto art. 97p ustawy o NIK przy przywoływaniu przepisów Kodeksu postępowania karnego stosowanych w postępowaniu dyscyplinarnym NIK.

karnego<sup>3</sup>. Posiedzenie wstępne ma służyć realizacji postulatów zwiększenia sprawności postępowania, dążenia do rozstrzygnięcia sprawy bez zbędnej zwłoki oraz zapewnienia realnej możliwości dokonania czynności usprawniających przyszłą rozprawę. Pozwala też należycie zaplanować i skoncentrować czynności procesowe, a jednocześnie ogranicza czynniki sprzyjające przedłużaniu się postępowania, przerywaniu rozprawy lub jej odraczaniu z uwagi na faktyczną niemożność przeprowadzenia czynności. Dotyczy przede wszystkim spraw o obszernym materiale dowodowym, związanym w wielu wypadkach z sytuacją łączności podmiotowej (wielość osób oskarżonych) lub łączności przedmiotowej (wielość zarzucanych czynów)<sup>4</sup>. W posiedzeniu wstępnym aktywny udział powinni wziąć prokurator i obrońca oskarżonego, co pozwala poznać stanowiska stron procesowych i ich pełnomocników co do terminów rozpraw, zakresu postępowania dowodowego, w tym rodzaju dowodów i kolejności ich przeprowadzenia.

Nie sposób podważyć, że również w postępowaniu dyscyplinarnym NIK chodzi o takie zorganizowanie przebiegu rozprawy, aby toczyło się ono bez zbędnych przerw, te zaś powinny być należycie wykorzystane do zapewnienia koncentracji materiału dowodowego na rozprawie

głównej, sprowadzenia dowodów i sprawnego ich przeprowadzenia w celu wydania sprawiedliwego orzeczenia w rozsądnym terminie.

Posiedzenie wstępne realizuje więc zasady koncentracji materiału dowodowego<sup>5</sup>, kontrydiktoryjności, prawdy materialnej (art. 2 § 2 k.p.k.) i prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, uregulowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k.

Poniżej omówiono charakter i zakres posiedzenia wstępnego w ramach przygotowania do rozprawy głównej w postępowaniu dyscyplinarnym NIK, prowadzonym przed zespołem orzekającym Komisji Dyscyplinarnej (KD). Przedstawiono rozstrzygnięcia, które powinny lub mogą być podejmowane na tym posiedzeniu.

### **Skład Komisji Dyscyplinarnej na posiedzeniu wstępnym**

Po stwierdzeniu przesłanki do odbycia posiedzenia wstępnego, zgodnie z art. 349 § 1 k.p.k., prezes sądu niezwłocznie wyznacza sędziego albo członków składu orzekającego, a przewodniczący składu orzekającego kieruje sprawą na posiedzenie wstępne. Stosowanie tej regulacji wprost w postępowaniu dyscyplinarnym NIK nakazywałoby przyjęcie,

<sup>3</sup> Zob. J. Skorupka [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, cz. 1, P. Hofmański (red.), Warszawa 2013, s. 197.

<sup>4</sup> Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, VII kadencja Sejmu RP, druk sejmowy nr 870, s. 79.

<sup>5</sup> Zgodnie z tą zasadą proces powinien stanowić zwarty, konsekwentny ciąg czynności i zdarzeń, bez przerw i przestojów. Jest to dyrektywa skierowana pod adresem organów procesowych, by w ramach obowiązujących przepisów starały się o to, aby proces przebiegał jako zwarty, konsekwentny tok czynności – por. P. Rogoziński [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, S. Steinborn (red.), LEX/el. 2016, art. 349.

że przewodniczący Komisji Dyscyplinarnej wyznacza członka zespołu orzekającego Komisji Dyscyplinarnej albo zespół orzekający<sup>6</sup> do przeprowadzenia posiedzenia wstępnego, a następnie przewodniczący zespołu orzekającego KD kieruje sprawą na posiedzenie wstępne. Literalne odczytanie art. 349 § 1 k.p.k. budzi jednak wątpliwości, ponieważ może sugerować, że decyzję w sprawie przeprowadzenia posiedzenia wstępnego miałby podejmować wyłącznie przewodniczący KD, a przewodniczący zespołu orzekającego KD jedynie wykonuje jego dyspozycję, kierując sprawą na posiedzenie wstępne. Wydaje się jednak, że przewodniczący Komisji Dyscyplinarnej ma prawo, a nie obowiązek wyznaczenia terminu posiedzenia wstępnego, jak mogłoby sugerować sformułowanie zawarte w art. 349 § 1 k.p.k. Przewodniczący zespołu orzekającego nie może być pozbawiony możliwości zaplanowania i prawidłowego zorganizowania rozprawy. To zespół orzekający KD jest odpowiedzialny za realizację zasad procesowych w prowadzonym postępowaniu dyscyplinarnym. Należałoby zatem przyjąć, że przewodniczący KD może ograniczyć się do wyznaczenia składu zespołu orzekającego do rozpoznania sprawy, stosownie do art. 350 § 1 k.p.k.<sup>7</sup> W takiej sytuacji

decyzję w sprawie przeprowadzenia posiedzenia wstępnego może po analizie akt sprawy podjąć również przewodniczący zespołu orzekającego KD, który następnie skieruje ją na posiedzenie wstępne, wydając stosowne zarządzenie określające w szczególności jego termin<sup>8</sup>.

Niezależnie od tego, czy decyzję w sprawie przeprowadzenia posiedzenia wstępnego podejmuje przewodniczący KD, czy przewodniczący zespołu orzekającego KD, pojawia się problem, w jakim składzie Komisja powinna prowadzić to posiedzenie. Według art. 97g ust. 1 ustawy o NIK Komisja Dyscyplinarna rozpoznaje sprawy w trzysobowych zespołach orzekających. Przepis ten dotyczy jednak rozpoznawania spraw dyscyplinarnych, a więc etapu przeprowadzania rozprawy. Z literalnego brzmienia art. 349 § 1 k.p.k. wynikałoby, że przewodniczący KD może wyznaczyć członka zespołu orzekającego KD albo zespół orzekający KD do przeprowadzenia posiedzenia wstępnego. Podobne wnioski wynikają z art. 30 § 1 k.p.k.<sup>9</sup>

Należy jednak zauważyć, że na posiedzeniu wstępnym rozstrzyga się m.in. wnioski o wyłączenie członka zespołu orzekającego (art. 349 § 6 k.p.k.). Strony powinny zatem wcześniej wiedzieć, kto będzie sprawę rozpoznawał. Nie bez znaczenia jest też konieczność zsynchronizowania

<sup>6</sup> Dalej odpowiednio: przewodniczący KD, członek zespołu orzekającego KD, przewodniczący zespołu orzekającego KD.

<sup>7</sup> Zgodnie z tym przepisem w zw. z art. 97p i art. 97g ust. 1 ustawy o NIK, w sprawach, w których nie wyznaczono posiedzenia, o którym mowa w art. 349 k.p.k., przewodniczący KD wydaje pisemne zarządzenie wskazujące członków zespołu orzekającego KD.

<sup>8</sup> Por. K. Dąbkiewicz: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian*, LEX 2015.

<sup>9</sup> Według tego przepisu na posiedzeniu sąd orzeka jednoosobowo, chyba że ustawa stanowi inaczej albo ze względu na szczególną zawilgość sprawy lub jej wagę prezes sądu zarządzi jej rozpoznanie w składzie trzech sędziów.

terminów rozprawy z terminarzem wszystkich członków zespołu orzekającego<sup>10</sup>. Z uwagi na znaczenie decyzji podejmowanych w trakcie posiedzenia wstępnego wydaje się więc, że w pełni uprawnione jest założenie, iż skład KD wyznaczony w trybie art. 349 § 1 k.p.k. przez przewodniczącego KD albo później, przed rozpoczęciem przewodu dyscyplinarnego, przez przewodniczącego zespołu orzekającego KD wyznaczonego na podstawie art. 350 § 1 k.p.k., powinien odpowiadać (personalnie) składowi, który będzie rozpoznawał sprawę na rozprawie<sup>11</sup>. Jak wiadomo NIK działa na zasadach kolegalności (art. 1 ust. 3 ustawy o NIK). Nie ma podstaw, aby przyjąć, że nie dotyczy ona postępowania dyscyplinarnego NIK.

Niezależnie od sposobu widzenia tych zagadnień należałoby przyjąć, że nie należycie obsadzony skład KD na posiedzeniu wstępnym nie może stanowić podstawy bezwzględnej przyczyny odwoławczej, gdyż dotyczy ona tylko rozprawy (art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.). Natomiast zarzut obrazy przepisów postępowania odnoszący się do niewłaściwego składu mógłby być skuteczny, gdyby wpływała ona na treść orzeczenia (art. 438 pkt 2 k.p.k.). Z uwagi na sposobność zmiany na rozprawie wszelkich decyzji podejmowanych na posiedzeniu wstępnym skuteczne podniesienie tego zarzutu nie wydaje się w praktyce możliwe<sup>12</sup>.

## Charakter posiedzenia wstępnego

Zgodnie z art. 349 § 1 k.p.k., posiedzenie wstępne powinno być przeprowadzone, jeżeli przewidywany zakres postępowania dowodowego uzasadnia przypuszczenie, że przewód dyscyplinarny nie zostanie zamknięty na pierwszym terminie rozprawy. Obligatoryjność wyznaczenia posiedzenia wstępnego osłabia w takiej sytuacji ocenny charakter przesłanki jego przeprowadzenia. Ustawodawca zdał się na osąd przewodniczącego KD albo przewodniczącego zespołu orzekającego KD co do zakresu postępowania dowodowego i jego wpływu na liczbę koniecznych terminów rozpraw. Przypuszczenie, że przewód dyscyplinarny nie zostanie zamknięty na pierwszym terminie rozprawy ma charakter subiektywny i zależy od uznania przewodniczącego KD albo przewodniczącego zespołu orzekającego KD. Uznanie to nie jest co prawda dowolne, lecz nie ma również precyzyjnych kryteriów dokonania tej oceny, bo zależy ona od apriorycznej analizy materiału dowodowego (z uwzględnieniem, że nie wszystkie dowody, które potencjalnie miałyby być przeprowadzone na rozprawie są znane, ponieważ strony nie musiały przedstawić wszystkich wniosków dowodowych) oraz sprawności działania w toku rozprawy<sup>13</sup>.

Określony w art. 349 § 1 k.p.k. okres przeznaczony na ocenę powinien obejmować czas, w którym jest prowadzone postępowanie

<sup>10</sup> Por. P. Rogoziński, op.cit.

<sup>11</sup> Por. K. Dąbkiewicz, op.cit.

<sup>12</sup> Por. D. Drajewicz [w:] *Kodeks postępowania karnego*. Tom I. Komentarz. Art. 1-424, D. Drajewicz (red.), Warszawa 2020, komentarz do art. 349 kpk, Legalis.

<sup>13</sup> P. Rogoziński, op.cit.

dowodowe od rozpoczęcia przewodu dyscyplinarnego, czyli od zwięzłego przedstawienia przez rzecznika dyscyplinarnego zarzutów zawartych we wniosku o ukaranie (art. 385 k.p.k.) do jego zamknięcia przez przewodniczącego zespołu orzekającego KD po przeprowadzeniu postępowania dowodowego (art. 405 k.p.k.). Sformułowanie „postępowanie dowodowe”, wskazane w art. 349 § 1 k.p.k., należy rozumieć szeroko, a zatem obejmie ono nie tylko czas przesłuchania obwinionego i świadków w sali rozpraw, ale także czas na przeprowadzenie innych dowodów (np. opinii biegłych, eksperymentów procesowych). Każda obiektywna trudność związana z przeprowadzeniem dowodu musi zostać wzięta pod uwagę przy ocenie, czy przewód dyscyplinarny nie zostanie zamknięty w pierwszym terminie rozprawy. Oceniając konieczność wyznaczenia posiedzenia wstępnego, należy kierować się w szczególności liczbą obwinionych, świadków, koniecznością uzyskania opinii biegłych, a następnie ich przesłuchania<sup>14</sup>. Nie może budzić wątpliwości, że szacując przewidywany zakres postępowania dowodowego, przewodniczący KD (przewodniczący zespołu orzekającego KD) nie powinien ograniczać się jedynie do wniosków dowodowych zawartych we wniosku o ukaranie, ale uwzględnić również stanowisko zajęte przez strony postępowania, w tym w odpowiedzi na wnioski o ukaranie oraz w zgłoszonych

do tego momentu wnioskach dowodowych<sup>15</sup>. Co do zasady możliwość zakończenia przewodu dyscyplinarnego na pierwszej rozprawie, a zatem bez konieczności poprzedzania jej posiedzeniem wstępnym, odnosi się do spraw o nieskomplikowanych pod względem stanu faktycznego oraz niewielkiej ilości materiału dowodowego, zwłaszcza o charakterze osobowym<sup>16</sup>.

W art. 349 § 1 k.p.k. przewidziano jeden wyjątek uzasadniający odstępianie od wyznaczenia posiedzenia wstępnego, tj. w razie złożenia wniosku o dobrowolne poddanie się karze bez przeprowadzania postępowania dowodowego przez oskarżonego, któremu zarzucono przestępstwo zagrożone karą nieprzekraczającą 15 lat pozbawienia wolności (art. 387 § 1 k.p.k.). Nie wydaje się możliwe odpowiednie zastosowanie tego wyjątku w sprawach dyscyplinarnych. W ustawie o NIK nie przewidziano instytucji dobrowolnego poddania się karze. Wprowadzenie tego rodzaju porozumień procesowych wymagałoby określenia przez ustawodawcę przesłanek umożliwiających ich zawarcie, w tym w odniesieniu do katalogu kar. Zapewniłoby to jednakowe podejście w stosunku do wszystkich obwinionych i pozwoliło uniknąć zarzutów wobec Komisji Dyscyplinarnej i rzeczników dyscyplinarnych o dowolność postępowania<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Por. D. Drajewicz, op.cit.

<sup>15</sup> A. Ważny [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, A. Sakowicz (red.), wyd. 10, Warszawa 2023, komentarz do art. 349, Legalis.

<sup>16</sup> Por. W. Jasiński, K. Leżak [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wyd. 5, Warszawa 2021, J. Skorupka (red.), komentarz do art. 349, Legalis.

<sup>17</sup> Możliwość zawierania takich porozumień procesowych, jak dobrowolne poddanie się karze na rozprawie w procesie karnym nie budzi wątpliwości w świetle aktualnego orzecznictwa TSUE (zob. wyrok TSUE z 13.6.2019 r., C-646/17, LEX nr 2680398). Nie ma więc przeszkód, aby w postępowaniach dyscyplinarnych ustawodawca wprowadził analogiczne rozwiązania, służące przyspieszeniu i uproszczeniu postępowania.

Zgodnie z art. 349 § 2 k.p.k. w wypadku zaistnienia okoliczności określonych w § 1 tego artykułu, uzasadniających odstąpienie od skierowania sprawy na posiedzenie wstępne, przewodniczący wydaje w tym przedmiocie zarządzenie. Wymaga ono uzasadnienia. Okoliczności uzasadniające odstąpienie od posiedzenia wstępnego określono w art. 349 § 1 zd. 3 k.p.k. Biorąc pod uwagę, że nie mogą one znaleźć zastosowania w postępowaniu dyscyplinarnym, a ustawodawca nie przewidział innych wyjątków od obowiązku wyznaczenia posiedzenia wstępnego, nie istnieje również wymóg wydania zarządzenia w sprawie odstąpienia od wyznaczenia sprawy na posiedzenie wstępne. Nie ma racjonalnych powodów do wydawania zarządzenia o odstąpieniu od wyznaczenia posiedzenia wstępnego (i jego uzasadnienia) w razie uznania przez przewodniczącego KD, że przewód dyscyplinarny może zostać zakończony na pierwszej rozprawie. Byłoby to przejawem nieuzasadnionego tłumaczenia się z określonego sposobu postępowania. Ponadto trudno wskazać, do kogo byłoby kierowane uzasadnienie zarządzenia o odstąpieniu od posiedzenia wstępnego<sup>18</sup>.

Stosownie do art. 349 § 11 k.p.k., na wniosek strony lub z urzędu można wyznaczyć posiedzenie w przedmiocie planowania

i organizacji rozprawy głównej również po rozpoczęciu przewodu dyscyplinarnego, jeżeli przyczyni się to do usprawnienia dalszego biegu postępowania. Przepisy § 3-10 tego artykułu stosuje się wówczas odpowiednio<sup>19</sup>. Brzmienie przepisu wskazuje, że przeprowadzenie tego posiedzenia ma charakter fakultatywny i jest uzależnione od uznania przewodniczącego zespołu orzekającego KD<sup>20</sup>, który powinien wydać stosowne zarządzenie (art. 93 § 2 k.p.k.). Biorąc pod uwagę użyte w art. 349 § 11 k.p.k. wyrażenie, że posiedzenie w przedmiocie planowania i organizacji rozprawy można „również” wyznaczyć po rozpoczęciu przewodu sądowego (dyscyplinarnego), należałoby opowiedzieć się za interpretacją, że przepis ten umożliwia wyznaczenie dodatkowego posiedzenia mającego na celu zaplanowanie i organizację rozprawy z uwagi na wystąpienie nowych lub uprzednio nieznanymi okoliczności (faktycznych, procesowych) w sprawie, a sprawne kontynuowanie postępowania dowodowego wymaga zaplanowania i zorganizowania jego dalszego toku<sup>21</sup>.

Posiedzenie wstępne nie zostało zaliczone do kategorii posiedzeń jawnych w art. 95b § 2 k.p.k., co oznacza, że nie jest jawne zewnętrznie z mocy ustawy (jest

<sup>18</sup> Por. W. Jasiński, K. Leżak, op.cit.

<sup>19</sup> Ustawodawca nie używa w tym przepisie terminu „posiedzenie wstępne” ze względu na etap postępowania, w którym może ono być przeprowadzone, tj. w trakcie przewodu dyscyplinarnego, a nie przed jego otwarciem.

<sup>20</sup> W związku z tym, że decyzja o wyznaczeniu posiedzenia jest podejmowana na etapie przewodu dyscyplinarnego, nie podejmuje jej przewodniczący KD.

<sup>21</sup> W literaturze prawniczej z zakresu postępowania karnego prezentowany jest również pogląd, że posiedzenie mające na celu planowanie i organizację rozprawy można wyznaczyć dopiero na etapie przewodu sądowego, co daje możliwość odstąpienia na podstawie art. 349 § 2 k.p.k. od odbycia posiedzenia wstępnego przed pierwszym terminem rozprawy. Przy takim poglądzie także wydawanie i uzasadnianie zarządzenia o odstąpieniu od posiedzenia wstępnego ujawnia się jako celowe (art. 349 § 2 k.p.k.). Nadto, pozwala zinterpretować regulację względnej prekluzji, uregulowanej w art. 349 § 7 k.p.k., w zgodzie z wymogami konwencyjnymi, konstytucyjnymi i regulacją kodeksową instytucji, do których odnosi się owa prekluzja – zob. W. Jasiński, K. Leżak, op.cit.

niedostępne dla publiczności). Przewodniczący KD może zarządzić, że posiedzenie wstępne będzie jawne (art. 95b § 1 k.p.k.), jednakże jawność powinna być ograniczona do członków Kolegium NIK i mianowanych kontrolerów. Taki wniosek wynika z art. 97g § 2 ustawy o NIK, regulującego jawność rozprawy dyscyplinarnej. Jeśli bowiem jawność rozprawy została przez ustawodawcę ograniczona, podobnie powinno być z jawnością posiedzenia wstępnego. Treść § 3 i 4 art. 349 k.p.k. wskazuje, że posiedzenie wstępne jest jawne wewnątrz, tj. dla stron i ich reprezentantów procesowych.

### **Uczestnicy posiedzenia wstępnego**

W art. 349 § 3 k.p.k. przewidziano obowiązkowy udział rzecznika dyscyplinarnego, obrońcy obwinionego i pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego w posiedzeniu wstępnym, a pozostałych stron (tj. obwinionego/obwinionych) i pokrzywdzonego – jeżeli przewodniczący zespołu orzekającego KD tak zarządzi. Zgodnie z przyjętym modelem, w posiedzeniu wstępnym przewidziano przede wszystkim udział profesjonalnych podmiotów, których wiedza i doświadczenie może pozytywnie oddziaływać na sprawność postępowania. Przewodniczący zespołu orzekającego KD powinien zobowiązywać do udziału w posiedzeniu obwinionego lub pokrzywdzonego w zależności od okoliczności sprawy, jeśli udział ten jest wskazany, gdyż może przyczynić się do usprawienia

postępowania<sup>22</sup>. Należy odnotować, że ustawodawca dopuszcza udział w posiedzeniu wstępnym jednego podmiotu niebędącego stroną lub reprezentantem procesowym strony, tj. pokrzywdzonego. Pokrzywdzony może bowiem stać się stroną, jeśli złoży oświadczenie, że będzie działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego (art. 53 i art. 54 § 1 k.p.k.). Może to uczynić do czasu rozpoczęcia przewodu dyscyplinarnego na rozprawie przed Komisją Dyscyplinarną, w szczególności na posiedzeniu wstępnym.

Podmiotom zobowiązanym do stawienia (z mocy ustawy albo na podstawie zarządzenia) należy wysłać wezwanie o terminie i miejscu posiedzenia wstępnego. Udział w posiedzeniu wstępnym obwinionego i pokrzywdzonego nie jest co do zasady obowiązkowy, jeśli więc nie zostali do tego zobligowani zarządzeniem przewodniczącego zespołu orzekającego KD, wydaje się, że należałoby ich poinformować o terminie i miejscu posiedzenia wstępnego w formie zawiadomienia. Jeśli bowiem ustawodawca w art. 349 § 4 k.p.k. umożliwił obwinionemu i pokrzywdzonemu przedstawienie stanowiska w przedmiocie planowania i organizacji rozprawy głównej (w tym ustnie, na posiedzeniu), a przewodniczący może wezwać także osoby uprawnione do udziału w posiedzeniu wstępnym do przedstawienia oświadczeń i wniosków, to w konsekwencji powinien zawiadomić je o terminie i miejscu posiedzenia wstępnego. Wzmianka o zawiadomieniu o terminie posiedzenia wstępnego

<sup>22</sup> Por. M. Klejnowska: *Posiedzenie przygotowawcze sądu karnego przed rozprawą*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2014, s. 24-25.



znajduje się również w art. 349 § 3 k.p.k. Powyższe oznacza, że przepisy art. 349 § 3 i 4 k.p.k. stanowią *lex specialis* wobec art. 96 k.p.k.<sup>23</sup>. Należy również zauważyć, że zapewnienie udziału w posiedzeniu wstępnym jedynie rzecznikowi dyscyplinarnemu mogłoby powodować naruszenie zasady równości broni w sytuacji, gdy obwiniony nie korzysta z pomocy obrońcy<sup>24</sup>.

W art. 349 § 3 k.p.k. ustawodawca przesądził, że niestawiennictwo strony, obrońcy, pełnomocnika lub pokrzywdzonego, należycie wezwanych na posiedzenie lub zawiadomionych o jego terminie, nie stoi na przeszkodzie przeprowadzeniu posiedzenia. Zrezygnowano z obligatoryjnej obecności tych podmiotów, aby wprowadzając czynności mające usprawnić postępowanie, nie doprowadzić do efektu przeciwnego, tj. przewlekania postępowania czy blokowania dalszych etapów postępowania, np. przez unikanie doręczeń zawiadomień czy niestawiennictwo. Rozwiązanie oparto zatem na założeniu, że efektywność posiedzenia uzależniona jest od postawy uczestników postępowania, a nie od wymuszania stawiennictwa<sup>25</sup>.

Niestawiennictwo podmiotów wzywanych albo zawiadamianych nie tamuje przebiegu posiedzenia wstępnego, nawet gdy było usprawiedliwione. Nie stosuje się wobec tego art. 117 § 2 k.p.k.<sup>26</sup>. Posiedzenie wstępne ma charakter organizacyjny i nie przeprowadza się na nim czynności procesowych, należy więc stwierdzić, iż nieprzybycie na nie uprawnionego podmiotu, połączone z brakiem dowodu zawiadomienia go o terminie posiedzenia, nie powinno stanowić przeszkody w jego przeprowadzeniu. Nie należy ponadto zapominać o celu, w jakim jest wyznaczane to posiedzenie. Odroczenie go przyczyniłoby się bowiem do wydłużenia postępowania już na jego samym początku<sup>27</sup>. W literaturze prawniczej z zakresu postępowania karnego został wyrażony pogląd, że wprowadzenie obligatoryjnego udziału podmiotów wyszczególnionych w art. 349 § 3 k.p.k. w posiedzeniu wstępnym, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że ich niestawiennictwo mimo prawidłowego wezwania nie stoi na przeszkodzie przeprowadzeniu posiedzenia, czyni iluzorycznym obowiązek udziału owych podmiotów (zobligowanych mocą przepisu lub

<sup>23</sup> Por. A. Ważny, op.cit. Zgodnie z art. 96 § 1 k.p.k. strony oraz osoby niebędące stronami, jeżeli wykażą interes prawny w rozstrzygnięciu, mają prawo wziąć udział w posiedzeniu wówczas, gdy ustawa tak stanowi, chyba że ich udział jest obowiązkowy. Przepis art. 451 stosuje się odpowiednio. Według § 2, w pozostałych wypadkach nie zawiadamia się ich o posiedzeniu, a mogą wziąć w nim udział, jeżeli się stawią, chyba że ustawa stanowi inaczej.

<sup>24</sup> Por. C. Kulesza [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. II, K. Dudka (red.), Warszawa 2020, komentarz do art. 349 k.p.k., LEX, P. Rogoziński, op.cit. i cytowana tam literatura.

<sup>25</sup> Por. A. Ważny, op.cit.

<sup>26</sup> Zgodnie z tym przepisem czynności nie przeprowadza się, jeżeli osoba uprawniona nie stawiła się, a brak dowodu, że została o niej powiadomiona, oraz jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że niestawiennictwo wynika z powodu przeszkód żywiołowych lub innych wyjątkowych przyczyn, a także wtedy, gdy osoba ta usprawiedliwiła należycie niestawiennictwo i wnosi o nieprzeprowadzenie czynności bez jej obecności, chyba że ustawa stanowi inaczej.

<sup>27</sup> K. Eichstaedt [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, D. Świecki (red.), LEX/el. 2022, art. 349.

zarządzeniem przewodniczącego). Tego rodzaju regulacja nie przynosi zakładanego przez ustawodawcę rezultatu w postaci wymuszenia udziału prokuratora (tu: rzecznika dyscyplinarnego) w posiedzeniu wstępnym. Może się zatem okazać, że nie weźmie w nim udziału żadna ze stron, jak też żaden z innych uprawnionych podmiotów, co uczyni posiedzenie wstępne zbędnym, a przez to niepotrzebnie wydłużającym czas trwania sprawy i generującym niepotrzebne koszty<sup>28</sup>.

### Zakres przedmiotowy posiedzenia wstępnego

Podstawowym celem posiedzenia wstępnego jest zaplanowanie i zorganizowanie przebiegu postępowania dowodowego. Uczestnicy posiedzenia przedstawiają wnioski, oświadczenia, o których mowa w art. 349 § 5 i 6 k.p.k. i na ich podstawie przewodniczący zespołu orzekającego KD albo zespół orzekający KD podejmują rozstrzygnięcia. Uczestnicy posiedzenia wstępnego mogą składać:

- wnioski dowodowe;
- wnioski o przeprowadzenie dowodów bezpośrednio lub przez ich odczytanie;
- wnioski o przeprowadzenie dowodów w określonej kolejności;
- wnioski o sprowadzenie dowodu rzeczowego na rozprawę i o uzyskanie przez zespół orzekający określonego dokumentu mającego znaczenie dla jej rozstrzygnięcia;
- wnioski formalne dotyczące biegu postępowania, w tym istnienia okoliczności określonych w art. 17 § 1 k.p.k.,

przekazania sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu uzupełnienia postępowania, a także wnioski o wyłączenie członka zespołu orzekającego KD;

- wnioski o zezwolenie na udział w rozprawie na odległość z wykorzystaniem urządzeń umożliwiających jednoczesny i bezpośredni przekaz obrazu i dźwięku,
- oświadczenia o proponowanych terminach rozprawy i okresach występowania obiektywnych przeszkód uniemożliwiających udział w rozprawie;
- oświadczenia odnoszące się do wniosków dowodowych złożonych przez inną stronę;
- inne oświadczenia i wnioski dotyczące okoliczności istotnych dla sprawności i prawidłowego przeprowadzenia procesu sądowego.

Wniosek o ukaranie, zgodnie z art. 333 § 1 k.p.k. powinien zawierać m.in.: listę osób, których wezwania żąda oskarżyciel, wykaz innych dowodów, których przeprowadzenia domaga się on na rozprawie głównej. W terminie 7 dni od doręczenia wniosku o ukaranie obwiniony ma prawo wniesienia na rozprawie głównej pisemnej odpowiedzi, w której może zgłosić wnioski dowodowe (art. 338 § 2 k.p.k.). Stosownie do art. 169 § 1 k.p.k. we wniosku należy podać oznaczenie oraz okoliczności, które mają być za jego pomocą potwierdzone. Można także określić sposób przeprowadzenia dowodu. Z §2 wynika, że wniosek dowodowy może zmierzać do wykrycia lub oceny dowodu. Ustawodawca nie przewidział prekluzji dowodowej, istnieje więc możliwość ponawiania

<sup>28</sup> Por. W. Jasiński, K. Leżak, op.cit.

wniosków dowodowych na dalszych etapach postępowania oraz możliwość późniejszego dopuszczenia dowodu, choćby nie pojawiły się nowe okoliczności. Powoduje to, że obrońca może przedstawić już w trakcie posiedzenia wstępnego wszystkie wnioski dowodowe zbijające argumenty oskarżenia bądź tylko niektóre, a więc podać w pisemnym stanowisku tylko tyle, ile jest konieczne, aby zorganizować rozprawę. Współpraca obrońcy i pełnomocnika nie może niweczyć obranej przez stronę, jej obrońcę czy pełnomocnika taktyki procesowej<sup>29</sup>. Należy również zauważyć, że według art. 369 k.p.k. dowody na poparcie oskarżenia powinny być w miarę możliwości przeprowadzone przed dowodami służącymi do obrony. Wnioski o przeprowadzenie dowodów bezpośrednio lub przez ich odczytanie dotyczą *de facto* tylko zeznań świadków (ewentualnie wyjaśnień obwinionego), bo jedynie co do tego rodzaju dowodów można na wniosek strony odstąpić od ich bezpośredniego przeprowadzenia i zastąpić dowodem pochodnym. Zgodnie z art. 392 § 1 k.p.k. wolno odczytywać na rozprawie głównej protokoły przesłuchania świadków i obwinionych, sporządzone w postępowaniu przygotowawczym lub przed Komisją Dyscyplinarną albo w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę, gdy bezpośrednio przeprowadzenie dowodu nie jest niezbędne, a żadna z obecnych stron temu się nie sprzeciwia<sup>30</sup>. Inne

dokumenty zawarte w aktach sprawy mogą nie być odczytywane na rozprawie (art. 394 k.p.k.), a ich ujawnienie następuje z chwilą zamknięcia przewodu dyscyplinarnego (art. 405 § 2 i 3 k.p.k.)<sup>31</sup>. Wnioski o zezwolenie na udział w rozprawie na odległość z wykorzystaniem urządzeń umożliwiających jednoczesny i bezpośredni przekaz obrazu i dźwięku mogą być składane na podstawie art. 374 § 3 k.p.k. Wydaje się również, że w drodze analogii w postępowaniu dyscyplinarnym NIK zastosowanie będzie miał art. 83 ust. 1 epizodycznej ustawy z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19<sup>32</sup>, regulujący tę kwestię w odniesieniu do postępowania karnego. Według art. 374 § 3 k.p.k. przewodniczący zespołu orzekającego KD, na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, powinien wyrazić zgodę na jego udział w rozprawie przy użyciu urządzeń technicznych, umożliwiających udział w rozprawie na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie względy techniczne. Natomiast stosownie do art. 83 ust. 1 ustawy o skutkach COVID-19 w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii przewodniczący zespołu orzekającego KD może zarządzić,

<sup>29</sup> Por. C. Kulesza, *op.cit.*

<sup>30</sup> Podstawą do odstąpienia od zasady bezpośredniości (z urzędu) są również okoliczności wskazane w art. 391 § 1 k.p.k.

<sup>31</sup> Por. K. Eichstaedt, *op.cit.*

<sup>32</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2141, dalej ustawa o skutkach COVID-19.

ze strony, obrońcy lub pełnomocnicy biorą udział w rozprawie przy użyciu urządzeń technicznych, pozwalających na przeprowadzenie rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, przebywając w przystosowanym do tego pomieszczeniu lub pomieszczeniach NIK.

Wnioski formalne dotyczące biegu postępowania, w tym występowania okoliczności określonych w art. 17 § 1 k.p.k., przekazania sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu uzupełnienia postępowania, a także wnioski o wyłączenie członka zespołu orzekającego KD powinny być złożone najpóźniej na tym posiedzeniu (art. 349 § 6 k.p.k.). Względność prekluzji w odniesieniu do składu wskazanych wniosków wynika z treści art. 349 § 7 k.p.k., zgodnie z którym te złożone po zakończeniu posiedzenia wstępnego pozostawia się bez rozpoznania, chyba że wnioskodawca wykaże, iż okoliczności uzasadniające złożenie wniosku powstały albo stały się mu znane później. Względna prekluzja dotycząca wniosku o przekazanie sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu uzupełnienia postępowania nie powinna budzić wątpliwości. Powstaje jednak pytanie, czy art. 349 § 6 i 7 k.p.k. stanowią *lex specialis* w odniesieniu do regulacji terminu do złożenia wniosku o wyłączenie sędziego (tu: członka zespołu

orzekającego KD), jak też do treści art. 17 § 1 w zw. z art. 339 § 3 pkt 1 i 2 k.p.k.<sup>33</sup>. Choć prekluzja jest konstrukcją prawną stosowaną w procedurach sądowych, powinna być wykorzystywana z dużą ostrożnością. Z art. 41 § 2 k.p.k. wynika, że wniosek o wyłączenie członka zespołu orzekającego powinien być złożony przed rozpoczęciem przewodu sądowego, chyba że przyczyna wyłączenia powstała lub stała się stronie wiadoma dopiero po rozpoczęciu przewodu. W związku z tym, że odstąpienie od przeprowadzenia posiedzenia wstępnego może nastąpić w wyjątkowych przypadkach, art. 41 § 2 k.p.k. obecnie ma niewielkie zastosowanie. Wprowadzanie dalszej prekluzji niż to wynika z art. 41 § 2 k.p.k. wydaje się być nieuzasadnione. Przepisy o wyłączeniu członka zespołu orzekającego mają charakter gwarancyjny, urzeczywistniając prawo jednostki do rozpoznania jej sprawy przez bezstronny zespół orzekający KD<sup>34</sup>. W konsekwencji należy uznać, że złożenie takiego wniosku po terminie wskazanym w art. 349 § 7 k.p.k., choć formalnie powoduje pozostawienie go bez rozpoznania, dla zespołu orzekającego KD powinno stanowić sygnalizację w trybie art. 9 § 2 k.p.k. do wydania decyzji procesowej z urzędu, gdy wskazana okoliczność uzasadnia wyłączenie członka zespołu orzekającego KD. Jeżeli zaś nie ma ku temu podstaw,

<sup>33</sup> Zgodnie z tymi przepisami przewodniczący KD kieruje sprawą na posiedzenie także wtedy, gdy zachodzi potrzeba innego rozstrzygnięcia przekraczającego jego uprawnienia, a zwłaszcza:

- 1) umorzenia postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 2-11;
- 2) umorzenia postępowania z powodu oczywistego braku faktycznych podstaw oskarżenia.

<sup>34</sup> Por. W. Jasiński, K. Leżak, op.cit.

to decyzja o odmowie uwzględnienia wniosku nie zapada, gdyż pozostawia się go bez rozpoznania, co *implicite* oznacza, że zawarta w nim okoliczność nie uzasadniała wydania decyzji z urzędu<sup>35</sup>.

W odniesieniu do wniosku o umorzenie postępowania wobec wystąpienia okoliczności wskazanych w art. 17 § 1 k.p.k. należy podkreślić, że norma wynikająca z treści tego przepisu, w powiązaniu z art. 339 § 3 pkt 1 i 2 oraz art. 414 § 1 k.p.k.<sup>36</sup>, ma charakter bezwzględny, obligujący zespół orzekający KD do umorzenia postępowania, gdy do czasu rozpoczęcia przewodu dyscyplinarnego ujawni się któraś z okoliczności opisanych w art. 17 § 1 k.p.k. Podobnie rzecz się ma, jeśli zachodzi jedna z okoliczności wyłączających postępowanie, określonych w art. 17 § 1 pkt 5, 6 i 8–11 k.p.k.<sup>37</sup>, stanowiących bezwzględny powód odwoławczy, skutkujący uchyleniem skazzonego orzeczenia niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów oraz wpływu uchybienia na jego treść (art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k.), którego to skutku prekluzja nie wyłącza<sup>38</sup>.

Oświadczenia, które mogą być składane na posiedzeniu wstępnym dotyczą w szczególności postulowanych terminów i liczby rozpraw, terminów usprawiedliwionej nieobecności (np. planowane

pobyty w szpitalu, sanatorium, urlopy wypoczynkowe), okresów, które nie kolidują z innymi obowiązkami uczestnika postępowania. Uczestnik posiedzenia wstępnego ma również prawo wypowiedzieć się co do wniosków dowodowych złożonych przez inną stronę (np. pozostawiając KD do uznania ich dopuszczenie lub sprzeciwiając się przeprowadzeniu lub przeprowadzeniu w określonej kolejności). Innym oświadczeniem dotyczącym okoliczności istotnych dla sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia przewodu dyscyplinarnego może być podanie przybliżonego czasu niezbędnego do przesłuchania danego świadka.

### Stanowiska stron i ich przedstawicieli

Sprawne i prawidłowe przeprowadzenie przewodu dyscyplinarnego zależy od zaangażowania jego uczestników w przebieg posiedzenia wstępnego. Zgodnie z art. 349 § 4 k.p.k. strony i inne osoby, których udział w posiedzeniu wstępnym jest obowiązkowy, a także pozostałe strony i pokrzywdzony mogą przedstawić stanowisko w przedmiocie planowania i organizacji rozprawy głównej. W tym przepisie została określona również forma stanowiska – należy je zgłosić na piśmie i w związku z tym powinno spełniać wymogi pisma

<sup>35</sup> Por. K. Eichstaedt, op.cit.

<sup>36</sup> Według tego przepisu w razie stwierdzenia po rozpoczęciu przewodu dyscyplinarnego okoliczności wyłączającej ściganie, zespół orzekający umarza postępowanie orzeczeniem. Jednakże w razie stwierdzenia okoliczności wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 zespół orzekający KD wydaje orzeczenie uniewinniające, chyba że sprawca w chwili czynu był niepoczytalny.

<sup>37</sup> W odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego chodzi o sytuacje, gdy: obwiniony zmarł, nastąpiło przedawnienie karalności, brak właściwego wniosku o ukaranie, inna okoliczność wyłączająca ściganie (np. zakończenie pracy w NIK obwinionego).

<sup>38</sup> Por. W. Jasiński, K. Leżak, op.cit.

procesowego (art. 119 k.p.k.)<sup>39</sup>. Jeśli stanowisko będzie przedstawione dopiero na posiedzeniu wstępnym, może mieć formę ustną.

Przewodniczący zespołu orzekającego KD może ustanowić obowiązek przedstawienia przez strony i inne osoby obowiązane lub uprawnione do udziału w posiedzeniu wstępnym pisemnego stanowiska zawierające wnioski i oświadczenia dotyczące okoliczności istotnych dla sprawnego i prawidłowego przebiegu przewodu dyscyplinarnego. Decyzja w tej sprawie powinna nastąpić w formie zarządzenia (art. 93 § 2 k.p.k.). Umożliwia to zespołowi orzekającemu KD pozyskanie kompletnego zestawu informacji, a także dokonanie szybkiej oceny, w jakim zakresie stanowiska uczestników postępowania są zgodne, a w jakim rozbieżne, wymagające dodatkowych uzgodnień lub rozstrzygnięcia<sup>40</sup>.

Stosownie do art. 249 § 4 *in fine* k.p.k. w wezwaniu przewodniczący zespołu orzekającego KD określa termin do przedstawienia stanowiska. Powinien upływać przed terminem posiedzenia wstępnego. Ustawodawca zrezygnował ze sztywnego

określenia 7-dniowego terminu do przedstawienia stanowiska, co miało miejsce przed nowelizacją art. 349 k.p.k., która nastąpiła 22 czerwca 2021 r.<sup>41</sup> Termin ten w dalszym ciągu ma charakter instrukcyjny, jego niedotrzymanie nie wywołuje negatywnych skutków procesowych<sup>42</sup>. Należy jednak zauważyć, że nieprzedstawienie stanowiska w terminie przez profesjonalnego uczestnika postępowania, zwłaszcza w powiązaniu z niestawiennictwem na posiedzeniu wstępnym, może być uznane za rażące naruszenie obowiązków procesowych przez obrońcę lub pełnomocnika strony (art. 20 § 1 k.p.k.). Skutkuje wówczas zawiadomieniem przez zespół orzekający KD właściwej okręgowej rady adwokackiej lub okręgowej izby radców prawnych, z żądaniem od dziekana właściwej rady lub izby nadesłania informacji o podjętych działaniach wynikających z zawiadomienia w wyznaczonym, nie krótszym niż 30 dni, terminie<sup>43</sup>. Naruszenie tego obowiązku procesowego przez rzecznika dyscyplinarnego może natomiast skutkować wszczęciem wobec niego postępowania dyscyplinarnego za czyn

<sup>39</sup> Stanowisko powinno zawierać: 1) oznaczenie organu, do którego jest skierowane, oraz sprawy, której dotyczy; 2) oznaczenie oraz adres wnoszącego pismo, a także – w pierwszym piśmie złożonym w sprawie – numer telefonu, telefaksu i adres poczty elektronicznej lub oświadczenie o ich nieposiadaniu; 3) treść, w miarę potrzeby z uzasadnieniem; 4) datę i podpis składającego stanowisko.

<sup>40</sup> Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 870, s. 81.

<sup>41</sup> Na podstawie art. 3 pkt 12 ustawy z 20.4.2021 o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1023).

<sup>42</sup> Podobnie nieprzedstawienie jakiegokolwiek stanowiska z zastrzeżeniem, że jedyną praktyczną dolegliwością w takiej sytuacji jest prekluzja w odniesieniu do wniosku o przekazanie sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu do uzupełnienia postępowania.

<sup>43</sup> Por. R. A. Stefański, S. Zabłocki [w:] *Kodeks postępowania karnego*. Tom. III. *Komentarz do art. 297-424*, R. A. Stefański, S. Zabłocki (red.), Warszawa 2021, art. 349, LEX, K. Noskiewicz: *Posiedzenie w trybie art. 349 k.p.k. (przedwstępne) w polskim procesie karnym — wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” nr 1/2016, s. 134.

polegający na nienależytym wykonywaniu zadań (art. 71 pkt 1 ustawy o NIK w zw. z art. 20 § 2 k.p.k.).

Przewodniczący zespołu orzekającego w wezwaniu do przedstawienia stanowiska powinien zobowiązać do złożenia stosownych oświadczeń, które mogą być istotne dla sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia przewodu dyscyplinarnego oraz poinformować o możliwości złożenia wniosków wskazanych w art. 349 § 5 k.p.k. W wezwaniu nie należy zamykać i ograniczać kwestii dotyczących planowania i organizacji rozprawy, przewodniczący zespołu orzekającego KD nie powinien blokować inicjatywy stron i ich pełnomocników procesowych<sup>44</sup>.

Stanowisko powinno zawierać wnioski lub oświadczenia dotyczące okoliczności istotnych dla sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia przewodu dyscyplinarnego. Jeśli zawiera wnioski dowodowe, muszą one odpowiadać wymogom określonym w art. 169 § 1 k.p.k., tj. należy w nich podać oznaczenie dowodu oraz okoliczności, które mają być za jego pomocą udowodnione, a także można określić sposób przeprowadzenia dowodu. Wyszczególnienie różnych kategorii wniosków i oświadczeń w wezwaniu do przedstawienia stanowiska nie oznacza obowiązku wypowiedzenia się co do każdej kwestii określonej w art. 349 § 5 k.p.k., gdy składający oświadczenie nie jest daną

kwestią zainteresowany (np. wezwaniem na rozprawę świadków) i nie oznacza też braku możliwości późniejszego zgłoszenia danej kwestii w toku rozprawy (np. wniosku dowodowego)<sup>45</sup>. Jednakże stanowisko nie powinno ograniczać się do oświadczenia o niezgłaszaniu żadnych postulatów lub przedstawienia go w zdawkowej formie. Dopuszczenie takiej możliwości w sytuacji, gdy podmiot wezwany nie ma żadnych propozycji lub wniosków i uznanie tego obowiązku za wykonany pozostaje w sprzeczności nie tylko z brzmieniem art. 349, ale i z jego *ratio legis*. Pisemne stanowiska są dostępne dla stron i przewodniczący zespołu orzekającego KD powinien je przedstawić na posiedzeniu<sup>46</sup>.

### Rodzaje, charakter i skutki rozstrzygnięć

Na posiedzeniu wstępnym powinny zapadnąć wszystkie niezbędne decyzje procesowe przygotowujące rozprawę. Po zapoznaniu się przez zespół orzekający z wnioskami oraz oświadczeniami stron i ich reprezentantów procesowych, na posiedzeniu wstępnym zapadają rozstrzygnięcia, które można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne. Merytorycznego rozpoznania na posiedzeniu wstępnym wymagają:

- wnioski formalne dotyczące biegu postępowania, o których mowa w art. 349

<sup>44</sup> Por. M. Klejnowska, op.cit., s. 30, A. Ważny, op.cit.

<sup>45</sup> Por. D. Drązewicz, op.cit.

<sup>46</sup> Por. R. A. Stefański, S. Zabłocki, op.cit., art. 349, B. J. Stefańska: *Rola prokuratora w posiedzeniu przygotowawczym sądu [w:] Postępowanie przed sądem I instancji w znowelizowanym procesie karnym*, D. Kala, I. Zgoliński (red.), Warszawa 2018, s. 203.

§ 6 k.p.k., tj. w przedmiocie występowania okoliczności określonych w art. 17 § 1 k.p.k., przekazania sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu uzupełnienia postępowania, a także wnioski o wyłączenie członka zespołu orzekającego KD;

- wnioski i oświadczenia stron odnoszące się do okoliczności istotnych dla sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia przewodu sądowego, przedstawione w stanowiskach.

Z art. 349 § 8 k.p.k. wynika natomiast, że na posiedzeniu wstępnym mogą zapaść rozstrzygnięcia w przedmiocie zgłoszonych wniosków dowodowych, co oznacza, że jest to również możliwe na dalszym etapie postępowania.

Właściwość organu i forma decyzji procesowej wynika z innych przepisów Kodeksu postępowania karnego lub ustawy o NIK. I tak, zespół orzekający KD wydaje:

- orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego – z urzędu lub w razie uwzględnienia wniosków w przedmiocie występowania okoliczności określonych w art. 17 § 1 k.p.k. (art. 97i ust. 2 ustawy o NIK)<sup>47</sup>. Zgodnie z art. 97i ust. 1 ustawy o NIK od orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej rzecznikowi dyscyplinarnemu, obwinionemu oraz jego obrońcy służy odwołanie do Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej;

- postanowienie w sprawie przekazania sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu uzupełnienia postępowania (art. 344a § 1 i 2 k.p.k.). Zgodnie z art. 344a § 3 k.p.k. na postanowienie służy stronom zażalenie;

- postanowienie w sprawie wyłączenia członka zespołu orzekającego KD (art. 42 § 4 k.p.k.). Nie przysługuje na nie zażalenie, gdyż stosownie do treści art. 459 § 1 k.p.k. nie kończy ono postępowania i żaden przepis szczególny nie przewiduje zażalenia<sup>48</sup>.

Powyższe rozstrzygnięcia wymagają sporządzenia uzasadnienia, stosownie do art. 97k ust. 1 ustawy o NIK oraz art. 94 § 1 pkt 5 k.p.k. i pouczenia, czy stronom przysługuje prawo wniesienia zażalenia (art. 16 § 1 k.p.k.).

Pozostałe obligatoryjne rozstrzygnięcia są wydawane przez przewodniczącego zespołu orzekającego KD. Zgodnie z art. 349 § 8 k.p.k. przewodniczący, biorąc pod uwagę stanowiska, o których mowa w § 5, w drodze zarządzenia, które nie wymaga uzasadnienia i nie podlega zaskarżeniu:

- rozstrzyga co do objętych nimi okoliczności oraz innych uwarunkowań istotnych dla sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia przewodu sądowego (np. w kwestii kolejności przeprowadzania dowodów, zezwolenia na udział w rozprawie

<sup>47</sup> Wydaje się, że w razie niezasadności zgłoszonego wniosku, na podstawie art. 93 § 1 k.p.k. zespół orzekający KD powinien wydać stosowne postanowienie, na które nie przysługuje zażalenie (nie jest to postanowienie kończące postępowanie – zob. art. 459 § 1 k.p.k.).

<sup>48</sup> Por. I. Zielonko: *Wyłączenie sędziego w postępowaniu karnym a gwarancje konstytucyjne*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” nr 94/2017, s. 145. Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z 18.11.1992, II AKO 158/92, OSA 1993, nr 6, poz. 33 uznał, że ponieważ postanowienie o odmowie wyłączenia sędziów nie zamyka drogi do wydania wyroku, a w rozdziale 2 działu II kodeksu postępowania karnego brak jest przepisu szczególnego dotyczącego zażalenia na postanowienie dotyczące wyłączenia sędziego (sędziów), to środek odwoławczy na takie postanowienie nie przysługuje.



na odległość, utrwalania obrazu i dźwięku z przebiegu rozprawy<sup>49</sup>);

- wyznacza terminy rozprawy, przyjmując ich liczbę wymaganą do sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia przewodu dyscyplinarnego<sup>50</sup>. Artykuł 349 § 1 k.p.k. umożliwia organizację posiedzenia wstępnego w tym samym dniu co pierwszy termin rozprawy; będzie ono poprzedzało rozprawę. Należy jednak zauważyć, że ustalenia poczynione na posiedzeniu wstępnym nie będą odnosiły się do następującego zaraz po jego zakończeniu pierwszego terminu rozprawy<sup>51</sup>. Wydaje się, że na pierwszej rozprawie możliwe będzie przede wszystkim rozstrzygnięcie o dopuszczeniu dowodów (jeśli nie nastąpiło to na posiedzeniu wstępnym) oraz przesłuchanie obwinionego (art. 386 k.p.k.).

W art. 349 § 7 k.p.k. nie wskazano, że stanowiska uczestników posiedzenia wstępnego są wiążące, użyto sformułowania „biorąc pod uwagę”. W istocie jednak trzeba rozstrzygnąć zgodnie z propozycjami stron czy reprezentantów, np. co do terminów rozpraw zapewniających stawiennictwo obrońcy, który wskazał, jakie terminy ma wolne. W razie sprzecznych stanowisk dotyczących planowania i organizacji rozprawy czy kolizji w terminach, należy

na posiedzeniu wypracować kompromisowe, o ile jest to prawnie dopuszczalne i faktycznie możliwe. Nie może być przecież wiążące stanowisko stron, które jest elementem nieuczciwej gry taktycznej, np. obliczonej na przewleczenie procesu, liczenie na przedawnienie i wskazanie przez obrońcę najbliższego wolnego terminu zapewniającego jego udział w rozprawie za 5 czy 10 lat<sup>52</sup>.

Według art. 349 § 8 k.p.k. przewodniczący zespołu orzekającego KD po wydaniu zarządzenia ogłasza je stronom i innym osobom biorącym udział w posiedzeniu. Ogłoszenie wyznaczonych terminów rozprawy ma skutek równoznaczny z wezwaniem do stawiennictwa na rozprawie lub zawiadomieniem o jej terminie. Poucza się o tym obwinionego przy doręczeniu odpisu wniosku o ukaranie (art. 338 § 1a k.p.k.). Należy jednak uczynić o tym wzmiankę w protokole posiedzenia wstępnego<sup>53</sup>. Stosownie do art. 349 § 9 k.p.k., jeżeli strona, obrońca lub pełnomocnik nie brali udziału w posiedzeniu wstępnym, o wyznaczonych terminach rozprawy powiadamia się ich na piśmie; powiadomienie ma skutek równoznaczny z wezwaniem do stawiennictwa na rozprawie lub zawiadomieniem o jej terminie<sup>54</sup>. W ten sposób ulegnie

<sup>49</sup> Por. P. Rogoziński, op.cit.

<sup>50</sup> Ustawodawca posłużył się zwrotem „w liczbie co najmniej 5, o ile zakres przewidywanego postępowania dowodowego nie uzasadnia ich mniejszej liczby”, który nie ma charakteru normatywnego.

<sup>51</sup> Por. W. Jasiński, K. Leżak, op.cit.

<sup>52</sup> Por. M. Klejnowska, op.cit., s. 36-37. Również w razie niewłaściwego zachowania obrońcy lub pełnomocnika w fazie planowania i organizacji rozprawy zespół orzekający KD powinien pamiętać o środkach dyscyplinujących te podmioty (zob. art. 20, art. 285 § 1a i art. 289 § 1 k.p.k.).

<sup>53</sup> K. Eichstaedt, op.cit.

<sup>54</sup> W wezwaniu należy oznaczyć organ wysyłający oraz podać, w jakiej sprawie, w jakim charakterze, miejscu i czasie ma się stawić adresat i czy jego stawiennictwo jest obowiązkowe, a także uprzedzić o skutkach niestawiennictwa. Analogicznie należy postąpić wysyłając zawiadomienia o rozprawie (art. 129 § 1 i 2 k.p.k.).

ograniczeniu liczba zawiadomień i wezwań na rozprawę, przy czym skuteczność zawiadomienia dotyczy nie tylko pierwszej, ale każdej kolejnej rozprawy, której termin został ustalony i ogłoszony na posiedzeniu. Warto podkreślić, że złożony na późniejszym etapie postępowania wniosek o zmianę terminu rozprawy wyznaczonego na posiedzeniu wstępnym można pozostawić bez rozpoznania, chyba że w sposób oczywisty zasługuje na uwzględnienie (art. 349 § 10 k.p.k.). Ten ostatni zwrot odnosi się m.in. do okoliczności wskazanych w art. 117 § 2 k.p.k., których zaistnienie jest co do zasady równoznaczne z nieprzebiegiem czynności procesowej, np. obrońca przedstawi zaświadczenie lekarskie, iż z przyczyn zdrowotnych nie może brać udziału w rozprawie, zaś obwiniony nie wyraża zgody na prowadzenie rozprawy pod jego nieobecność<sup>55</sup>. W wypadku usprawiedliwionej nieobecności połączonej z wnioskiem o przerwanie lub odroczenie rozprawy choć jednego uprawnionego uczestnika czynność nie będzie wówczas przeprowadzona, co może spowodować dezorganizację rozprawy w kolejnych wyznaczonych terminach. Wymaga bowiem przesunięcia wszystkich planowanych czynności z wyznaczonych terminów na następne, a to może być trudne, jeśli np. przewidywano różny czas ich trwania, uzależniony od zakresu postępowania dowodowego. Powinno się natomiast zachowywać określoną

wstępnie kolejność przeprowadzania dowodów, co oznacza konieczność wydania zarządzeń zmieniających ustalony już porządek czynności. Przyjęcie zarządzeń dotyczących wyznaczenia terminów rozprawy i jej porządku oraz organizacji nie wyklucza późniejszej możliwości ich modyfikowania z przyczyn losowych, np. zmiany ustalonej kolejności przeprowadzania dowodów, a nawet przesunięcia daty kolejnego terminu rozprawy<sup>56</sup>.

Podczas posiedzenia wstępnego mogą również zapaść rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosków dowodowych. W art. 349 k.p.k. nie ma regulacji na temat formy i organu podejmującego decyzję procesową w tej sprawie. Zastosowanie mają wówczas inne przepisy Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z art. 352 k.p.k. po rozważeniu wniosków stron przewodniczący składu orzekającego KD albo zespół orzekający KD z urzędu dopuszcza dowody, a przewodniczący zarządza ich sprawdzenie na rozprawę. Według art. 368 § 1 k.p.k. o przychylnym załatwieniu wniosku dowodowego strony, któremu inna strona się nie sprzeciwiła, rozstrzyga ostatecznie (wydając zarządzenie) przewodniczący zespołu orzekającego KD; w innych wypadkach zespół orzekający KD wydaje postanowienie. Na posiedzeniu wstępnym może on w szczególności postanowić o oddaleniu wniosku dowodowego (art. 170 § 3 k.p.k.) albo dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego (art. 194 k.p.k.).

---

<sup>55</sup> K. Eichstaedt, op.cit.

<sup>56</sup> Por. P. Rogoziński, op.cit. i cytowaną tam literaturę.

## Zakończenie

Celem posiedzenia przygotowawczego jest przede wszystkim takie zorganizowanie rozprawy, aby postępowanie toczyło się sprawnie, bez zbędnych przerw, a kolejne terminy były należycie wykorzystywane do przeprowadzenia dowodów. Pośrednim celem posiedzenia przygotowawczego, służącym również prawidłowemu i sprawnemu przebiegowi oraz skutecznemu zakończeniu procesu karnego, jest także poznanie stanowiska stron co do udziału w rozprawie i postrzeganego przez nie zakresu postępowania dowodowego<sup>57</sup>.

Z art. 349 k.p.k. wyłania się koncepcja sporządzania w stadium jurysdykcyjnym, podobnie jak w postępowaniu przygotowawczym, na piśmie planu postępowania, z uwzględnieniem rodzaju i terminów czynności dowodowych. Posiedzenia dotyczące organizacji rozprawy mogą odbywać się (na wniosek strony lub z urzędu) w okresach przerw lub odroczenia między terminami rozprawy, gdy np. nowe okoliczności spowodują konieczność modyfikacji wcześniejszego porządku postępowania dowodowego, jak również zaplanowania nowych czynności wobec nieznanych wcześniej

okoliczności sprawy. Słusznie podnosi się w doktrynie, że komentowany artykuł może mieć na podstawie art. 458 k.p.k. odpowiednie zastosowanie w postępowaniu odwoławczym, w toku którego dochodzi do przeprowadzenia postępowania dowodowego<sup>57</sup>.

Wydaje się, że poświęcenie większej uwagi kwestiom wstępnym może bardziej usprawnić proces niż wyznaczanie jak najwcześniejszego terminu rozprawy bez konkretnego zaplanowania postępowania dowodowego. Bywa, że powoduje to chaos lub impas, które rzutują na szybkość i sprawność postępowania. Przepisy art. 349 k.p.k. zmuszają uczestników procesu do faktycznego wzięcia odpowiedzialności za jego przebieg i wynik. Zasadniczo od nich zależy wytyczenie granic „pola walki”. W ich ramach będą bowiem realizować na rozprawie przyjęty uprzednio plan, uczestnicząc w postępowaniu dowodowym<sup>58</sup>.

**RAFAŁ PADRAK**

radca prawny,

p.o. wicedyrektor

Delegatury NIK w Lublinie

<sup>57</sup> Por. P. Rogoziński, op.cit.

<sup>58</sup> Por. M. Klejnowska, op.cit. s. 30.

**Słowa kluczowe:** posiedzenie wstępne w postępowaniu dyscyplinarnym, postępowanie dyscyplinarne w NIK, odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów, Komisja Dyscyplinarna, Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna

*Autor wyraził w artykule własne poglądy, a nie instytucji, z którymi jest związany.*

### Bibliografia:

1. Dąbkiewicz K.: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian*, LEX 2015.
2. Drajewicz D. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz. Art. 1-424*, D. Drajewicz (red.), Warszawa 2020, komentarz do art. 349 k.p.k., Legalis.
3. Eichstaedt K. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, D. Świecki (red.), LEX/el. 2022, art. 349.
4. Jasiński W., Leżak K. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wyd. 5, Warszawa 2021, J. Skorupka (red.), komentarz do art. 349, Legalis.
5. Klejnowska M.: *Posiedzenie przygotowawcze sądu karnego przed rozprawą*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2014.
6. Kulesza C. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. II, K. Dudka (red.), Warszawa 2020, komentarz do art. 349 k.p.k., LEX.
7. Noskowicz K.: *Posiedzenie w trybie art. 349 k.p.k. (przedwstępne) w polskim procesie karnym – wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” nr 1/2016.
8. Rogoziński P. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, S. Steinhorn (red.), LEX/el. 2016, art. 349.
9. Skorupka J. [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 1, cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, P. Hofmański (red.), Warszawa 2013.
10. Stefańska B. J.: *Rola prokuratora w posiedzeniu przygotowawczym sądu* [w:] *Postępowanie przed sądem I instancji w znowelizowanym procesie karnym*, D. Kala, I. Zgoliński (red.), Warszawa 2018.
11. Stefański A. R., Zabłocki S. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom. III. Komentarz do art. 297-424*, R. A. Stefański, S. Zabłocki (red.), Warszawa 2021, art. 349, LEX.
12. Ważny A. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, A. Sakowicz (red.), wyd. 10, Warszawa 2023, komentarz do art. 349, Legalis.
13. Zielonko I.: *Wyłączenie sędziego w postępowaniu karnym a gwarancje konstytucyjne*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego”, nr 94/2017.

### ABSTRACT

**Preliminary Session in Disciplinary Proceedings – Liability of NIK Appointed Auditors**  
In Chapter 4a of the Act of 23 December 1994 on the Supreme Audit Office “Disciplinary Liability of Appointed Auditors”, the proceedings in front of the Disciplinary Committee of Appeal are regulated in a very general manner. The Act on NIK does not comprise provisions that would regulate preparations for the main trial. Since the disciplinary proceedings are not comprehensively regulated, Article 97p of the Act on NIK refers to respective application of the provisions of the Code of Criminal Procedure. In his article, the author presents the nature and scope of a preliminary session within preparations for the main trial in the NIK disciplinary proceedings conducted in front of the

adjudicative panel of the Disciplinary Committee. The judicature has been presented that should be or can be made during such sessions. The author refers to literature on legal matters related to criminal proceedings.

**Rafał Padrak**, Legal Advisor, Acting Deputy Director of the Regional Branch of NIK in Lublin

**Key words:** preliminary session in the disciplinary proceedings, disciplinary proceedings in NIK, disciplinary liability of appointed auditors, Disciplinary Committee, Disciplinary Committee of Appeal

## Postępowanie dyscyplinarne w NIK

# Zasada adekwatności kary

Postępowania dyscyplinarne należą do szczególnej kategorii postępowań o charakterze represyjnym i są przez niektórych przedstawicieli nauki prawa uważane za odrębną gałąź prawa karnego. Dlatego powinny być w nich zachowane podstawowe standardy dotyczące odpowiedzialności karnej, wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Należy do nich zapewnienie adekwatności kary (musi być współmierna) do czynu będącego przedmiotem postępowania, nawet jeśli nie istnieją ustawowe dyrektywy jej wymiaru, takie jak w postępowaniu karnym. Jest to bowiem jeden ze standardów demokratycznego państwa prawnego. Dotyczy również postępowania dyscyplinarnego wobec mianowanych kontrolerów NIK.

**ŁUKASZ RÓG**

### Wymiar kary w postępowaniu karnym

W postępowaniu karnym obowiązują zasady sformułowane w ustawie z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>1</sup> (k.k.). Spośród przepisów zawartych w rozdziale VI części ogólnej<sup>2</sup> podstawowe znaczenie ma formułujący ogólne dyrektywy jej wymiaru art. 53 § 1 k.k., który stanowi,

że sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę. Jej dolegliwość nie może przekraczać stopnia winy, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu oraz biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma osiągnąć w stosunku do skazanego, a także potrzeby związane z kształtowaniem świadomości prawnej społeczeństwa. W doktrynie prawa karnego materialnego nie ma

<sup>1</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.

<sup>2</sup> Zatytułowanym *Zasady wymiaru kary i środków karnych*.

zgodności co do liczby dyrektyw wymiaru kary sformułowanych w art. 53 § 1 k.k.<sup>3</sup> Niezależnie jednak od ich liczby i nazwy, z przepisu jednoznacznie wynika, że kara ma być adekwatna (współmierna) do stopnia winy. Warto przywołać tu również art. 53 § 2 k.k., który stanowi, iż wymierzając karę, sąd uwzględnia w szczególności motywację i sposób zachowania się sprawcy, zwłaszcza w razie popełnienia przestępstwa na szkodę osoby nieporadnej ze względu na wiek lub stan zdrowia, popełnienie przestępstwa wspólnie z nieletnim, rodzaj i stopień naruszenia ciążących na sprawcy obowiązków, rodzaj i rozmiar ujemnych następstw przestępstwa, właściwości i warunki osobiste sprawcy, sposób życia przed popełnieniem przestępstwa i zachowanie się po jego popełnieniu, a zwłaszcza staranie o naprawienie szkody lub zadośćuczynienie w innej formie społecznemu poczuciu sprawiedliwości, a także zachowanie się pokrzywdzonego. Wreszcie, zgodnie z art. 53 § 3 k.k., wymierzając karę sąd bierze także pod uwagę pozytywne wyniki przeprowadzonej mediacji pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą albo ugodę osiągniętą w postępowaniu przed sądem lub prokuratorem.

W doktrynie wyrażany jest pogląd, że: „Najbliższe państwowemu prawu karne- mu jest prawo dyscyplinarne, które wprost

uważać można za szczególną gałąź czy rodzajową odmianę prawa karnego”<sup>4</sup>. Jeżeli chodzi o charakter kar dyscyplinarnych, to generalnie dzieli się je na trzy kategorie: mające charakter społeczno-moralny (nagana, upomnienie), ściśle związane z charakterem danej grupy (pozbawienie praw członka danej grupy, z prawem lub bez prawa powrotu; czasowe zawieszenie w prawach) oraz o charakterze pieniężnym<sup>5</sup>.

Kwestia wymiaru kary w postępowaniu karnym była wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego (SN). W wyroku z 8 lipca 2020 r.<sup>6</sup> SN stwierdził, że dyrektywy wymiaru kary wynikające z art. 53 k.k. nie są równorzędne, a o ich roli w poszczególnych przypadkach decydują jedynie okoliczności sprawy, wówczas niejako konkurują ze sobą przy ocenie ich ważności w danych realiach. Zdaniem Sądu, w zależności od okoliczności względy szczególnoprewencyjne mogą być wzięte w mniejszym lub większym stopniu pod uwagę, nigdy jednak na tyle, aby przeważały nad wskazaniami płynącymi z dyrektywy winy i społecznej szkodliwości czynu.

Na sprawiedliwość jako cel kary SN wskazał w wyroku z 26 stycznia 2021 r.<sup>7</sup> Zdaniem Sądu kara powinna być zgodna ze społecznym poczuciem sprawiedliwości.

<sup>3</sup> Część przedstawicieli doktryny prezentuje pogląd, że z art. 53 § 1 k.k. wynikają dwie ogólne dyrektywy sądowego wymiaru kary, a mianowicie dyrektywa prewencji szczególnej i ogólnej, są tacy, którzy wskazują na dyrektywę współmierności kary do stopnia społecznej szkodliwości, jeszcze inni wskazują na dyrektywę stopnia winy (zob. J. Giezek: *Komentarz do art. 53 Kodeksu karnego* i wskazana tam literatura, LEX). 1 października 2023 r. wchodzi w życie nowelizacja, która zmienia art. 53 k.k.

<sup>4</sup> M. Cieślak: *Polskie prawo karne: zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 22.

<sup>5</sup> Tamże, s. 23.

<sup>6</sup> Sygn. akt V KK 107/2019, LEX nr 3213281.

<sup>7</sup> Sygn. akt III KK 185/2020, LEX nr 3181522.

Według SN, tak rozumiany cel kary nawiązuje do tzw. absolutnych teorii kary, które widziały w niej, jako odpowiedzi na przestępstwo, konieczność metafizyczno-moralną, niewymagającą żadnego uzasadnienia. Z kolei w wyroku z 10 września 2020 r. SN stwierdził, że określenie dla sprawcy kary w minimalnym ustawowym wymiarze wymaga wskazania, że na taką właśnie zasługuje<sup>8</sup>.

### Orzecznictwo TK

W wyroku z 11 grudnia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny (TK) wskazał, że co najmniej od 1994 r. w orzecznictwie konstytucyjnym wielokrotnie podkreślano, iż postępowanie dyscyplinarne – z uwzględnieniem jego odmienności od postępowania karnego w znaczeniu *stricte* – powinno być objęte gwarancjami wynikającymi z art. 42-45 i art. 78 Konstytucji<sup>9</sup>. Z wcześniejszego orzecznictwa TK warto wskazać wyrok z 8 grudnia 1998 r., w którym Trybunał wyraźnie stwierdził, że „wszystkie gwarancje, ustanowione w rozdziale II Konstytucji, znajdują zastosowanie także wówczas, gdy mamy do czynienia z postępowaniem dyscyplinarnym<sup>10</sup>. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem

jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, a więc także postępowań dyscyplinarnych. Taki wniosek wyprowadził TK z zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>11</sup>. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że konstatacja ta nie straciła na aktualności po wejściu w życie nowej Konstytucji RP, a tym samym jej art. 42-45, a także art. 78 znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o *stricte* karnym charakterze, ale też odpowiednio do innych o charakterze represyjnym. Niewątpliwie stosuje się je również do podstaw i procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W orzecznictwie TK oraz w piśmiennictwie wskazano, że z art. 2 Konstytucji<sup>12</sup> wywodzi się dwie zasady: zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz sprawiedliwości społecznej, przy czym jak podkreśla się w literaturze, zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej ma źródła „przede wszystkim w art. 45 ust. 1 Konstytucji i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wiąże ją również z wartościami wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawa<sup>13</sup>. Wśród wskazanych przez TK w przywołanym wyżej wyroku z 11 grudnia 2008 r. gwarancji konstytucyjnych dla omawianej kwestii

<sup>8</sup> Sygn. akt III KK 342/2019, LEX nr 3277133.

<sup>9</sup> Sygn. akt K 33/07. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.). Jako przykłady TK wskazał orzeczenia z: 7.12.1993, sygn. K. 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 42; 26.4.1995, sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; wyroki TK z: 8.12.1998, sygn. K. 41/97; 8.7.2003, sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26.11.2003, sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97 oraz w sprawie o sygn. K 47/05).

<sup>10</sup> Sygn. akt K 41/97, Dz.U. nr 158 poz. 1043.

<sup>11</sup> Orzeczenia z: 7 marca 1994 r., K. 7/93, OTK 1994, cz. I, s. 41 i 11 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995, cz. I, s. 137.

<sup>12</sup> Stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

<sup>13</sup> *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 247.



szczególnie istotne znaczenie ma art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W wyroku z 21 października 2013 r. za „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji TK uznał również sprawy dyscyplinarne<sup>14</sup>.

### Wymiar kary w wybranych postępowaniach

Kwestia wymiaru kary w postępowaniach dyscyplinarnych była wielokrotnie przedmiotem orzeczeń SN. Trzeba przy tym zaznaczyć, że przywołane niżej orzeczenia Sądu Najwyższego nie były wydawane w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi wobec mianowanych kontrolerów. Dla omawianej problematyki szczególnie istotne znaczenie ma wyrok z 31 maja 2021 r., w którym SN wskazał, że przepisy normujące odpowiedzialność dyscyplinarną zmierzają do zrealizowania wszystkich celów jakie postawiono odpowiedzialności karnej<sup>15</sup>. Pełnią one funkcję prewencji generalnej, bowiem wskazane jest oddziaływanie na pozostałych przedstawicieli danego zawodu oraz indywidualnej, aby przepisy wpływały odstrasżająco na obwinionego. Wszystkie funkcje kary znajdują odzwierciedlenie również w sankcjach dyscyplinarnych, choć o różnym stopniu intensywności

w stosunku do dyrektyw wymiaru kar określonych w Kodeksie karnym. Znacznie istotniejszym celem odpowiedzialności dyscyplinarnej jest aspekt korporacyjny w postaci wykluczania z grona osób wykonujących dany zawód jednostek niedających rękojmi wykonywania go zgodnie z regułami deontologicznymi i poszanowaniem prawa.

Do kwestii współmierności kary w postępowaniu dyscyplinarnym SN odniósł się w wyroku z 5 marca 2019 r.<sup>16</sup> Uznał, że z art. 53 § 1 k.k. wynika, iż wymierzając karę w granicach wyznaczonych stopniem winy, sąd jest obowiązany uwzględnić stopień społecznej szkodliwości czynu oraz wziąć pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które kara ma osiągnąć w stosunku do sprawcy, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa. Innymi słowy, obowiązkiem sądu jest orzeczenie kary w taki sposób, aby uzyskać efekt tzw. trafnej reakcji – *in concreto* dyscyplinarnej. Do osiągnięcia tego efektu konieczne jest uwzględnienie wszystkich dyrektyw wymiaru kary – prewencji generalnej, prewencji indywidualnej, stopnia społecznej szkodliwości i stopnia winy, które mają jednakową rangę. Stopień winy w tym układzie, stanowi *sui generis* nieprzekraczalną granicę dolegliwości wymierzanej kary, na który wpływają wszelkie okoliczności decydujące o zakresie

<sup>14</sup> Sygn. akt SK 10/13, Dz.U. poz. 1261.

<sup>15</sup> Sygn. akt I DSK 10/2021, LEX nr 3272259. Wyrok został wydany w sprawie dyscyplinarnej przeciwko prokuratorowi.

<sup>16</sup> Sygn. akt II DSI 13/2018, LEX nr 2632313. Wyrok został wydany w sprawie dyscyplinarnej przeciwko notariuszowi.

swobody sprawcy w wyborze i realizacji zachowania zgodnego z prawem.

W wyroku z 13 lutego 2020 r. SN odniósł się do pojęcia rażącej niewspółmierności kary<sup>17</sup>. Zdaniem SN oznacza ono znaczną, wyraźną i oczywistą, a więc niedającą się zaakceptować dysproporcję między karą wymierzoną a karą sprawiedliwą (zasłużoną). Sąd wskazał, że przesłanka rażącej niewspółmierności kary jest spełniona tylko wtedy, gdy na podstawie ustalonych okoliczności sprawy, które powinny mieć decydujące znaczenie dla wymiaru kary, można przyjąć, iż zachodzi wyraźna różnica między karą wymierzoną a karą, która powinna zostać wymierzona w wyniku prawidłowego zastosowania dyrektyw jej wymiaru oraz zasad ukształtowanych przez orzecznictwo. Rażąca niewspółmierność wymierzonej kary zachodzi zatem wówczas, gdy *prima facie* odbiega ona od kary, jaką należałoby wymierzyć, mając na względzie całokształt okoliczności podmiotowo-przedmiotowych danej sprawy.

Specyficzne rozwiązanie dotyczące wymiaru kary dyscyplinarnej zastosowano w ustawie z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych<sup>18</sup> oraz ustawie z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze<sup>19</sup>, nie zawierają bowiem dyrektyw jej wymiaru. Co prawda w sprawach nieuregulowanych w ustawie odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu karnego,

ale tylko rozdziałów I-III, podczas gdy dyrektywy wymiaru kary znajdują się w rozdziale VI. Jednak w wypadku każdej z tych ustaw istnieją rozwiązania prawne, które mają służyć zapewnieniu, aby kara dyscyplinarna była współmierna do przewinienia dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 62<sup>3</sup> ustawy o radcach prawnych oraz art. 91b Prawa o adwokaturze kasacja od orzeczeń Wyższych Sądów Dyscyplinarnych może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa, jak również rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej. W związku z powołanym wyżej przepisem Prawa o adwokaturze wypowiedział się SN, który w wyroku z 14 stycznia 2020 r.<sup>20</sup> wskazał na zasadę indywidualizacji kary. Zdaniem Sądu przy wymierzaniu kary istotną okolicznością powinna być również wcześniejsza niekaralność dyscyplinarna obwinionej, jak również jej sytuacja życiowa, w tym majątkowa. SN wskazał, że kara dyscyplinarna winna przy tym być dostosowana nie tylko do stopnia winy czy społecznej szkodliwości czynu, ale także do wszystkich aspektów dotyczących osoby ukaranej, na co wskazuje zasada indywidualizacji kary. Natomiast w postanowieniu z 10 maja 2012 r. Sąd stwierdził, że nie każda różnica w ocenie wymiaru kary może stanowić podstawę jego korekty<sup>21</sup>. W opinii Sądu zarzut rażącej niewspółmierności kary dotyczy kategorii ocen,

<sup>17</sup> Sygn. akt II DSK 7/2019, LEX nr 3221469. Wyrok został wydany w sprawie dyscyplinarnej przeciwko sędziemu w stanie spoczynku.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1166.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1184.

<sup>20</sup> Sygn. akt II DSI 61/2019, LEX nr 2855223. Wyrok został wydany w sprawie dyscyplinarnej przeciwko adwokatowi.

<sup>21</sup> Sygn. akt SDI 7/12, LEX nr 1228688. Wyrok został wydany w sprawie dyscyplinarnej przeciwko adwokatowi.

przy czym należy uwzględnić, że art. 91b Prawa o adwokaturze mówi o rażącej niewspółmierności kary. Analiza językowa określenia „rażąca” wskazuje, że musi dojść do znaczącej, wyraźnej różnicy w ocenach odnośnie do wymiaru kary między sądem pierwszej instancji a sądem odwoławczym albo między tymi sądami a sądem kasacyjnym, aby mogło to prowadzić do zmiany lub uchylecia orzeczenia. Innymi słowy, nie każda różnica w ocenie wymiaru kary może stanowić podstawę jego korekty.

### Konwencja o ochronie praw człowieka

Omawiając problematykę adekwatności kary w postępowaniach dyscyplinarnych nie można pominąć uregulowań Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Konwencja)<sup>22</sup>, która w art. 6 zawiera unormowania dotyczące prawa do rzetelnego procesu sądowego. Na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność

mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości. W literaturze wskazuje się, że pojęcie sprawy karnej wywołuje trudności interpretacyjne i szczególnie trudne jest oddzielenie postępowania karnego od dyscyplinarnego<sup>23</sup>.

Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) wynika jednak, że prawo do rzetelnego procesu obejmuje również postępowanie dyscyplinarne. W wyroku z 20 maja 1998 r. ETPC wskazał, że nawet gdy art. 6 ust. 1 Konwencji ma zastosowanie, przekazanie obowiązku rozstrzygnięcia o przewinieniach dyscyplinarnych do dyscyplinarnych organów zawodowych nie oznacza automatycznie naruszenia jej postanowień<sup>24</sup>. Mimo to, w takich okolicznościach Konwencja wymaga przyjęcia przynajmniej jednego z następujących rozwiązań: albo dyscyplinarny organ zawodowy jako taki spełnia warunki nałożone przez art. 6 ust. 1, albo w przypadku gdy nie spełnia tych warunków jest przedmiotem kontroli następczej

<sup>22</sup> Konwencja Rady Europy sporządzona w Rzymie 4.11.1950, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, opublikowana w Dzienniku Ustaw w 1993 r. (Dz.U. nr 61 poz. 284, ze zm.).

<sup>23</sup> P. Hofmański: *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej znaczenie dla prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego*, Białystok 1993, s. 238.

<sup>24</sup> Sygn. akt 21257/93, sprawa Gautrin i in. przeciwko Francji, LEX nr 78975.

ze strony organu sądowego o pełnej jurysdykcji, który daje gwarancje wskazane w art. 6 ust. 1.

W wyroku z 21 grudnia 1999 r. ETPC stwierdził, że prawo do praktyki adwokackiej jest „prawem cywilnym” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji<sup>25</sup>. Wskazał również, że postępowanie dyscyplinarne dotyczące prawa do wykonywania zawodu stanowi podstawę sporu co do prawa cywilnego w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Z kolei w wyroku z 14 stycznia 2010 r. ETPC uznał, że jeśli chodzi o stosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji do postępowań dyscyplinarnych przeciwko urzędnikowi cywilnemu, co do zasady należy uznać, iż nie ma uzasadnienia wyłączenie gwarancji z art. 6 w wypadku zwykłych sporów z zakresu prawa pracy, takich jak tych dotyczących wynagrodzeń, zasiłków i podobnych uprawnień, na podstawie szczególnego charakteru relacji pomiędzy tym urzędnikiem a danym państwem<sup>26</sup>. W takiej sytuacji będzie obowiązywało domniemanie, że art. 6 ma zastosowanie.

Z przywołanych wyżej przykładów wyroków ETPC wynika, że wpływające z Konwencji gwarancje rzetelnego procesu sądowego obejmują postępowania dyscyplinarne<sup>27</sup>. Także w literaturze

prezentowany jest pogląd, że art. 6 Konwencji wskazuje, iż organy dyscyplinarne korporacji zawodowej powinny w zasadzie spełniać wymagania tego artykułu. W innym wypadku ich decyzje muszą podlegać kontroli organu sądowego posiadającego pełną jurysdykcję i zapewniającego wszystkie gwarancje wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji<sup>28</sup>.

### Postępowanie wobec mianowanych kontrolerów

Zgodnie z art. 97a ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>29</sup> mianowany kontroler ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za przewinienia polegające na naruszeniu obowiązków pracownika NIK lub uchybieniu godności stanowiska. Natomiast w art. 97a ust. 2 znajduje się katalog pięciu kar dyscyplinarnych – od upomnienia do wydalenia z pracy. Ustawa o NIK nie zawiera jednak żadnych dyrektyw wymiaru kary, nie odsyła również do odpowiedniego stosowania w toku postępowania dyscyplinarnego przepisów Kodeksu karnego w zakresie w niej nieuregulowanym. Nie ma zatem podstaw, aby w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów stosować art. 53 k.k.

<sup>25</sup> Sygn. akt 26602/95, sprawa W.R. p. Austrii, LEX nr 76924.

<sup>26</sup> Sygn. akt 29889/04, sprawa Vanjak p. Chorwacji, LEX nr 534234.

<sup>27</sup> Należy jednak zaznaczyć, że w literaturze wskazuje się na decyzję w sprawie Camacho Nuente i in. p. Hiszpanii z 30.11.1995, skarga nr 27024/95, niepubl., zgodnie z którą postępowanie o charakterze dyscyplinarnym niezwiązane z karą pozbawienia wolności lub grzywną, ale z sankcją typowo dyscyplinarną, nie dotyczy rozstrzygnięcia w sprawie karnej w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Zob. M. A. Nowicki: *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. Wolters Kluwer Polska 2006, s. 158.

<sup>28</sup> M. A. Nowicki: *Komentarz do art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, LEX.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

W literaturze wskazuje się: „(...) ze sformułowanego katalogu kar dyscyplinarnych zawartego w komentowanym przepisie wynika, że do orzekania tych kar należy stosować podobne zasady do tych, o których mówią J. Jagielski i K. Rączka, a mianowicie: zasada niepołączalności kar, w myśl której komisja może zastosować wobec obwinionego tylko jedną karę; zasada adekwatności, która oznacza współmierność kary do rodzaju przewinienia; zasada stopniowości kary, która oznacza wzrost stopnia dolegliwości kary od kary najłagodniejszej do najsurowszej”<sup>30</sup>. Wskazać również należy na pogląd, że podstawową zasadą w wypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej jest zasada winy, a rodzaj i stopień zawinienia mają wpływ na wymiar kary<sup>31</sup>.

W komentarzu do art. 114 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>32</sup>, którego ust. 1 zawiera katalog kar dyscyplinarnych<sup>33</sup>, J. Jagielski podkreśla,

że: „katalogi kar dyscyplinarnych spełniają cechy systemu, są bowiem zupełne, spójne, zbudowane wedle klarownych zasad, do których należą: 1) zasada zamkniętego katalogu kar, oznaczająca zakaz orzekania przez komisje dyscyplinarne kar spoza katalogu, 2) zasada niełączenia kar, oznaczająca nakaz orzeczenia – w razie uznania winy urzędnika za udowodnioną – jednej tylko z kar i niemożność ich łączenia, 3) zasada adekwatności kary, oznaczająca nakaz orzekania kary współmiernej do stopnia zagrożenia interesu służby cywilnej przez naruszenie obowiązku, 4) zasada stopniowości kary, polegająca na wzroście stopnia dolegliwości kary (od najłagodniejszej po najsurowszą), przekładająca się na nakaz preferowania kary łagodniejszej (ale w warunkach zachowania zasady adekwatności)”<sup>34</sup>.

Podobny pogląd wyraził P. Zuzankiewicz, którego zdaniem „uregulowany w art. 114 katalog kar dyscyplinarnych

<sup>30</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 318. W przywołanym wyżej poglądzie odniesiono się do komentarza do ustawy z 18.12.1998 o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. nr 49 poz. 483, ze zm.), autorstwa J. Jagielskiego i K. Rączki, Warszawa 2010. W obecnie obowiązującej ustawie o służbie cywilnej katalog kar dyscyplinarnych jest taki sam, jak w poprzednio obowiązującej ustawie z 24.8.2006 o służbie cywilnej (Dz.U. nr 170 poz. 1218, ze zm.), natomiast w porównaniu z ustawą o służbie cywilnej z 1998 r. uległ skróceniu.

<sup>31</sup> E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 301.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1691.

<sup>33</sup> Katalog kar w ustawie o służbie cywilnej jest zbliżony do katalogu określonego w ustawie o NIK, która zawiera katalog pięciu kar w postępowaniu dyscyplinarnym, a ustawa o służbie cywilnej sześć. Są to: upomnienie; nagana; pozbawienie możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy; obniżenie wynagrodzenia zasadniczego nie więcej niż o 25% i przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy; obniżenie stopnia służbowego służby cywilnej; wydalenie ze służby cywilnej. Z powyższego wynika, że czwarta kara w ustawie o NIK (przeniesienie na niższe stanowisko służbowe z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego nie więcej niż o 20% i przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy) stanowi swego rodzaju kombinację kary czwartej i piątej w ustawie o służbie cywilnej.

<sup>34</sup> J. Jagielski: *Komentarz do art. 114 ustawy o służbie cywilnej*, LEX.

stosowanych wobec pracowników oraz urzędników służby cywilnej ma charakter zamknięty (*numerus clausus*), co oznacza, że komisje dyscyplinarne nie mogą orzekać innych kar niż wskazane w komentowanym artykule. Ponadto oba katalogi kar zostały uszeregowane od kar najmniej uciążliwych, takich jak upomnienie, do najbardziej uciążliwych, wywołujących skutki w sferze stosunków pracy, takich jak wydalenie ze służby cywilnej czy wydalenie z pracy w urzędzie. Rodzaj orzeczonej przez komisję dyscyplinarną kary powinien być adekwatny do popełnionego przez członka korpusu służby cywilnej czynu bądź jego zaniechania<sup>35</sup>.

Omawiając dyrektywy wymiaru kary wobec członków korpusu służby cywilnej należy podkreślić, że zasada adekwatności kary nie jest oparta jedynie na stanowisku przedstawicieli doktryny, gdyż zgodnie z § 30 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej<sup>36</sup> komisja dyscyplinarna wymierza karę, biorąc pod uwagę stopień winy i rodzaj czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej, jego skutki oraz zachowanie się obwinionego przed popełnieniem

czynu i po jego popełnieniu. Okoliczność, czy kara dyscyplinarna uwzględni stopień winy i rodzaj czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej podlega także kontroli sądowej<sup>37</sup>.

Problematyka zasad wymiaru kary w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów oraz jej adekwatności do przewinienia dyscyplinarnego była przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. Szczególne znaczenie ma to wydane w związku z rozpatrzeniem skargi na orzeczenie Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej w NIK o ukaraniu, którym wymierzono mianowanemu kontrolerowi karę wydalenia z pracy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 7 kwietnia 2016 r. oddalił skargę<sup>38</sup>. W skardze kasacyjnej od wspomnianego wyroku skarżący zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu m.in. rażąco niewspółmierność kary. W wyroku z 3 sierpnia 2018 r., Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) zauważył, że w ustawie o NIK brak przepisu dotyczącego dyrektyw wymiaru kary. W tym zakresie nie zawiera ona również odesłania do Kodeksu karnego, w którym określono je w art. 53. Zdaniem NSA w rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 97p ustawy o NIK,

<sup>35</sup> P. Zuzankiewicz: *Komentarz do art. 114 ustawy o służbie cywilnej*, LEX.

<sup>36</sup> Dz.U. nr 60 poz. 493.

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 127 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej od orzeczeń Wyższej Komisji Dyscyplinarnej stronom oraz Szefowi Służby Cywilnej przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego, a stosownie do art. 127 ust. 3 tej ustawy do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje.

<sup>38</sup> Sygn. akt II SA/Wa 1671/15, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5C37B323FD>>.

stwierdzając, że zawarte w nim odesłanie dotyczy jedynie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Dopuszczalność stosowania do postępowania dyscyplinarnego mianowanych kontrolerów przepisów Kodeksu karnego wymaga wyraźnej podstawy normatywnej. Skoro nie istnieje, przepisy Kodeksu karnego, w tym dotyczące części ogólnej – zasad naczelnych prawa karnego materialnego, dyrektyw wymiaru kary – nie mogą być stosowane<sup>39</sup>.

Takie podejście zostało potwierdzone w wyroku z 6 grudnia 2018 r., w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie również wskazał, że postępowanie dyscyplinarne nie jest postępowaniem *stricte* karnym, dlatego nie wszystkie przepisy i zasady obowiązujące w tym postępowaniu będą miały tu zastosowanie. Zdaniem Sądu przede wszystkim nie mają tu zastosowania zasady wymiaru kary, ponieważ uregulowane są one w Kodeksie karnym (rozdział VI), do którego ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli nie odsyła. W art. 97a ust. 2 ustawy o NIK określono rodzaje kar dyscyplinarnych, które mogą zostać wymierzone mianowanemu kontrolerowi za przewinienia polegające na naruszeniu obowiązków pracownika lub uchybieniu godności stanowiska. Ponieważ do mianowanych kontrolerów nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy, sprawy dotyczące naruszenia przez nich

obowiązków pracowniczych są rozpoznawane przez komisje dyscyplinarne, które orzekają co do zasadności zarzutów i wymierzają stosowną karę, nie wyłączając wydalenia z pracy<sup>40</sup>.

Oczywiście należy zgodzić się z NSA, że brak podstaw do tego, aby w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów stosować dyrektywy wymiaru kary zawarte w art. 53 § 1 k.k., jednakże nie oznacza to, że kara może być rażąco nieadekwatna (niewspółmierna) do przewinienia dyscyplinarnego, a sądy nie mają w takim wypadku żadnych uprawnień do kontroli orzeczenia. Podkreślenia wymaga, że przed wejściem w życie przepisów ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>41</sup>, na mocy których do ustawy o NIK dodano rozdział 4a (Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów), tryb postępowania dyscyplinarnego był uregulowany w zarządzeniu Marszałka Sejmu z 8 sierpnia 1995 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w Najwyższej Izbie Kontroli<sup>42</sup>. Paragraf 25 ust. 1 tego zarządzenia stanowił, że komisja wymierza karę, biorąc pod uwagę stopień winy, szkodliwość społeczną i skutki przewinienia, a także zachowanie się obwinionego przed i po jego popełnieniu. Natomiast zgodnie z § 25 ust. 2 ww. zarządzenia, jeżeli obwiniony dopuścił się kilku przewinień, wymierza

<sup>39</sup> Sygn. akt I OSK 2120/16, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EBCB7C39BB>>.

<sup>40</sup> Sygn. akt II SA/Wa 239/18, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E29F7ED05A>>.

<sup>41</sup> Dz.U. nr 227 poz. 1482, ze zm., dalej „ustawa zmieniająca”. Przepisy ustawy zmieniającej w zakresie postępowania dyscyplinarnego weszły w życie 2.6.2011.

<sup>42</sup> M.P. nr 40 poz. 474.

się jedną karę za wszystkie przewinienia łącznie.

Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej w postępowaniu dyscyplinarnym były zatem jednoznacznie wyrażone następujące dyrektywy wymiaru kary: stopnia winy i szkodliwości społecznej oraz ujemnych skutków przewinienia. Ponadto przewidziano uwzględnienie takich przesłanek wymiaru kary, jak zachowanie się obwinionego przed i po popełnieniu przewinienia. W uzasadnieniu ustawy zmieniającej wskazano, że konieczność wprowadzenia nowego rozdziału 4a regulującego odpowiedzialność dyscyplinarną pracowników mianowanych nie budzi wątpliwości, jako że kwestie odnoszące się do sytuacji prawnej jednostki w postępowaniu o charakterze represyjnym, jakim jest przecież postępowanie dyscyplinarne, powinny być regulowane aktami prawnymi rangi ustawowej, a nie aktami wykonawczymi<sup>43</sup>. Warto przywołać również inny fragment uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej, w którym podano,

że „dla uniknięcia bardzo szczegółowego regulowania postępowania dyscyplinarnego w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli, przepis art. 97p zawiera odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 4a. Rozwiązanie takie zostało przyjęte z uwagi na to, że odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter represyjny zbliżony do państwowego prawa karnego, a przepisy procedury karnej najbardziej odpowiadają charakterowi postępowania dyscyplinarnego. Takie odesłanie zawierają również inne ustawy, np. ustawa z dnia 20. czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r., Nr 7, poz. 39), ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>44</sup>. Podkreślić należy, że każdy z aktów normatywnych wskazanych w projekcie uzasadnienia ustawy zmieniającej zawierał unormowania odnoszące się do współmierności kary w postępowaniu dyscyplinarnym, bądź przez bezpośrednie zamieszczenie dyrektyw wymiaru kary, bądź też przez pośrednie odwołanie się do nich<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, druk nr 1349 <[https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/82C49FAE2A2C531CC12575060047B263/\\$file/1349.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/82C49FAE2A2C531CC12575060047B263/$file/1349.pdf)>. Także w sporządzonej na zlecenie Biura Analiz Sejmowych opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli prof. W. J. Katner wskazał, że zasadne jest uzupełnienie przepisów ustawowych w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego (nowy rozdział 4a).

<sup>44</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, op.cit., s. 8.

<sup>45</sup> Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy z 13.4.2007 o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1614, ze zm.) komisja dyscyplinarna wymierza karę, biorąc pod uwagę stopień winy, szkodliwość społeczną i skutki przewinienia, a także zachowanie się obwinionego przed i po popełnieniu przewinienia, a art. 84 ust. 2 tej ustawy stanowi, że jeżeli obwiniony dopuścił się kilku przewinień, wymierza się jedną karę za wszystkie przewinienia łącznie. Natomiast art. 83 ust. 2 obowiązującej wówczas ustawy z 20.6.1985 o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. nr 270 poz. 1599, ze zm.) stanowił, że od orzeczenia wydanego przez sąd dyscyplinarny w drugiej instancji stronom i Prokuratorowi Generalnemu przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Zgodnie z jej art. 83 ust. 3, kasacja może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa lub rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej. W artykule dotyczącej sądowej kontroli orzeczeń wydawanych w postępowaniu dyscyplinarnym wobec adwokatów, notariuszy, radców prawnych i prokuratorów E. Tka-



Z powyższego wynika, że w wypadku ustawy zmieniającej dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej mianowanych kontrolerów, w zakresie okoliczności, jakie należy uwzględnić przy wymiarze kary, mamy do czynienia z uregulowaniem niepełnym<sup>46</sup>, gdyż trudno przyjąć, żeby wolą ustawodawcy było obniżenie standardu ochrony mianowanych kontrolerów w postępowaniu dyscyplinarnym, jako postępowaniu o charakterze represyjnym, gwarantowanego przepisami Konstytucji oraz Konwencji<sup>47</sup>. Nie oznacza to jednak, że pomimo braku w ustawie o NIK dyrektyw wymiaru kary Komisja Dyscyplinarna i Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna mają całkowitą swobodę w tej kwestii, a wymiar kary nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Do czasu ewentualnej nowelizacji ustawy o NIK i uzupełnieniu jej chociażby o elementy zawarte w § 25 zarządzenia Marszałka Sejmu w sprawie postępowania dyscyplinarnego w Najwyższej Izbie Kontroli, co z punktu widzenia mianowanych kontrolerów byłoby jak się wydaje optymalnym rozwiązaniem, komisje dyscyplinarne w NIK wydając orzeczenia powinny uwzględnić

przepisy Konstytucji, Konwencji oraz dorobek orzecznicy TK i SN. Tym samym trzeba mieć na uwadze, że zapewnienie kary adekwatnej do przewinienia jest jednym z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego.

## Podsumowanie

Wszystkie postępowania dyscyplinarne powinny być objęte gwarancjami sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy wynikającymi z Konstytucji oraz Konwencji. Takie gwarancje, na poziomie ustawowym lub aktów normatywnych niższego rzędu, istnieją w każdym z wybranych, opisanych wyżej lub będących przedmiotem orzeczeń SN postępowań dyscyplinarnych<sup>48</sup>, a w wypadku postępowania dyscyplinarnego wobec mianowanych kontrolerów istniały do 1 czerwca 2011 r. Co prawda ustawa zmieniająca jest w tym zakresie niepełna, gdyż nie zawarto w niej dyrektyw wymiaru kary, jak również odesłania do stosownych przepisów Kodeksu karnego, jednak zważywszy, że postępowanie dyscyplinarne ma charakter represyjny, z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego muszą zostać zachowane

---

czyk sformułowała tezę, że w wypadku rozpoznawania zarzutu „rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” nie można unikać analizy ustaleń faktycznych w kontekście rozpatrywania dyrektyw wymiaru kary, takich jak np. rodzaj i rozmiar zawinienia oraz sposób zachowania się obwinionego, „Przegląd Sądowy” nr 7-8/2014, s. 77-88.

<sup>46</sup> Zob. wyrok TK z 24.10.2001, sygn. akt SK 22/01,

<<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011291447/T/D20011447TK.pdf>>.

<sup>47</sup> Przebieg procesu legislacyjnego nad projektem ustawy zmieniającej wskazuje, że skoncentrowano się nad dwoma kwestiami: audytem zewnętrznym NIK oraz zmianą procedury kontrolnej, a problematyka postępowania dyscyplinarnego nie była w centrum zainteresowania.

<sup>48</sup> Tj. wobec radców prawnych, adwokatów, członków korpusu służby cywilnej, prokuratorów, sędziów, notariuszy oraz inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy.

gwarancje wynikające z Konstytucji oraz Konwencji<sup>49</sup>. Dlatego też nie może budzić wątpliwości, że orzekające w sprawach dyscyplinarnych na zasadzie niezawisłości Komisja Dyscyplinarna i Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna powinny przy wymiarze kary stosować zasady: adekwatności, stopniowości i niepołączalności kar. Wśród nich niezwykle istotne znaczenie ma zasada adekwatności, oznaczająca współmierność kary do rodzaju przewinienia. Jednocześnie

zarówno zasadność, jak i współmierność orzeczonej kary dyscyplinarnej powinna podlegać ocenie sądów administracyjnych.

#### ŁUKASZ RÓG

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

<sup>49</sup> Wydaje się, że objęcie gwarancjami wynikającymi z Konwencji nie powinno budzić większych wątpliwości, przynajmniej w wypadku gdy w postępowaniu dyscyplinarnym może być wymierzona kara o charakterze majątkowym, np. obniżenie wynagrodzenia, a tym bardziej kara wydalenia z pracy.

**Słowa kluczowe:** wymiar kary, postępowanie dyscyplinarne w NIK, postępowanie dyscyplinarne mianowanych kontrolerów, Komisja Dyscyplinarna i Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna

*Autor wyraził w artykule własne poglądy, a nie instytucji, z którymi jest związany.*

### Bibliografia:

1. Cieślak M.: *Polskie prawo karne: zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994.
2. Hofmański P.: *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej znaczenie dla prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego*, Białystok 1993.
3. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011.
4. Jarzęcka-Siwik E., Berek M., Skwarka B., Wrona Z.: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
5. Jagielski J., Rączka K.: *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
6. Nowicki M. A.: *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. Wolters Kluwer Polska 2006.
7. Tkaczyk E.: *Sądowa kontrola orzeczeń wydawanych w postępowaniu dyscyplinarnym wobec adwokatów, notariuszy, radców prawnych i prokuratorów. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sądowy” nr 7-8/2014.
8. Tuleja P. [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.

**ABSTRACT****Principle of Adequacy of Punishment - Disciplinary Proceedings at NIK**

Disciplinary proceedings make a specific category of proceedings of repressive nature, and hence some experts in legal sciences consider them as a special branch of the criminal law. That is why such proceedings should comply with basic standards on criminal liability stemming from the Constitution of Poland and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. These include ensuring the adequacy of punishment (punishment must be commensurate) for the offence that is subject to the proceedings, even if there are no legal directives, unlike for in criminal proceedings. It is one of the standards of a democratic state of law. This also refers to disciplinary proceedings concerning NIK appointed auditors. In his article, the author presents the solutions of selected procedures, related to, among others, legal advisors, lawyers, civil servants, he juxtaposes them with the procedure for NIK auditors, and formulates *de lege ferenda* proposals.

**Łukasz Róg**, Legal Advisor, Department of Science, Education & National Heritage of NIK

**Key words:** punishment, disciplinary proceedings in NIK, disciplinary proceedings for appointed auditors, Disciplinary Committee and Disciplinary Committee of Appeal



## Potrzebna reforma systemu

# Edukacja uczniów z niepełnosprawnością słuchu

**JOANNA KOZAK**

*We wrześniu 2021 r. do polskich szkół uczęszczało 15 tysięcy uczniów z niepełnosprawnością słuchu<sup>1</sup>. Zdecydowana większość (86%) to osoby słabosłyszące, głusi – stanowiący grupę ponad dwóch tysięcy osób – byli więc mniejszością. We współczesnym świecie nie powinno to jednak oznaczać braku lub ograniczonego dostępu do jakichkolwiek usług publicznych, zwłaszcza edukacji. Gwarancja powszechnego i równego dostępu do nauki została zapisana w Konstytucji RP<sup>2</sup>, zapewnia ją także ratyfikowana przez Polskę Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych<sup>3</sup>. Zobowiązuje ona do zapewnienia edukacji bez dyskryminacji i na zasadach równych szans, w sposób zmierzający do pełnego rozwoju potencjału oraz poczucia godności i własnej wartości<sup>4</sup>. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK pokazały, że państwo nie wypełnia tego zobowiązania wobec głuchych uczniów, dla których podstawowym i pierwszym językiem komunikacji jest język migowy, a nie polski<sup>5</sup>.*

## Wprowadzenie

Zrozumienie istoty problemów z jakimi na co dzień borykają się osoby głuche, wymaga poznania wpływu niesłyszenia na możliwość nauki języka, rozumianego jako system znaków

dźwiękowych służących do porozumiewania się przez członków danego społeczeństwa i sposób formułowania wypowiedzi w mowie i piśmie<sup>6</sup>.

Tylko nieliczni głusi sprawnie posługują się językiem polskim, a niektórzy z nich

<sup>1</sup> Dane o liczbie uczniów z niepełnosprawnością słuchu w szkołach w kraju pochodzą z Systemu Informacji Oświatowej.

<sup>2</sup> Zobacz: art. 70 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.).

<sup>3</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13.12.2006 (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze sprostowaniem), dalej Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych.

<sup>4</sup> Zobacz: art. 24 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

<sup>5</sup> Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Edukacja głuchych i niedosłyszących dzieci i młodzieży*, nr ewid. 117/2022/P/22/075/LPO (dalej Informacja o wynikach kontroli NIK).

<sup>6</sup> Słownik Języka Polskiego PWN <<https://sjp.pwn.pl/slowniki/j%C4%99zyk.html>> (dostęp 14.1.2022).

nie potrafią czytać i pisać. Słyszczą część każdego społeczeństwa nabywa umiejętność komunikowania się od urodzenia, wychowując się i funkcjonując wśród osób mówiących w danym języku. Przebywanie w szkole, zdobywanie wiedzy przekazywanej w języku, który zna jest dla słyszącego dziecka naturalnym procesem.

Inaczej jest z dzieckiem niesłyszącym<sup>7</sup>. Nie tylko nie słyszy rodziców, ale i nie rozumie ich języka, a oni najczęściej nie znają polskiego języka migowego (PJM). Przed rozpoczęciem edukacji nie pozna je zatem żadnego sposobu porozumiewania się. O takich dzieciach mówi się czasami „beżjęzyczne”<sup>8</sup>. Z kolei głuche<sup>9</sup> dziecko rodziców głuchych od urodzenia poznaje ich pierwszy, naturalny język – polski migowy. Nie poznaje jednak polskiego, który dla głuchych jest językiem obcym.

W konsekwencji, w procesie edukacji największym problemem niesłyszących uczniów jest słaba znajomość polskiego, ponieważ „podstawowym i pierwotnym efektem głuchoty jest powodowanie przez nią ograniczeń w zakresie nabywania

i używania języka w jego aspekcie komunikacyjnym”<sup>10</sup>. Jednakże obowiązujący w Polsce system edukacji wymaga, aby od pierwszego dnia w szkole nauka niesłyszących uczniów odbywała się w języku polskim, którego nie znają i nie rozumieją.

NIK wielokrotnie badała zagadnienia związane z funkcjonowaniem systemu edukacji. Dotychczas nie sprawdzała jednak, czy system ten był dostosowany do specyficznych potrzeb uczniów z niepełnosprawnością słuchu. Taką kontrolę przeprowadzono w I półroczu 2022 r.; objęła lata szkolne 2019/2020, 2020/2021 i 2021/2022<sup>11</sup>. Izba za główny cel uznała uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy głuchym i niedosłyszącym dzieciom i młodzieży zapewniono dostęp do systemu kształcenia odpowiedniego do ich potrzeb. Czynności kontrolne przeprowadzono w 15 podmiotach, wśród których było dziewięć zespołów szkół specjalnych dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu, jeden zespół szkół z oddziałami specjalnymi (w tym dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu), cztery szkoły podstawowe

<sup>7</sup> Słabosłyszący to osoby, u których wada słuchu ogranicza odbiór mowy naturalną drogą; stopień ubytku pozwala na korzystanie ze słuchu (naturalnie lub przez sprzęty wspomagające słyszenie: aparaty słuchowe, implanty ślimakowe) w nauce, pracy i zabawie, jednak skutkiem tego ograniczenia jest zniekształcenie odbieranej mowy oraz wszelkich dźwięków (A. Szorc: *Edukacja kulturalna osób z niepełnosprawnością słuchu – od A do Z*, Komisja Europejska 2018, <<https://epale.ec.europa.eu/pl/blog/edukacja-kulturalna-osob-z-niepelnosprawnoscia-sluchu-od-do-z->>).

<sup>8</sup> A. Goc: *Głusza*, wydawnictwo Dowody 2022, e-book, s. 497-499.

<sup>9</sup> Głusi to osoby posiadające fizyczne, wrodzone lub nabyte deficyty biologiczne uniemożliwiające lub w znacznym stopniu utrudniające słyszenie; informacje docierają do tych osób głównie drogą wzrokową; osoby dotknięte głuchotą nie opanują mowy werbalnej w sposób naturalny przez naśladownictwo słyszanej mowy z otoczenia; przekłada się to na trudności w komunikacji z ludźmi słyszącymi (E. Woźnicka: *Doświadczenie dorosłości osoby Głuchej w ujęciu jednostkowym i społecznym*, „Rocznik Andragogiczny” nr 27/2020).

<sup>10</sup> B. Iwanicka: *Bariery i przykłady wsparcia w procesie edukacji w środowisku osób z wadami słuchu*, za D. Ling: *The effects of hearing impairment*. Newsounds, Washington 1985, s. 2. <<https://pressto.amu.edu.pl/index.php/se/article/view/25371>> (dostęp 1.6.2022).

<sup>11</sup> Do czasu zakończenia kontroli, tj. do 10.5.2022.



z oddziałami integracyjnymi oraz jedna szkoła podstawowa integracyjna. Dodatkowo w 24 jednostkach – specjalnych ośrodkach, zespołach szkół i szkołach, w których uczyły się głuche lub niedosłyszające dzieci i młodzież – NIK przeprowadziła badania ankietowe. Pozyskano m.in. informacje o liczbie pracowników szkół posługujących się PJM lub systemem językowo-migowym (SJM) oraz możliwości nauki PJM lub SJM i liczbie uczniów uczących się języka migowego. W skontrolowanych i objętych badaniem ankietowym szkołach, według stanu na 30 września 2021 r., uczyło się 12% wszystkich dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością słuchu, w tym 44% wszystkich niesłyszących będących w tym czasie uczniami polskich szkół.

### Niedostosowany system edukacji

Na problemy uczniów z niepełnosprawnością słuchu od lat uwagę zwracali ich rodzice i sami głusi, którzy zakończyli już edukację. Informowała o tym prasa i inne media<sup>12</sup>. Wielokrotnie głos w tej sprawie zabierał Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>13</sup>, a parlamentarzyści kierowali do ministra właściwego do spraw edukacji interpelacje poselskie<sup>14</sup>. Mimo płynących z wielu stron sygnałów o potrzebie zmian,

przeprowadzona przez NIK kontrola wykazała, że system kształcenia nadal nie był dostosowany do zróżnicowanych potrzeb uczniów z niepełnosprawnością słuchu. I o ile w placówkach z oddziałami integracyjnymi, szkołach integracyjnych czy specjalnych szkołach dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu stworzono warunki do nauki dla osób z niepełnosprawnością słuchu, którzy sprawnie komunikują się w języku polskim (zwykle słabosłyszących, korzystających z aparatów słuchowych lub implantów), to nie były one odpowiednio przygotowane do pracy z uczniami głuchymi, komunikującymi się przede wszystkim w polskim języku migowym. Działo się tak mimo uznania przez państwo – w wyniku ratyfikacji wspomnianej Konwencji – prawa osób niepełnosprawnych do edukacji bez dyskryminacji i na zasadach równych szans<sup>15</sup>.

### Brak możliwości nauki w PJM

W polskich szkołach uczniowie mogą uczyć się polskiego języka migowego lub systemu językowo-migowego. PJM jest naturalnym, wizualno-przestrzennym językiem głuchych w Polsce, używanym w codziennej komunikacji. Widoczna niekiedy wielka litera w słowie

<sup>12</sup> Zob. np.: A. Goc, „niesłyszce.edu.pl”, „Tygodnik Powszechny” nr 20 (3749); A. Lehmann: *Zadanie dla Eryka: posłuchaj Mozarta*, „Gazeta Wyborcza”, „Tygodnik Poznań” nr 157/2021, s. 4-5.

<sup>13</sup> Zob. np.: „Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”, „Zasada Równego Traktowania, Prawo i Praktyka”, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, nr 3 i 7/2012; *Osoby Głuche w Polsce 2020. Wyzwania i rekomendacje. Raport Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych*, Warszawa 2020.

<sup>14</sup> Zobacz: np.: interpelacja nr 13402 w sprawie nauczania dwujęzycznego dzieci głuchych, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=270718FE>>, interpelacja nr 23913 w sprawie nauczycieli polskiego języka migowego, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=17A2FB-6F&view=null>>.

<sup>15</sup> Patrz przyp. 4.

„Głusi” ma wskazywać, że społeczność ta postrzegana jest jako mniejszość językowa<sup>16</sup>. PJM „powstał około 1817 roku, kiedy to założona została w Warszawie pierwsza szkoła dla niesłyszących, a dziś liczba jego użytkowników przekracza według szacunków 50 000. Gramatyka i leksykon PJM są radykalnie odmienne od systemu językowego polszczyzny, ale przez wiele dziesięcioleci PJM pozbawiony był statusu pełnoprawnego języka naturalnego. W ostatnich latach takie podejście zaczęło się jednak zmieniać, o czym świadczy przyjęcie w 2011 r. Ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się, gwarantującej społeczności Głuchych m.in. nowe prawa w zakresie usług tłumaczeniowych w kontaktach z organami administracji publicznej”<sup>17</sup>. Mówiąc o PJM trzeba wspomnieć o działalności Pracowni Lingwistyki Migowej, utworzonej w strukturze Wydziału Polonistyki Uniwersytetu Warszawskiego. Od 2010 r. kompleksowo opisuje gramatykę PJM, prowadzi badania nad komunikacją wizualno-przestrzenną z perspektywy językoznawstwa ogólnego i porównawczego. Jej działania obejmują też tworzenie i analizę językoznawczą wizualnego korpusu PJM oraz przygotowanie prac naukowych poświęconych różnym aspektom komunikacji wizualno-przestrzennej, a także wydawnictwo o charakterze edukacyjnym<sup>18</sup>.

Jak napisano na stronie internetowej Pracowni, jej działalność „nie byłaby możliwa, gdyby nie wcześniejsze, pionierskie badania prowadzone przez prof. Marka Świdzińskiego, który jako pierwszy skierował uwagę polskich językoznawców na zagadnienia związane z komunikacją Głuchych”<sup>19</sup>.

SJM został wprowadzony do szkół dla głuchych w 1984 r.<sup>20</sup> Jest sztucznym system, który składa się z języka mówionego i miganego, czyli przekazu mowy za pomocą znaków. Wywodzi się bezpośrednio z polskiego języka fonicznego, a jego istotą jest wspomaganie wyraźnej wypowiedzi dźwiękowo-artykulacyjnej znakami migowymi<sup>21</sup>. Za twórcę SJM uznaje się prof. Bogdana Szczepankowskiego, który był osobą słabosłyszącą. Profesor pracował w Instytucie Głuchoniemych w Warszawie, w czasie gdy w szkołach dla głuchych obowiązywał zakaz migania, a „(...) gdy zaczął pracę nauczyciela w Instytucie Głuchoniemych, zobaczył migające ze sobą dzieci. Najpierw je obserwował, a potem uczył się od nich. Widział też słyszących nauczycieli, którzy mówili do głuchych uczniów. Ćwiczyli z nimi wymowę i odczytywanie słów z ruchu warg, a także pokazywali, jak mają wykonywać przyszłe zawody (...). Szybko zauważył, że nauka oparta na języku polskim, którego głuche dzieci nie słyszą, nie wystarcza. Kilka lat później

<sup>16</sup> Korpusowy słownik polskiego języka migowego, <<https://www.slovníkpjm.uw.edu.pl/page/opjm#pjm>> (dostęp 9.1.2023).

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Zobacz: <<https://www.plm.uw.edu.pl/ludzie-copy/>> (dostęp 11.1.2023).

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Za: A. Goc: *Głusza...*, op.cit., s. 806-808.

<sup>21</sup> Raport „Nie bądź głuchy na kulturę”, Kraków 2014, <[kulturagluchych.pl](http://kulturagluchych.pl)> (dostęp 22.9.2022).



rozpoczął pracę nad systemem komunikacji, który miał pomóc porozumiewać się słyszącym nauczycielom z ich głuchymi podopiecznymi. (...) Tak powstał system językowo-migowy (...)”<sup>22</sup>.

Obowiązku znajomości języka migowego nie mają nauczyciele pracujący z niesłyszącymi uczniami. Jedynie w standardzie kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela pedagoga specjalnego, nauczyciela logopedy i nauczyciela prowadzącego zajęcia wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka, obowiązującym od 3 sierpnia 2019 r.<sup>23</sup>, wskazano ogólne i niejednoznaczne oczekiwania względem znajomości podstaw języka migowego przez absolwenta uczelni. Nie wskazano który z języków, ani na jakim poziomie powinien znać nauczyciel pracujący z uczniami z niepełnosprawnością słuchu<sup>24</sup>. W efekcie część kadry pedagogicznej deklaruje znajomość PJM, część – SJM, a część przyznaje, że nie zna żadnego<sup>25</sup>. W skontrolowanych szkołach większość nauczycieli, których przygotowanie zawodowe objęto szczegółowym badaniem, nie znała ani PJM, ani SJM. W szkołach dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu znajomość PJM na różnym poziomie zadeklarowało tylko 41,8% kadry pracującej

z uczniami, a SJM – 34,4%<sup>26</sup>. W szkołach dla niesłyszących objętych badaniem ankietowym znajomość PJM deklarowało 33,6%, a SJM 60,5% kadry pedagogicznej. Co istotne, w poszczególnych szkołach liczba nauczycieli znających język migowy i deklarowany poziom jego znajomości znacząco różniły się. Dla przykładu, w Instytucie Głuchoniemych w Warszawie, według danych z 30 września 2021 r., na 127 nauczycieli i pozostałych pracowników pedagogicznych PJM znało 117, a ośmioro było w trakcie studiów lub kursów. Znajomością języka wykazywali się m.in. pracownicy pedagogiczni zatrudnieni na stanowiskach psychologa, pedagoga oraz logopedy. W Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Nowym Siodle kadra pedagogiczna (50%) oraz wychowawcy w internacie (20%) ukończyli kurs SJM. W Zespole Szkół nr 7 w Bydgoszczy, w którym funkcjonowały m.in. oddziały dla dzieci (w szkole podstawowej) i młodzieży (w liceum ogólnokształcącym) słabosłyszącej, nie przedstawiono potwierdzenia znajomości języka migowego przez któregokolwiek z nauczycieli. Nie wymagano jej, ponieważ według dyrektora w szkole „nie posługiwano się językiem migowym”<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> A. Goc: *Głusza...*, op.cit., s. 769-773.

<sup>23</sup> Załącznik nr 3 (część III, pkt 2, lit. E.S., E.2S.W5. i E.2S.U6.) do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 25.7.2019 w sprawie standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 890).

<sup>24</sup> Ibid. „W zakresie wiedzy absolwent zna i rozumie (...) podstawy języka migowego; system językowo-migowy <SJM> w kontekście polskiego języka migowego <PJM> (...) W zakresie umiejętności absolwent potrafi (...) stosować podstawy języka migowego oraz odróżniać system językowo-migowy <SJM> od polskiego języka migowego <PJM>”.

<sup>25</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK..., op.cit., s. 13, 29-30, 34.

<sup>26</sup> W tym część nauczycieli i pracowników pedagogicznych deklarująca znajomość PJM i SJM.

<sup>27</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK..., op.cit., s. 30.



## Niedobór niesłyszących pracowników szkół

Słowo „Głuchy” pisane wielką literą odwołuje się do odrębnej od społeczności słyszających grupy osób, ich wspólnej kultury, tradycji, a wręcz tożsamości, nie jest natomiast kojarzone z medycznym pojęciem głuchoty. Dlatego ważne jest, aby tacy uczniowie mogli, w miarę możliwości, funkcjonować również wśród nauczycieli, pedagogów czy innych pracowników placówek oświatowych należących do tej społeczności. Podnosi to ich samoocenę i wzmacnia poczucie wartości. Taką potrzebę uwzględniono również w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w której jako jedno ze zobowiązań państwa wobec takich uczniów wskazano podjęcie odpowiednich środków, aby zatrudniać nauczycieli, w tym niepełnosprawnych, którzy mają kwalifikacje do używania języka migowego<sup>28</sup>. W części skontrolowanych szkół dyrektorzy podzielali pogląd o zasadności zatrudniania w nich osób niesłyszących. Wskazywali np., że „(...) nauczyciel z uszkodzonym słuchem: dobrze rozumie sytuację ucznia niesłyszącego (...), może być znakomitym wzorcem naturalnego języka migowego i wzorem osobowym podnoszącym poziom aspiracji edukacyjnych uczniów niesłyszących; współpraca głuchych i słabosłyszących w jednej klasie, szkole, grupie wychowawczej może być również bardzo cennym wychowawczo wzorcem integracji, partnerstwa i współpracy osób

niepełnosprawnych z pełnosprawnymi, zaprzeczającym teorii wykluczenia społecznego oraz zawodowego”<sup>29</sup>.

Ważne, aby głuchych pracowników szkół było jak najwięcej. Wskazuje się, że grupa uzyskuje wpływ na postawę i zachowania innych, gdy stanowi około 20% ogółu<sup>30</sup>. Tylko w dwóch skontrolowanych szkołach pracowała taka liczba niesłyszących lub słabosłyszących nauczycieli i innych pracowników. W Instytucie Głuchoniemych w Warszawie, w latach 2019–2021, odsetek głuchych lub niedosłyszących pracowników pedagogicznych stanowił od 18,5 do 20,8%, a pozostałych pracowników od 27,9 do 29,8%. W Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym dla Głuchych w Warszawie odsetek niesłyszących lub słabosłyszących nauczycieli w tym okresie wynosił 24%, a pozostałych pracowników pedagogicznych – od 21 do 31%. W pozostałych placówkach dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu odsetek pracowników pedagogicznych i pozostałych niesłyszących lub słabosłyszących był niższy i wynosił od 1 do 11%, a w jednej szkole w ogóle ich nie było. Pracowników z niepełnosprawnością słuchu nie zatrudniano też w trzech (z pięciu) szkołach integracyjnych<sup>31</sup>.

## Nieznajomość PJM przez nauczycieli

Konsekwencje nieznajomości języka migowego przez nauczycieli i jednoczesnego funkcjonowania w szkołach

<sup>28</sup> Zobacz: art. 24 ust. 4 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

<sup>29</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK..., op.cit., s. 35.

<sup>30</sup> *Osoby Głuche w Polsce 2020. Wyzwania i rekomendacje. Raport Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2020, s. 34.

<sup>31</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK..., op.cit., s. 34-36.



dla niesłyszących PJM i SJM ponoszą uczniowie i ich rodziny. W jednej ze skontrolowanych placówek głusi rodzice i uczeń posługujący się PJM mieli trudności w komunikowaniu się ze szkołą<sup>32</sup>. Problemy te rodzina wielokrotnie zgłaszała dyrektorowi i nauczycielom, kuratorium oświaty, organowi prowadzącemu, a nawet Ministrowi Edukacji i Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Według rodziców ucznia, trudności miały występować w ich komunikowaniu się z dyrekcją, nauczycielami i innymi pracownikami szkoły, np. w sekretariacie czy w kuchni przy zakupie obiadów. Z kolei uczeń nie zawsze mógł komunikować się z nauczycielami. Zdaniem rodziców, nauczyciele w czasie lekcji „często używają (...) tylko mowy werbalnej” lub SJM, a ich syn uczył się w czteroosobowym oddziale, w którym trzech uczniów było osobami słyszącymi. Wobec nieznajomości PJM przez większość nauczycieli, dyrektor szkoły – co trzeba jeszcze raz podkreślić – dla dzieci niesłyszących, podjęła próbę zatrudnienia tłumacza PJM, który zapewniłby komunikowanie się ucznia z nauczycielami w czasie zajęć w szkole. To tak, jakby w placówce ogólnodostępnej historii lub geografii uczył nauczyciel nieznający języka polskiego, a lekcje musiałyby być tłumaczone na język zrozumiały dla uczniów. Ostatecznie nie zatrudniono tłumacza, a rodzice głuchego ucznia, ze względu na niezapewnienie mu możliwości nauki w PJM, przenieśli dziecko do innej szkoły, w której uczniowie uczyli się w tym języku. Placówka

była jednak oddalona od domu rodzinnego ucznia o ponad 300 km. To kolejny dowód na niewywiązanie się państwa ze zobowiązania wynikającego z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. W tym wypadku mowa o prawie do nauki w społeczności, w której żyje niesłyszący uczeń<sup>33</sup>.

Przedstawiony przypadek jest jedynym potwierdzonym dokumentami, do których w toku badania zdołali dotrzeć prowadzący kontrolę. Takich sytuacji niewątpliwie jest więcej. Niestety, bardzo często rodziny uczniów obawiają się konsekwencji oficjalnego zgłoszenia problemów w komunikowaniu się ze szkołą. Z różnych względów, najpewniej z powodu możliwości zachowania anonimowości, takie problemy zgłaszane są częściej dziennikarzom niż organowi prowadzącemu, kuratorowi czy wreszcie samej szkole. W przywołanej już wcześniej „Głuszy” Anna Goc pisze: „Na rozmowę zgadza się sześcioro rodziców, których dzieci uczą się w poznańskiej szkole, ale chcą rozmawiać jedynie anonimowo. Boją się, że ich zaangażowanie w sprawę odbije się na dzieciach. Nie mogą sobie pozwolić na zmianę placówki, bo inne szkoły dla głuchych są daleko, a to wiązałoby się z koniecznością oddania dziecka do internatu. Ich dzieci są słabosłyszące albo zupełnie głuche. Mają implanty i aparaty słuchowe. Wszystkie posługują się PJM. Największym problemem jest to, że większość nauczycieli nie zna PJM. – Nasze dzieci nie rozumieją lekcji. To tak, jakby w polskich szkołach uczyli ludzie mówiący po japońsku. Odkryliśmy to teraz,

<sup>32</sup> Tamże, s. 31-33.

<sup>33</sup> Zobacz: art. 24 ust. 2 lit. b Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

w czasie pandemii. Widzimy na ekranach nauczycieli, którzy mówią do naszych dzieci. Pytają je przez kamerkę: 'Marek, słyszysz mnie?'. Zobaczyłam, że pani mówi do mojego głuchego syna, byłam zdziwiona. Dlaczego ona to robi? Przecież on nic nie słyszy. Codziennie siadam na krześle obok biurka syna i tłumaczę mu lekcje. Kiedy okazało się, że jest głuchy, nauczyliśmy się z mężem PJM. Ale nie jesteśmy ekspertami w dziedzinie biologii, chemii czy fizyki. Wielu rzeczy nie potrafimy wyjaśnić. Dobrze jest tylko na lekcji polskiego, bo pani świetnie miga w PJM, i na historii, bo miga całkiem niezle. (...) To nas bardzo irytuje, że osoby, które zdecydowały się pracować w szkole dla głuchych, nie zadają sobie trudu, żeby się nauczyć jedyne go języka, w którym nasze dzieci potrafią się komunikować"<sup>34</sup>.

Do pracy z uczniami komunikującymi się w języku migowym nie są przygotowane szkoły integracyjne i szkoły z takimi oddziałami<sup>35</sup>. W skontrolowanych szkołach integracyjnych nie było ucznia, który znałby język migowy. Uczyły się w nich dzieci i młodzież, które komunikowały się w języku polskim, korzystające z aparatów słuchowych lub implantów. Przyczyną takiego stanu nie była niechęć niesłyszących uczniów do nauki w tego typu placówkach, a nieprzygotowanie tych szkół do pracy z uczniami posługującymi się językiem migowym. Znajomość PJM

zadeklarowało tam jedynie 14,5% kadry, a SJM 40,8%<sup>36</sup>. W szkołach do których skierowano ankietę, znajomość PJM deklarowało jedynie 4,6%, a SJM 1,5% kadry pedagogicznej<sup>37</sup>. Potwierdzają to również słowa dyrektora szkoły, według której do oddziału integracyjnego byli kierowani uczniowie z wadami słuchu, podczas badań w poradni psychologiczno-pedagogicznej wykazujący się poziomem wysyłania i odbierania komunikatów pozwalających sądzić, że będą mieli szanse optymalnego rozwoju w klasach integracyjnych, bez konieczności posługiwania się językiem migowym lub innymi formami komunikacji alternatywnej. Zdaniem dyrektora „w klasie integracyjnej nauczyciel wspomagający obejmuje swoim wsparciem uczniów z różnymi niepełnosprawnościami i niemożliwe jest, aby jego działania były skierowane tylko do ucznia z niepełnosprawnością słuchu, wymagającego tłumaczenia lekcji prowadzonych przez nauczycieli przedmiotów na język migowy. W związku z tym nie przyjmuje się do szkoły uczniów wymagających komunikacji za jego pomocą, nie ma też możliwości nauki języka migowego"<sup>38</sup>. Dzieje się tak, mimo że w myśl ratyfikowanej przez Polskę Konwencji osobom niepełnosprawnym, w tym głuchym, należy zapewnić możliwość korzystania z włączającego, bezpłatnego nauczania obowiązkowego wysokiej jakości na poziomie

<sup>34</sup> A. Goc: *Głusza...*, op.cit., s. 1329-1335.

<sup>35</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK..., op.cit., s. 34.

<sup>36</sup> Tamże, s. 29.

<sup>37</sup> Tamże, s. 13.

<sup>38</sup> Jw., s. 34.



podstawowym i średnim, na zasadzie równości z innymi osobami<sup>39</sup>.

## Niedostosowana podstawa programowa

Podstawa programowa w szkołach jest taka sama dla wszystkich uczniów: słyszących, słabosłyszących oraz głuchych i nie uwzględnia specyficznych potrzeb dzieci i młodzieży wynikających z niepełnosprawności słuchu. Zabrakło w niej na przykład przedmiotu polski język migowy. Przepisy prawa oświatowego nie określają też, czy uczniowie mają uczyć się PJM czy SJM, a ich nieobowiązkowa nauka odbywa się w ramach zajęć dodatkowych lub rewalidacyjnych. Bywa, że o tym, czy dziecko uczy się PJM, czy SJM decydują możliwości organizacyjne szkoły i umiejętności nauczycieli, a nie faktyczne potrzeby uczniów. Taki stan, który można określić deprecjacją języka społeczności osób głuchych ma miejsce, mimo że Polska zobowiązała się do ułatwienia im nauki języka migowego i popierania tożsamości językowej oraz zapewnienia, że edukacja, a w szczególności edukacja głuchych dzieci, będzie prowadzona w najodpowiedniejszych dla nich językach<sup>40</sup>.

W podstawie programowej nie uwzględniono też języka polskiego dla głuchych. Na taką potrzebę wskazują oni sami. Chcą

poznawać język ojczysty uważając, że jego znajomość będzie pomocna w codziennym funkcjonowaniu. Nauka polskiego powinna się jednak odbywać w formie dla nich dostępnej i z uwzględnieniem możliwości niesłyszących osób.

## Brak odpowiednich podręczników

Na stronie internetowej Ośrodka Rozwoju Edukacji<sup>41</sup> można znaleźć informację o udostępnionych do pobrania adaptacjach podręczników szkolnych i książek pomocniczych dostosowanych m.in. do potrzeb uczniów niesłyszących<sup>42</sup>. Kiedy NIK prowadziła kontrolę, szkołom zaproponowano zaadaptowane podręczniki do klas I–III szkoły podstawowej (I etap edukacyjny)<sup>43</sup>. W żadnej ze skontrolowanych placówek pedagogicy i uczniowie jednak z nich nie korzystali. W ocenie dyrektorów szkół i nauczycieli pracujących z niesłyszącymi uczniami udostępnione przez Ministerstwo Edukacji i Nauki materiały nie były odpowiednio przygotowane do potrzeb uczniów komunikujących się w polskim języku migowym. Ich zdaniem były to „podręczniki i materiały edukacyjne (...) przetłumaczone na piktogramy, które nie są sposobem porozumiewania się osób niesłyszących”, a „samo dołączenie nagrań poszczególnych słów, wyrazów w PJM nie jest wystarczającym komunikatem”.

<sup>39</sup> Zob. art. 24 ust. 2 lit. b Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

<sup>40</sup> Zob. art. 24 ust. 3 lit. b i c Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

<sup>41</sup> Ośrodek Rozwoju Edukacji jest publiczną placówką doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, prowadzoną przez Ministra Edukacji i Nauki. Zajmuje się realizacją działań na rzecz doskonalenia systemu oświaty i podnoszenia jakości edukacji zgodnie z polityką oświatową państwa w obszarze kształcenia ogólnego i wychowania. Zobacz: <<https://www.ore.edu.pl/o-nas/>> (dostęp 16.1.2023).

<sup>42</sup> Zobacz: <<https://adaptacje.ore.edu.pl/index.php>> (dostęp 16.1.2023).

<sup>43</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK..., op.cit., s. 15.

Do pracy z uczniami wykorzystywano samodzielnie przygotowane materiały i pomoce dydaktyczne opracowane z wykorzystaniem materiałów i nagrań dostępnych w Internecie oraz wybranych udostępnionych przez Ministerstwo<sup>44</sup>. Jeszcze w toku kontroli NIK zapytała Ministra Edukacji i Nauki o plany odnośnie do adaptacji i przekazania podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów niesłyszących z II i III etapu edukacyjnego. Te, według Ministra, mają być stopniowo udostępniane szkołom w Systemie Informacji Oświatowej<sup>45</sup>, w strefie dla zalogowanych użytkowników<sup>46</sup>.

### Nieskuteczna edukacja

Jednym ze wskaźników skuteczności nauczania są zewnętrzne oceny sprawdzianu lub egzaminu. Dostarczają wielu istotnych danych nie tylko konkretnej szkole i uczniowi, ale także całemu systemowi oświaty, gdyż ich analiza pozwala odpowiedzieć na pytania, w jakiej mierze szkoły wywiązują się ze zobowiązań wobec państwa i na ile skuteczny jest ich proces dydaktyczny<sup>47</sup>.

Zgromadzone w toku kontroli dane o wynikach egzaminów: ósmoklasisty, maturalnego i zawodowych, do których przystąpili niesłyszący i słabosłyszący uczniowie

jednoznacznie pokazały, że uzyskują oni gorsze oceny od słyszących rówieśników<sup>48</sup>. I tak np., średni wynik egzaminu ósmoklasisty z języka polskiego uczniów szkół dla niesłyszących i słabosłyszących to 22%, z matematyki – 18,3%, a z języka obcego – 40% (dla wszystkich szkół w kraju to odpowiednio: 60,7%, 46% i 59,7%). Średnie wyniki egzaminów maturalnych uczniów skontrolowanych szkół dla niesłyszących i słabosłyszących, to na poziomie podstawowym z języka polskiego 30,2%, z matematyki – 28,6%, a z języka obcego – 43,5% (uśrednione wyniki uczniów wszystkich szkół w kraju to odpowiednio: 53%, 55% i 73%). Analogicznie, niesłyszący i słabosłyszący uczniowie wypadali gorzej na egzaminach zawodowych, uzyskując z pisemnej części 47,5%, wobec 87,3% otrzymanych przez pozostałych w kraju. Świadectwo potwierdzające kwalifikacje w zawodzie uzyskało 29,4% uczniów skontrolowanych szkół dla niesłyszących i słabosłyszących, w sytuacji gdy wskaźnik ogólnopolski wyniósł 76,1%.

Na niezadowolające wyniki egzaminów niesłyszących i słabosłyszących uczniów, poza ich umiejętnościami i zaangażowaniem w naukę, istotnie wpływały zasady zdawania egzaminów zewnętrznych, a w istocie ich niedostosowanie

<sup>44</sup> Tamże, s. 33.

<sup>45</sup> W odpowiedzi Ministra Edukacji i Nauki, przekazanej NIK 12.4.2022, udostępnione zostały podręczniki do klas: IV (historia, matematyka, język polski, przyroda), V (biologia, geografia, historia, matematyka, język polski), VI (biologia, geografia, historia, matematyka, język polski), VII (biologia, chemia, fizyka, geografia, historia, matematyka, język polski), VIII (biologia, chemia, fizyka, geografia, historia, matematyka, język polski, wiedza o społeczeństwie).

<sup>46</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK..., s. 33-34.

<sup>47</sup> J. Misztal: *Analiza wyników egzaminów zewnętrznych jako warunek jakościowego rozwoju ucznia, nauczyciela i szkoły, Jakość edukacji. Różnorodne perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.

<sup>48</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK..., op.cit., s. 15-17, 42-46.



do kompetencji językowych osób z niepełnosprawnością słuchu. Największym problemem, jak wskazywali ich nauczyciele, jest złożona konstrukcja językowa poleceń i zadań egzaminacyjnych, w których często używa się skomplikowanych, abstrakcyjnych sformułowań i pojęć niezrozumiałych dla niesłyszących uczniów. Dodatkowo, na egzaminie zewnętrznym nie jest dopuszczalne tłumaczenie na język migowy treści poleceń i tekstów zawartych w arkuszach egzaminacyjnych. Obecność surdopedagoga lub tłumacza języka migowego zapewnia się, jeżeli jest to niezbędne do uzyskania właściwego kontaktu z uczniem lub pomocy w obsłudze specjalistycznego sprzętu i środków dydaktycznych, a w języku migowym możliwe jest wyłącznie zdawanie części ustnej egzaminu maturalnego z języka polskiego. Obecny na egzaminie surdopedagog może wytłumaczyć w języku migowym tylko instrukcję, nie wolno mu tłumaczyć ani poleceń, ani treści zadań<sup>49</sup>.

W tym kontekście warto przywołać wyniki praktycznej części egzaminów zawodowych, z których niesłyszący i słabosłyszący uczniowie skontrolowanych szkół uzyskali lepszy średni wynik (82%) niż uczniowie szkół w kraju (78%)<sup>50</sup>. W tej części egzaminu, polegającej na wykonaniu konkretnego zadania, zdający musi wykazać się praktycznymi umiejętnościami, co jest możliwe bez bardzo dobrej znajomości języka polskiego. Potwierdza to,

że stworzenie odpowiednich warunków udziału w egzaminach zewnętrznych, w tym również umożliwienie zdawania każdego egzaminu w języku migowym, da niesłyszącym uczniom możliwość wykazania się posiadaną wiedzą.

### Strony internetowe szkół bez PJM

Zaskakujące okazały się wyniki przeglądu stron internetowych szkół, zwłaszcza tych dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu. Wydawać by się mogło, że powinny zadbać o dostępność informacji dla osób niesłyszących, posługujących się językiem migowym. Tymczasem na stronach internetowych większości skontrolowanych szkół nie zamieszczono żadnych informacji o działalności placówki, choćby podstawowych o możliwości kontaktu ze szkołą w polskim języku migowym. Działo się tak, mimo że od 20 września 2019 r. wszystkie podmioty publiczne mają obowiązek zapewnienia na stronie www informacji o zakresie ich działalności w postaci nagrania treści w polskim języku migowym<sup>51</sup>.

### Konieczne zmiany w systemie

Przedstawione problemy nie wyczerpują wszystkich zagadnień objętych badaniem NIK. Są natomiast kluczowe, aby zapewnić niesłyszącym takie same warunki kształcenia, jak słyszącym uczniom. Ustalenia kontroli nie pozostawiają wątpliwości – bez wprowadzenia zmian w przepisach

<sup>49</sup> Tamże, s. 42-43, 45, 46.

<sup>50</sup> Jw., s. 17, 46.

<sup>51</sup> Zob. art. 6 pkt 3 lit. c w zw. z art. 73 ustawy z 19.7.2019 o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2022 r. poz. 2240).

regulujących zasady i warunki edukacji uczniów z niepełnosprawnością słuchu, w szczególności tych posługujących się polskim językiem migowym, nadal będą oni dyskryminowani w dostępie do edukacji odpowiedniej do ich potrzeb. Dlatego NIK wniosła do Ministra Edukacji i Nauki o<sup>52</sup>:

- zainicjowanie prac nad wprowadzeniem do systemu prawnego, w obszarach regulujących edukację dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością słuchu, rozwiązań dostosowujących system edukacji do potrzeb niesłyszących i słabosłyszących uczniów, takich jak:

- stworzenie podstawy programowej do kształcenia dwujęzycznego głuchych uczniów, z wyodrębnieniem przedmiotów język migowy i język polski dla głuchych;
- wprowadzenie obowiązku znajomości języka migowego przez kadre pedagogiczną szkół biorącą udział w kształceniu dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością słuchu, wraz z określeniem minimalnego, jednolitego standardu poziomu kompetencji językowych pozwalających na komunikowanie się i pracę z niesłyszącymi uczniami;

- udostępnienie szkołom podręczników przetłumaczonych na polski język migowy oraz dostosowanych do potrzeb osób niesłyszących, przeznaczonych dla uczniów na wszystkich etapach edukacji;

- zainicjowanie konsultacji i prac z udziałem środowisk osób z niepełnosprawnością słuchu, środowisk akademickich i przedstawicieli szkół dla niesłyszących i słabosłyszących uczniów nad:

- dalszym dostosowaniem treści poleceń i zadań egzaminacyjnych do potrzeb uczniów z niepełnosprawnością słuchu, aby w pełni uwzględniały ich kompetencje językowe;

- wypracowaniem i wprowadzeniem systemowych rozwiązań, które zachęcą osoby z niepełnosprawnością słuchu do podejmowania pracy z niesłyszącymi i słabosłyszącymi uczniami;

- uznaniem polskiego języka migowego za obowiązujący w edukacji niesłyszących i słabosłyszących uczniów.

Minister Edukacji i Nauki, zajmując stanowisko do Informacji o wynikach kontroli NIK, za niezasadne uznał m.in. wnioski o: wprowadzenie obowiązku znajomości języka migowego przez kadre pedagogiczną biorącą udział w kształceniu dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością słuchu; udostępnienie podręczników dostosowanych do potrzeb niesłyszących dla uczniów wszystkich etapów edukacyjnych; zainicjowanie prac nad dalszym dostosowaniem treści poleceń i zadań egzaminacyjnych do potrzeb uczniów z niepełnosprawnością słuchu, tak by w pełni uwzględniały ich kompetencje językowe. Według Ministra, obowiązujące rozwiązania prawne i organizacyjne regulujące powyższe zagadnienia były wystarczające do zapewnienia niesłyszącym uczniom odpowiednich warunków nauki. Jednocześnie zadeklarował podjęcie prac nad wprowadzeniem nowych, które poprawią dostosowanie systemu edukacji do potrzeb osób z niepełnosprawnością słuchu<sup>53</sup>. Prezes NIK,

<sup>52</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK..., op.cit., s. 25-26.

<sup>53</sup> Tamże, s. 67-82.



w opinii do stanowiska Ministra Edukacji i Nauki, podtrzymał zasadność wszystkich wniosków sformułowanych w Informacji o wynikach kontroli<sup>54</sup>.

Sposób realizacji wniosków pokontrolnych był przedmiotem dyskusji na posiedzeniu sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży<sup>55</sup>. Według reprezentującej Ministra Edukacji i Nauki sekretarz stanu, będącej Pełnomocnikiem rządu do spraw wspierania wychowawczej funkcji szkoły i placówki, edukacji włączającej oraz kształcenia zawodowego, po zakończeniu kontroli NIK Ministerstwo podjęło działania zmierzające do poprawy dostępności systemu edukacji dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu. Ma zostać doprecyzowany, jeśli chodzi o poziom znajomości języka migowego, standard kształcenia przygotowujący do wykonywania zawodu nauczyciela. Podjęto też prace nad wypracowaniem i wprowadzeniem modelu edukacji dwujęzycznej oraz udostępnieniem kolejnych podręczników odpowiednich dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu. Zadeklarowano podjęcie współpracy z Centralną Komisją Egzaminacyjną nad dalszym dostosowaniem treści i poleceń egzaminacyjnych do potrzeb i kompetencji językowych niesłyszących uczniów.

## Poprawa dostępności usług publicznych

Słuszność rozwiązań, o których wprowadzenie wnioskowała NIK podkreślają sami głusi

oraz przedstawiciele organizacji wspierających osoby z niepełnosprawnością słuchu w codziennym funkcjonowaniu i działające na rzecz wyeliminowania z otoczenia barier ograniczających ich dostęp do dóbr, usług i udziału w życiu społecznym i publicznym. Po prezentacji wyników tej kontroli osoby niesłyszące, członkowie ich rodzin, tłumacze PJM i nauczyciele skierowali do Kancelarii Ministra Edukacji i Nauki oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pisma z poparciem dla wniosków sformułowanych po kontroli i skierowanych do Ministra Edukacji i Nauki. Takie samo stanowisko wyrazili przedstawiciele Polskiego Związku Głuchych i innych organizacji pozarządowych działających na rzecz środowiska osób niesłyszących i słabosłyszących oraz szkół dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu, uczestniczący w posiedzeniu sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży rozpatrującej wyniki kontroli NIK.

Podobny wydzźwięk miało spotkanie zorganizowane w styczniu 2023 r., w czasie którego miałam możliwość zaprezentowania najważniejszych ustaleń Izby dotyczących edukacji głuchych i niedosłyszących dzieci i młodzieży<sup>56</sup>. Jego organizatorem był podmiot specjalizujący się w tłumaczeniach spotkań, rozmów i dokumentów na język migowy i działający na rzecz zapewnienia osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>57</sup>, zwłaszcza głuchym i słabosłyszącym, swobodnego dostępu do dóbr i usług oraz możliwości

<sup>54</sup> Tamże, s. 83-84.

<sup>55</sup> <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PosKomZrealizowane.xsp?komisja=ENM#160>> (dostęp 13.3.2023).

<sup>56</sup> Nagranie spotkania udostępniono pod adresem: <<https://www.youtube.com/watch?v=VssS3qj2LI4>>.

<sup>57</sup> Osoba ze szczególnymi potrzebami to taka, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować



udziału w życiu społecznym i publicznym. W spotkaniu nawiązano także do kontroli NIK z 2015 r. dotyczącej świadczenia usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym<sup>58</sup>. W ocenie prowadzącego spotkanie, zapoczątkowała ona ważne i oczekiwane przez niesłyszących zmiany, zarówno w prawie, jak i w postrzeganiu potrzeb takich osób. W ten sam sposób oceniono wnioski wynikające z kontroli dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych z 2018 r.<sup>59</sup>

W tym wypadku w krajowych regulacjach prawnych zaczęto odwoływać się do zasady uniwersalnego projektowania produktów, środowiska, programów i usług, aby te uwzględniały potrzeby użytkowników ze szczególnymi potrzebami.

JOANNA KOZAK  
doradca ekonomiczny,  
Delegatura NIK w Poznaniu

---

dotatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami. W polskim prawie pojęcie „osoba ze szczególnymi potrzebami” pojawiło się wraz z wejściem w życie ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

<sup>58</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK: *Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym*, nr ewid. 29/2015/P/14/105/LPO.

<sup>59</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK: *Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych*, nr ewid. 111/2018/P/17/094/LPO. Tę kontrolę, podobnie jak wymienioną wyżej dotyczącą edukacji uczniów z niepełnosprawnością słuchu, przygotowała i koordynowała poznańska delegatura NIK.

**Słowa kluczowe:** głusi, słabosłyszący, system edukacji, PJM, SJM, Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych

### Bibliografia:

1. Goc A.: *Głusza*, wydawnictwo Dowody 2022.
2. Goc A., 2021, „nieslysze.edu.pl”, „Tygodnik Powszechny” nr 20 (3749).
3. Iwanicka B.: *Bariery i przykłady wsparcia w procesie edukacji w środowisku osób z wadami słuchu*, za: D. Ling: *The effects of hearing impairment*. Newsounds, Washington 1985.
4. Kowalski K.: *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*, nr I/2013 (6), Biuro Planowania Dostępności.
5. Lehmann A.: *Zadanie dla Eryka: posłuchaj Mozarta*, „Gazeta Wyborcza” („Tygodnik Poznań”, str. 4-5), nr 157/2021.
6. Miształ J.: *Analiza wyników egzaminów zewnętrznych jako warunek jakościowego rozwoju ucznia, nauczyciela i szkoły, Jakość edukacji. Różnorodne perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.
7. *Osoby Głuche w Polsce 2020, Wyzwania i rekomendacje, Raport Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2020.



8. Raport *Nie bądź głuchy na kulturę*, Kraków 2014.
9. *Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami, analiza i zalecenia, Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” nr 7/2012.
10. Szorc A.: *Edukacja kulturalna osób z niepełnosprawnością słuchu – od A do Z*, Komisja Europejska 2018.
11. Woźnicka E.: *Doświadczenie dorosłości osoby Głuchej w ujęciu jednostkowym i społecznym*, „Rocznik Andragogiczny” nr 27/2020.

### ABSTRACT

#### Education of Students with Hearing Disabilities – System Reform Needed

In September 2021, there were 15,000 students with hearing disabilities in Polish schools. The vast majority (86%) of them were partially hearing-impaired persons, while over 2,000 persons were deaf. However, in the contemporary world the access to public services, especially education, should not be limited to such persons, not to mention that they should not be deprived of it at all. General and equal access to education is guaranteed in the Constitution of Poland, and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, which Poland has ratified. It obliges to ensure education without discrimination, and based on equal opportunities, in a way that aims at full development of potential, dignity and self-esteem. The results of the NIK audit have shown that the state does not meet this obligation to deaf students, for whom the sign language is the first and the main means of communication.

**Joanna Kozak**, Economic Advisor, Regional Branch of NIK in Poznań

**Key words:** deaf, partly deaf, education system, PJM, SJM, Convention on the Rights of Persons with Disabilities

## Działalność straży miejskich

# Postępowania mandatowe, pouczenia i egzekwowanie grzywien

**GRZEGORZ WALENDZIK**

*Najwyższa Izba Kontroli zbadała postępowania mandatowe i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego<sup>1</sup>. Ustalono, że związane z tym działania funkcjonariuszy wszystkich objętych kontrolą jednostek były nierzetelne. Ponadto w ponad połowie skontrolowanych urzędów miast proces egzekwowania grzywien był nieprawidłowy i nieskuteczny. Artykuł przedstawia ustalenia NIK oraz sformułowane przez nią wnioski.*

### Straże miejskie w Polsce

Samorządy gminne rozpoczęły tworzenie straży miejskich w 1991 r. Miały służyć bezpieczeństwu mieszkańców, a obowiązek jego zapewnienia przez samorządy wynikał z ustawy<sup>2</sup>. Intencją było odciążenie Policji od konieczności reagowania na wykroczenia dotyczące spraw lokalnych, a w szczególności porządkowych i zapewnienie władzom gmin wpływu na utrzymanie porządku i bezpieczeństwa. Świadczą o tym ogólne przepisy

ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>3</sup>, a zwłaszcza art. 1 ust. 1: „Do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna (...)”. W art. 2 ust. 3 doprecyzowano, że: „W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), straż nosi nazwę 'straż miejska'”.

Uprawnienia strażników określa art. 12 ust. 1. Są to m.in. prawo do:

<sup>1</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK: *Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego*, nr ewid. 28/2022/P/22/060/LKI.

<sup>2</sup> Ustawa z 8.3.1990 o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1996 r. nr 13 poz. 74, ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1763; dalej ustawa o strażach.



- udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego;
- nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych – w trybie i zakresie określonym w ustawie z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>4</sup>.

Oznacza to, że w sytuacjach wskazanych w przepisach ustawy i na zasadach w niej określonych funkcjonariusz straży może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego. Warto jednak w tym miejscu zaznaczyć, że decyzja o odpowiedzialności za wykroczenie musi być oparta na zasadzie winy, zgodnie z którą środek reakcji na dany czyn zabroniony powinien być odpowiedni do stopnia winy oraz stopnia społecznej szkodliwości czynu<sup>5</sup>.

Środkiem reakcji wobec sprawców wykroczeń, zgodnie z art. 18 ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń<sup>6</sup> (k.w.), jest m.in. kara grzywny oraz zgodnie z art. 41 k.w. – środki oddziaływania pozakarnego (niepenalne). Uprawnienia strażników w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy

straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>7</sup>. Ich szczegółowy katalog określono w § 2 rozporządzenia.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. na terenie Polski funkcjonowały 463 straże, w tym 392 straże miejskie i 71 straże gminnych. Rok później ich liczba zmniejszyła się do 452 (384 straże miejskie i 68 straże gminnych). W kolejnym roku zlikwidowano jedną straż miejską. Liczbę jednostek w poszczególnych województwach i na terenie podległym Komendzie Stołecznej Policji (Straż Miejska m.st. Warszawy oraz 23 straże miejskie i gminne z części powiatów grodzkiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, warszawskiego zachodniego i wołomińskiego) w 2021 r. przedstawia rys. 1, s. 76.

W 2019 r. w strażach miejskich i gminnych zatrudniano 10 267 osób, w tym 8455 na stanowiskach strażników, a 1812 na stanowiskach urzędniczych oraz pomocniczych i obsługi. W 2020 r. były to 10 134 osoby, w tym 8339 na stanowiskach strażniczych, a 1795 na urzędniczych oraz pomocniczych i obsługi. W 2021 r., spośród ogółem 9978 osób, 8160 zajmowało stanowiska strażnicze, a 1817 – urzędnicze oraz pomocnicze i obsługi. W całym wymienionym okresie systematycznie zmniejszała się liczba funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich).

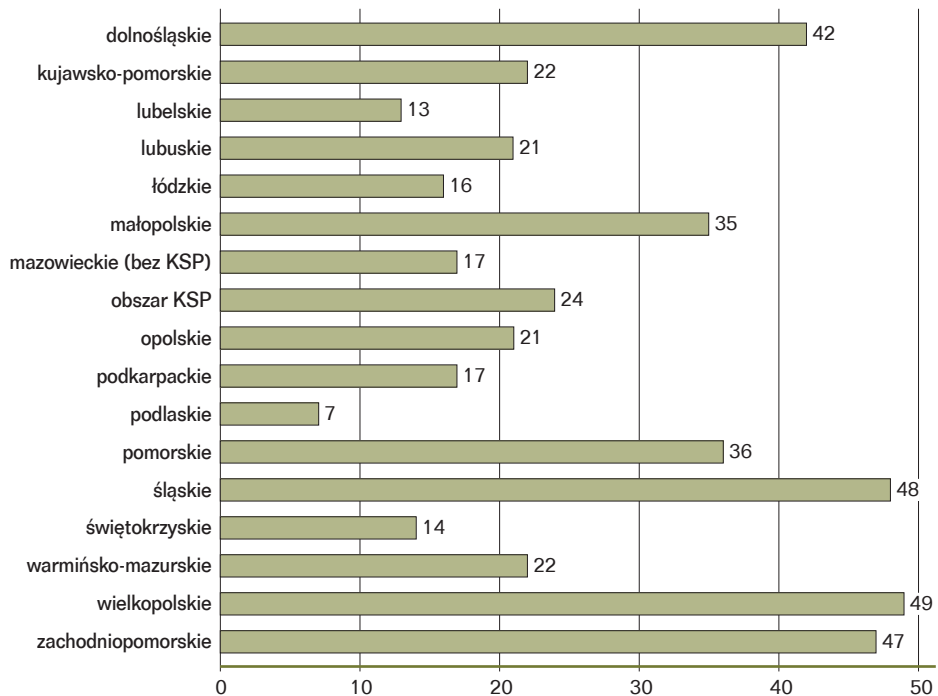
<sup>4</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1124.

<sup>5</sup> T. Bojarski: *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 60 i 82; M. Rychel: *Praktyczne aspekty stosowania środków oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, „Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny Szkoły Policji w Pile” nr 3-4/2011, s. 18.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2151, ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1350.

Rysunek 1. Liczba straży gminnych w 2021 r. w podziale na województwa



Źródło: Dane MSWiA uzyskane w trakcie kontroli.

Choć postrzeganie straży miejskich w ostatnich latach poprawiło się, ich działalność wciąż nie jest powszechnie pozytywnie odbierana<sup>8</sup>, a okres epidemii koronawirusa i oddelegowanie strażników do współpracy z Policją tylko ten problem pogłębiły. Wbrew panującym opiniom grzywna nakładana w drodze mandatu karnego nie jest pierwszą reakcją strażników na ujawnione

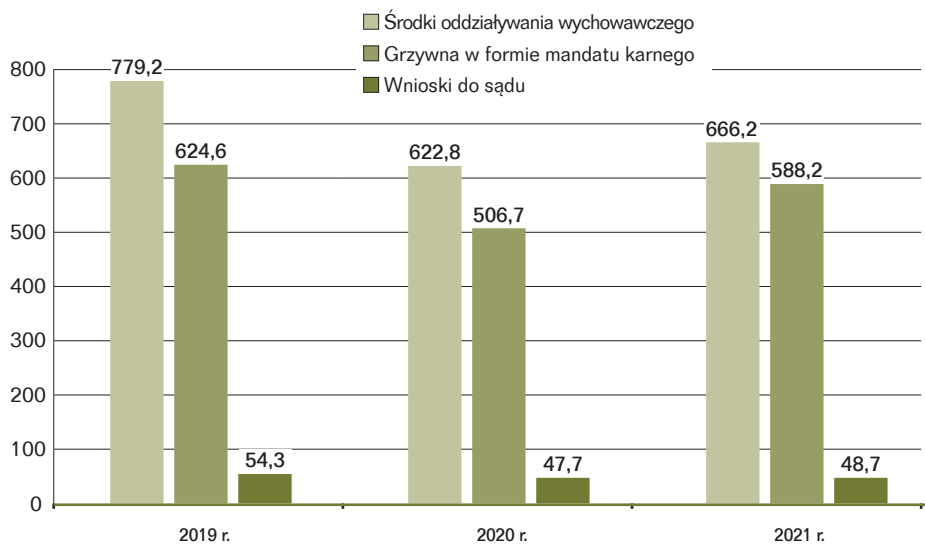
wykroczenia – w rzeczywistości dominują bowiem pouczenia i inne środki oddziaływania wychowawczego, rys. 2, s. 77.

Z zestawienia wynika, że statystycznie najczęściej stosowanym środkiem reakcji strażników miejskich w skali całego kraju było pouczenie (53% przypadków w latach 2019–2020 i 51% w 2021 r.), a dopiero w dalszej kolejności grzywna nałożona

<sup>8</sup> Np. badania zaprezentowane w Krakowie przez Michała Chrzanowskiego z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego podczas międzynarodowej konferencji naukowej „Strażnik miejski, czyli kto?” 4-5.11.2021 wykazały, że 1/3 mieszkańców nie jest zadowolona z pracy strażników, 43% uważa, że nie można liczyć na pomoc straży, a 46% że strażnicy nie cieszą się poważaniem mieszkańców <[https://ksm30.pl/conf-data/ksm30/files/program\\_pdf1.pdf](https://ksm30.pl/conf-data/ksm30/files/program_pdf1.pdf)>, <<https://www.youtube.com/watch?v=wOz8bVPgyxA>>.



Rysunek 2. Działania podjęte przez straże gminne (miejskie) w latach 2019–2021 (w tys.)



Źródło: Dane MSWiA uzyskane w trakcie kontroli.

w drodze mandatu karnego (43% w latach 2019–2020 oraz 45% w 2021 r.). Średnia jej kwota w 2019 r. wynosiła 106 zł, w 2020 r. – 218 zł, a w 2021 r. – 110 zł.

### Kontrola NIK

Celem przeprowadzonej przez NIK w 2022 r. kontroli postępowań mandatowych i stosowania pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowania grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy działania z tym związane są prawidłowe i skuteczne. W badaniu posłużono się trzema kryteriami – legalności, gospodarności i rzetelności.

Kontrolą objęto lata 2019–2022 (do czasu zakończenia) i przeprowadzono w województwach podlaskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim, dolnośląskim i świętokrzyskim. Sprawdzono 12 straży, z których pięć to jednostki organizacyjne miast<sup>9</sup>, a siedem funkcjonowało jako komórki organizacyjne będące w strukturach urzędów miast<sup>10</sup>. Osiem straży funkcjonowało w systemie całodobowym przez wszystkie dni tygodnia, jedna całodobowo od poniedziałku do piątku, a pozostałe na ogół od poniedziałku do piątku w wybranych godzinach.

Z analizy przedkontrolnej wynikało, że odsetek ujawnionych przez strażników

<sup>9</sup> Straż miejska w: Kielcach, Białymstoku, Bydgoszczy, Warszawie, Wrocławiu.

<sup>10</sup> Straż miejska w: Busku-Zdroju, Łomży, Inowrocławiu, Piasecznie, Karpaczu, Ożarowie, Starachowicach.

Tabela 1. Zatrudnienie oraz wydatki w tys. zł w przeliczeniu na 1 strażnika w latach 2019–2021

Gmina/miasto	Zatrudnienie			Wydatki na 1 strażnika		
	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.
Kielce	74	76	78	111,7	119,4	117,5
Białystok	108	107	105	105,3	104,2	117,0
Bydgoszcz	165	156	157	93,8	98,1	105,1
Warszawa	1 388	1 339	1 287	130,6	131,2	139,4
Wrocław	265	272	275	111,3	108,7	106,0
Busko-Zdrój	9	9	8	76,1	78,6	86,1
Łomża	8	8	11	89,3	95,4	119,6
Inowrocław	33	32	32	84,8	93,0	88,4
Piaseczno	21	21	22	184,4	186,7	178,9
Karpacz	5	5	6	92,1	76,6	129,6
Ożarów*	6	6	6	79,0	86,7	47,0
Starachowice*	14	14	13	78,0	86,4	47,9

\*1) Dane za rok 2021 wg stanu na 30 czerwca

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

wykroczeń, które zakończyły się udzieleniem pouczenia wyniósł w 2019 r., w zależności od województwa, od 20% do 90%. Stwierdzone zróżnicowanie może wskazywać na ryzyko dowolności postępowania funkcjonariuszy straży. Dla porównania, odsetek spraw, które zakończono udzieleniem pouczenia przez funkcjonariuszy Policji wyniósł 5%. Nie było więc jasne, czy strażników przeszkolono w zakresie prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia czynu lub

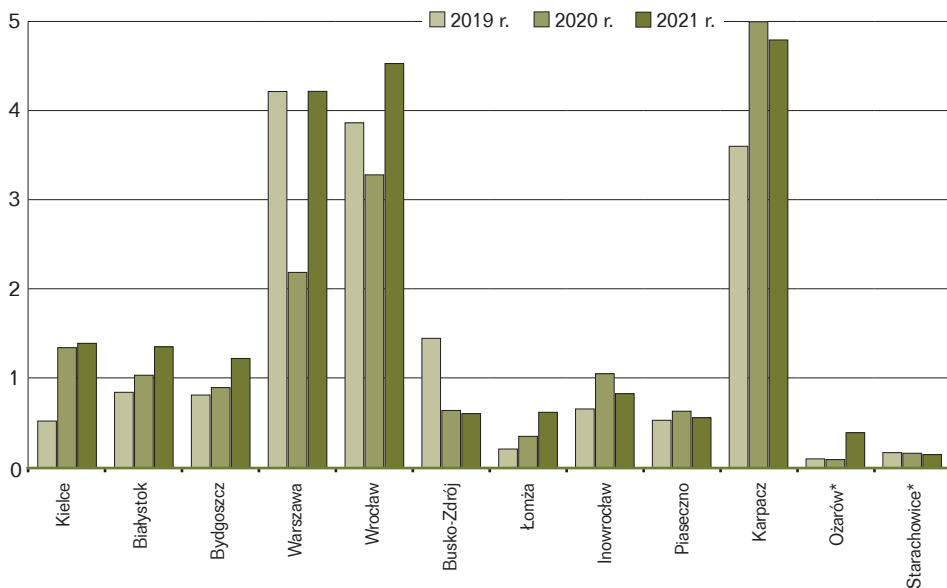
zachowań sprawcy, które nie zasługują na zastosowanie pouczenia.

Średnioroczna liczba strażników zatrudnionych w jednostkach objętych kontrolą w latach 2019–2021 wynosiła od pięciu w 2019 r. i 2020 r. (Straż Miejska w Karpaczu) do 1388 strażników w 2019 r. (Straż Miejska m.st. Warszawy), co wynikało przede wszystkim z wielkości jednostek samorządu terytorialnego.

Zróżnicowany był także poziom wydatków ponoszonych na funkcjonowanie tych



Rysunek 3. Relacja liczby mandatów do liczby pouczeń stosowanych przez straże w latach 2019–2021



\* Dane za rok 2021 wg stanu na 30 czerwca

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

formacji. Wydatki w przeliczeniu na jednego strażnika w poszczególnych latach 2019–2021 (na podstawie średniej rocznej liczby zatrudnionych) kształtowały się na poziomie od 76 tys.<sup>11</sup> do ponad 180 tys.<sup>12</sup>

### Sposób reagowania na wykroczenia

Stwierdzono zróżnicowany sposób reakcji strażników wobec sprawców wykroczeń – w 2019 r. na terenie ośmiu z 12 objętych kontrolą gmin (67%) dominowały pouczenia, jednak w 2020 r. i 2021 r. relacje te były bardziej wyrównane – na obszarze

sześciu gmin częściej stosowano pouczenia, na terenie pozostałych sześciu częściściej nakładano grzywny w drodze mandatu karnego, rys. 3, s. 79. W 1/3 skontrolowanych straży udzielano głównie pouczeń w całym badanym okresie.

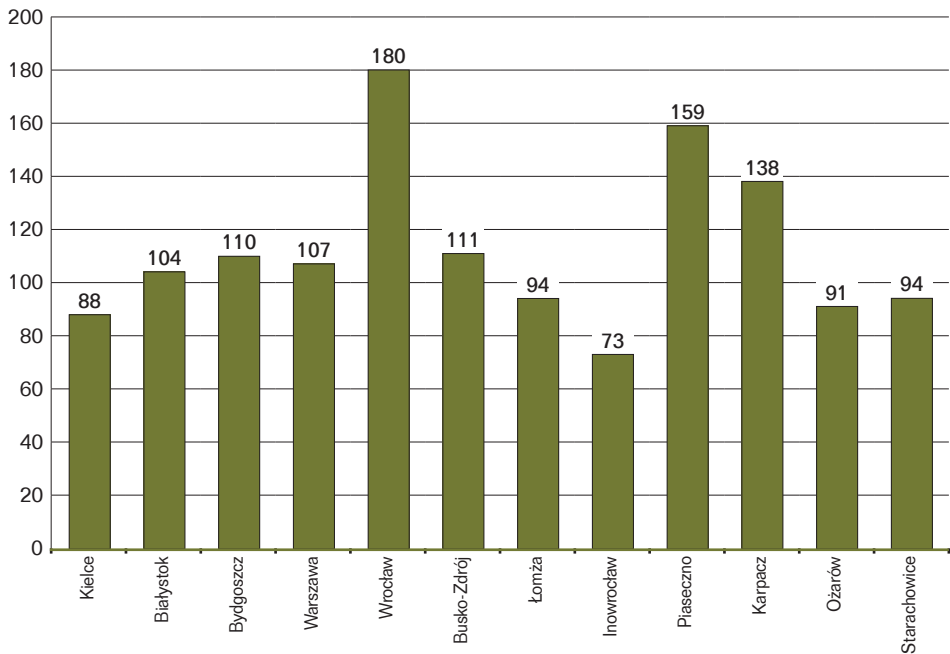
Wyniki kontroli wskazują, że nie bez znaczenia było także miejsce, w którym popełniono wykroczenie. W 2021 r. w Starachowicach straż miejska decydowała się najczęściej (w 86% przypadków) na pouczenie sprawcy, z kolei w Karpaczu 82% wykroczeń zakończyło się

<sup>11</sup> Straż Miejska w Busku-Zdroju w 2019 r. i Straż Miejska w Karpaczu w 2020 r.

<sup>12</sup> Straż Miejska w Piasecznie w 2019 r. i 2020 r.



Rysunek 4. Średnia kwota grzywny nałożonej przez strażę w latach 2019–2021 (w zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

wystawieniem mandatów. Różna była także ich wysokość. Średnia kwota z trzech lat objętych kontrolą wyniosła od 73 zł w Inowrocławiu do 180 zł we Wrocławiu.

We wszystkich skontrolowanych strażach funkcjonariusze nie odnotowywali lub nierzetelnie opisywali okoliczności popełnienia wykroczenia, które w ich ocenie uzasadniały zastosowanie pouczenia. Problem ten dotyczył od 50% do nawet 100% spośród 30 spraw zbadanych w każdej jednostce. Brak takiego opisu w notatniku służbowym oznaczał, że nie można było stwierdzić, czym kierował się strażnik poucając sprawcę wykroczenia.

Tymczasem w sytuacji gdy za czyny o tej samej kwalifikacji prawnej nakładano zarówno mandaty, jak i stosowano pouczenia, zapisy dotyczące uwzględnianych okoliczności pozwalają minimalizować ryzyko zbyt dużej uznaniowości i dowolności postępowania. To istotne, gdyż mogą one być dowodem świadczącym o zasadności zastosowania tych środków oraz formą obrony przed ewentualnymi pomówieniami, wskazując na obiektywizm funkcjonariusza, a tym samym bezzasadność wnoszonej przez obywatela skargi.

Kontrolerzy NIK ustalili, że np. za spożywanie alkoholu w miejscu publicznym część strażników stosowała pouczenie,



jeżeli sprawca przeprosił i wyraził skruchę. Jeden z nich oświadczył natomiast, że w jego ocenie takie wykroczenie zawsze zasługuje na grzywnę.

Strażnicy często wskazywali też poza-prawne zasady, którymi się kierowali mające raczej oparcie w etyce lub moralności<sup>13</sup>.

Za zachowania stanowiące wykroczenia o takiej samej kwalifikacji prawnej nakładano zarówno grzywny w drodze mandatu karnego, jak i stosowano pouczenia. We wszystkich kontrolowanych strażach funkcjonariusze nie dokumentowali lub nierzetelnie dokumentowali okoliczności popełnienia wykroczenia, które w ich ocenie uzasadniały zastosowanie pouczenia. Problem ten dotyczył od 50% do nawet 100% spośród 30 spraw zbadanych w każdej jednostce. W konsekwencji nie było możliwe stwierdzenie, jakimi obiektywnymi przesłankami

kierował się funkcjonariusz pouczając sprawcę.

Tylko cztery spośród skontrolowanych jednostek straży (1/3) wprowadziły procedury minimalizujące ryzyko całkowitej dowolności postępowania strażników. Natomiast w połowie straży korzystano z rozwiązań informatycznych mogących pełnić funkcję rejestru osób, wobec których stosowano już środki oddziaływania wychowawczego. Niestety tylko w niektórych (25%) dane te mogły być w pełni wykorzystywane podczas analizy okoliczności popełnienia wykroczeń i ewentualnego odstąpienia od ukarania sprawcy grzywną.

Funkcjonariusze nie zawsze prawidłowo wypełniali formularze mandatów karnych, nie zawierali w nich wszystkich obligatoryjnych elementów wymaganych § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania

<sup>13</sup> Funkcjonariusz Straży Miejskiej w Białymstoku: *W czasie interwencji sprawca wywyższał się, kwestionował uprawnienia i pracę funkcjonariuszy. W sytuacji gdy sprawca grozi i zachowuje się opryskliwie, nakładam mandat karny. W wypadku ponownego wykroczenia z tego samego przepisu prawa stosuję zazwyczaj mandat karny, ponieważ nałożone wcześniej pouczenie nie doprowadziło do poprawy zachowania. Wpływ mają również okoliczności popełnionego wykroczenia. Jeśli sprawca przywiózł chorą matkę lub ojca samochodem i zatrzymał się na zakazie, nie stosuję mandatu karnego, a jedynie pouczenie. Inaczej wygląda sytuacja, gdy sprawca np. zaparkował samochód na miejscu dla osoby niepełnosprawnej, bez wymaganych uprawnień i poszedł do sklepu po zakupy, tłumacząc się, że nie miał gdzie zaparkować samochodu. W takiej sytuacji nie ma mowy o pouczeniu, a interwencja kończy się mandatem. Informacja o wynikach kontroli Prowadzenie postępowań mandatowych..., op.cit., s. 31. Funkcjonariusz Straży Miejskiej w Busku-Zdroju: *Jeżeli sprawca jest pod wpływem alkoholu, używa słów wulgarnych, nie reaguje na zwrócenie uwagi, jest agresywny, krzyczy bądź jest to kolejne popełnione przez niego takie samo lub podobne wykroczenie, wtedy stosuję mandat lub wniosek do sądu zamiast pouczenia, tamże s. 31. Funkcjonariusz Straży Miejskiej w Kielcach: *Biorę pod uwagę zachowanie sprawcy, to czy osoba czuje się winna. Przykładowo jeśli nakazuję takiej osobie posprzątać po psie i ona to robi, mogę zastosować pouczenie. Jeżeli nie posprząta, nałożę mandat. Zależy od podejścia sprawcy: czuje się winny, był nieświadomy – są to okoliczności łagodzące. Spożywanie alkoholu w miejscu publicznym w mojej ocenie zawsze zasługuje na grzywnę, tamże s. 31-32. Funkcjonariusz Straży Miejskiej w Starachowicach: *Wszystko zależy od zachowania sprawcy, np. jeżeli ktoś spożywa alkohol – obnosi się z tym, nie wyraża szacunku wobec funkcjonariusza, jest głośny, zanieczyszcza teren, to podlega mandatowi, a jeżeli spożywa alkohol gdzieś na uboczu, przeprasza, wyraża skruchę, wówczas go pouczam. To samo dotyczy np. osób niestosujących się do znaku B-36 – zakaz zatrzymywania się – jeżeli wyrażają skruchę, wyjaśniają, że zatrzymały się, bo są osobami starszymi lub z dzieckiem, wówczas stosuję pouczenie, a mandat, gdy pojazd zaparkowany jest długo, tamże s. 32.****

grzywien w drodze mandatu karnego<sup>14</sup>. Uchybienie to stwierdzono w 10 z 12 kontrolowanych jednostek, a braki dotyczyły od 10% do nawet 100% zbadanych spraw.

Ważnym elementem gwarantującym prawidłową pracę strażników powinny być systematyczne szkolenia dotyczące bezpośrednio specyfiki ich pracy. Tymczasem w czterech z dwunastu straży nie organizowano tych obejmujących tematykę związaną z prawidłowym rozpoznaniem okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które zasługują bądź nie na zastosowanie pouczenia lub innego środka oddziaływania wychowawczego.

### Egzekucja grzywien

Odrębną sprawą jest egzekwowanie przez urzędy miast posiadających straże miejskie grzywien nałożonych przez strażników w drodze mandatu karnego. W niektórych jednostkach z opóźnieniem ewidencjonowano i przekazywano mandaty. Wewnętrzne procedury nie zawsze były spójne z zasadami określonymi w przepisach.

W niemal wszystkich urzędach (92%) upomnienia dla należności przekraczających 10-krotność jego kosztów wysyłano z opóźnieniem. Z opóźnieniem wystawiano także tytuły wykonawcze: w czterech urzędach trwało to ponad pół roku, a w trzech dłużej niż rok i wynosiło nawet 723 dni. W ponad połowie urzędów nie dochodzono należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego na łączną kwotę 972,4 tys. zł – zaniechano

wysyłania upomnień lub podjęcia dalszych działań po skutecznym doręczeniu upomnienia. Z jednej strony może to budzić zdziwienie, gdyż dochody z tego tytułu stanowią dochód własny gminy, z drugiej strony wiadomo, że władze lokalne, zależne przecież od mieszkańców, nie chcą uchodzić za surowo egzekwujące mandaty.

Po wystawieniu i doręczeniu upomnienia w 1/3 urzędów nie przypisywano w księgach rachunkowych wszystkich należności z tego tytułu. W ponad połowie jednostek (58%) przedawnione należności odpisywano nieterminowo, co powodowało, że sprawozdania budżetowe Rb-27S były nierzetelne.

We wszystkich urzędach doszło do przedawnienia należności z tytułu grzywien – ich łączna kwota przekroczyła 13 mln zł. Należy podkreślić, że działalność straży miejskich tylko w dwóch jednostkach organizacyjnych była przedmiotem kontroli prezydenta lub burmistrza. W żadnej jednostce obszaru związanego z działalnością straży nie objęto audytem.

W trakcie kontroli pojawił się interesujący problem dotyczący różnorodnego w skali kraju wydawania upoważnień dla strażników do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Nie wszędzie mieli oni prawidłowo wystawione upoważnienia. Powszechnym zwyczajem było stosowanie niewłaściwych pieczęci urzędowych na tych dokumentach. W dwóch jednostkach upoważnienia nie zostały opatrzone żadną pieczęcią, zaś w trzech

<sup>14</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 613, ze zm.



– inną niż urzędowa, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego.

Z informacji przekazanych przez wojewodów wynika, że ten problem jest powszechny i dotyczy (od 17% do 58%) co najmniej 11 województw.

## Podsumowanie

Konkludując, kontrolerzy NIK ocenili, że działania funkcjonariuszy wszystkich objętych kontrolą jednostek straży miejskich dotyczące prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania pouczeń były nierzetelne. Ponadto zwrócili uwagę, że w ponad połowie skontrolowanych urzędów miast proces egzekwowania grzywnien nałożonych w drodze mandatu karnego był nieprawidłowy i nieskuteczny.

W konsekwencji, biorąc pod uwagę wyniki kontroli wskazujące na potrzebę zapewnienia przejrzystości działań strażników miejskich (gminnych) oraz określenie organu nadrzędnego nad strażą w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, NIK zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań mających na celu zmianę obowiązujących regulacji prawnych przez:

- wprowadzenie obowiązku dokumentowania przez strażników okoliczności,

które przemawiały za zastosowaniem środków oddziaływania wychowawczego;

- wskazanie organu właściwego do rozpatrzenia zażalenia na niewniesienie przez straż gminną (miejską) wniosku o ukaranie do sądu, składanego na podstawie art. 56a Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

NIK zwróciła się również do Ministra Finansów o wprowadzenie rozwiązań, które spowodują, że koszty procesu egzekwowania należności z tytułu grzywnien nakładanych w drodze mandatu karnego nie będą przekraczały kwoty samej należności możliwej do odzyskania już w chwili wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Ponadto w Informacji o wynikach kontroli NIK zwróciła się do wojewodów o podjęcie działań informacyjnych służących wyeliminowaniu stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących stosowania pieczęci na upoważnieniach do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego wydawanych strażnikom, a także uwzględnienie tego zagadnienia w działalności nadzorczej wykonywanej na podstawie art. 9 ust. 2 i 3 ustawy o strażach.

dr GRZEGORZ WALENDZIK  
dyrektor Delegatury NIK w Kielcach

**Słowa kluczowe:** straż miejska, postępowania mandatowe, stosowanie pouczeń przez strażników, mandat karny, egzekwowanie grzywnien

### Bibliografia:

1. Bojarski T.: *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
2. Rychel M.: *Praktyczne aspekty stosowania środków oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, „Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny Szkoły Policji w Pile” nr 3-4/2011.
3. *Strażnik miejski, czyli kto? Rozwój tożsamości straży miejskiej i strażników*, M. Szafrąńska, Ł. Dziura, R. Dorczak (red.), Kraków 2021.
4. *Wbrew stereotypom. Społeczny i normatywny wizerunek straży miejskich w Polsce*, J. Czapska (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

### ABSTRACT

#### Proceedings Related to Fines, Cautions and Collection of Fines – Activities of Municipal Police

The Supreme Audit Office has examined the proceedings related to fines and cautions imposed by officers of municipal police, and the collection of fines that they impose. It has been established that the activities of the officers of all the audited entities were negligent. Moreover, in almost a half of the audited municipal offices the process of fine collection was incorrect and ineffective. The audit also showed that in the audited period (2019–2021), a decision on imposing a fine or caution depended mainly on the individual approach of an officer as for a given offence, and on the city in which the offence was committed. It was due to the fact that the binding regulations do not define precise rules for application of the so called educational measures (e.g. caution, reprimand, warning). Another reason may be the lack of a supervising body for municipal police that would introduce unified procedures. The behaviour of officers during interventions is regulated with internal procedures adopted for a given entity. And the problem is that these are not always complied with. The article presents the findings of the NIK audit and the conclusions formulated.

**Grzegorz Walendzik**, PhD, Director of the Regional Branch of NIK in Kielce

**Key words:** municipal police, proceedings related to fines, application of cautions by officers, fines, collection of fines



## Konieczne zmiany w zarządzaniu

# Program priorytetowy „Czyste powietrze”

**AGNIESZKA KOŁAKOWSKA, KRZYSZTOF DĄBROWSKI**

*Powietrze w Polsce jest jednym z najgorszych w krajach Unii Europejskiej. Na jego jakość wpływają przede wszystkim wysokie poziomy pyłu zawieszonego  $PM_{10}$  i  $PM_{2,5}$  oraz benzo(a)pirenu, oznaczonego w pyłe  $PM_{10}$ . Dominującym źródłem zanieczyszczeń są pozaprzemysłowe procesy spalania, tzw. niska emisja, pochodzące z kotłowni grzewczych gospodarstw domowych. Antidotum na te problemy miał być utworzony w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Program priorytetowy „Czyste powietrze”. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli wskazują, że sposób jego wdrażania, obsługa i realizacja nie gwarantują jednak osiągnięcia zakładanych rezultatów do 2029 r., tj. planowanego terminu zakończenia programu.*

### Wprowadzenie

W ostatnich latach Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zajmowała się problematyką złej jakości powietrza i działaniami zmierzającymi do jego poprawy. Badano to choćby w kontrolach „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”<sup>1</sup> czy „Realizacja Rządowego programu „Czyste powietrze” przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu”<sup>2</sup>. Ostatnia<sup>3</sup> dotyczyła wdrażania Programu priorytetowego „Czyste powietrze” (dalej PPCP lub Program). Została podjęta przez Izbę z własnej inicjatywy,

choć propozycję tematu zgłosiła również sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej oraz senacka Komisja Środowiska. Badania skoncentrowano na pięciu obszarach obejmujących: warunki organizacyjno-techniczne, warunki udzielania dofinansowania, działania informacyjno-promocyjne, proces przyznawania dofinansowania oraz wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji programu. Skontrolowano Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (działalność Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Programu „Czyste powietrze”), Ministerstwo

<sup>1</sup> P/17/078/LKR.

<sup>2</sup> S/19/002/LOP.

<sup>3</sup> Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: Wdrażanie Programu priorytetowego „Czyste powietrze”, nr ewid. 199/2021/P/21/053/KSI.

Klimatu i Środowiska (dalej MKiŚ), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz), osiem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej wfośiw lub wojewódzkie fundusze) oraz 24 urzędy gmin. Kontrolą objęto okres od 16 marca 2018 r. do 10 listopada 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym terminem.

Według pomiarów prowadzonych w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska dominującym problemem w Polsce są przekroczenia w powietrzu norm dla pyłu zawieszonego  $PM_{10}$  i  $PM_{2,5}$  oraz benzo(a)pirenu. Główną przyczyną jest spalanie paliw stałych w celach grzewczych przez indywidualnych odbiorców, szczególnie w okresie jesienno-zimowym. W Polsce wysoka emisyjność gospodarki związana jest z dominującą rolą węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej.

W latach 2007–2015 dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu  $PM_{10}$  były przekraczane w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza, zaś roczne – w dziewięciu. W programach ochrony powietrza nie wskazywano odpowiednich działań zmierzających do zapewnienia możliwie jak najkrótszych okresów występowania tych przekroczeń. Spowodowało to, że przeciw Rzeczypospolitej Polskiej toczyło się postępowanie w sprawie naruszeń prawa środowiskowego UE, tj. niedotrzymania norm jakości powietrza dla pyłu drobnego  $PM_{10}$  (naruszenie

2008/2199) oraz dla dwutlenku azotu (naruszenie 2010/2016). Trybunał Sprawiedliwości UE wydał 22 lutego 2018 r. wyrok w sprawie uchybienia przez Polskę zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie: art. 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrza dla Europy<sup>4</sup>; art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy oraz jej art. 22 ust. 3 (w związku z załącznikiem XI).

W lutym 2017 r. Rada Ministrów przyjęła Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (dalej SOR). Jako jeden z obszarów pozwalających na osiągnięcie jej celów zostało wymienione środowisko naturalne, a w jego ramach Projekt strategiczny „Czyste powietrze”. Natomiast w kwietniu 2017 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów przyjął 15 rekomendacji w sprawie działań koniecznych do podjęcia z powodu wysokiego stężenia zanieczyszczeń powietrza w kraju. Rekomendacje te zostały określone jako Rządowy program „Czyste powietrze”. W związku z tym, że jedna z nich (trzecia) zobowiązywała Ministra Środowiska do wskazania, które środki NFOŚiGW uznaje za najważniejsze z punktu widzenia działań prowadzących do jak najszybszej poprawy powietrza, w Funduszu utworzono w 2018 r. Program priorytetowy „Czyste powietrze”. Jego celem była poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery z jednorodzinnych budynków mieszkalnych. W 11-letnim

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE L 152 z 11.6.2008, s. 1, ze zm.



okresie (2018–2029<sup>5</sup>) wdrażania PPCP założono poprawę efektywności energetycznej trzech mln budynków/lokalii mieszkalnych oraz wymianę 3 mln nieefektywnych źródeł ciepła.

W toku kontroli ustalono, że po trzech latach od rozpoczęcia Programu<sup>6</sup> łączna kwota na jaką zawarto umowy z beneficjentami stanowiła tylko 4,1% budżetu PPCP określonego na 103 mld zł, natomiast wypłacone dofinansowanie – 1,9%. Wprawdzie Minister Klimatu i Środowiska w stanowisku do Informacji o wynikach kontroli podał, że do 29 lipca 2022 r. zawarto 404,7 tys. umów na 6,8 mld zł, to należy zauważyć że zaangażowanie środków po czterech latach trwania Programu<sup>7</sup> jest w dalszym ciągu niesatysfakcjonujące i wynosi jedynie 6,6% jego budżetu.

### Warunki wdrażania Programu

Zasadniczym błędem na etapie opracowania PPCP było pominięcie metodyk/standardów zarządzania programami<sup>8</sup>. Pomimo że Program wpisuje się w Projekt strategiczny „Czyste powietrze” nie wykorzystano także standardów zarządzania takimi projektami, opracowanych przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM. W NFOŚiGW twierdzono, że dotychczasowe doświadczenia w tworzeniu innych programów priorytetowych były

wystarczające. Biorąc pod uwagę założenia PPCP, jego rozmiar i zasięg był jednak nieporównywalny z wcześniej realizowanymi. W konsekwencji nie sporządzono studium wykonalności w obszarze organizacyjnym, technicznym i zarządczym. Jest ono metodą oceny projektów/programów pozwalającą na sprawdzenie, w jakim czasie, za pomocą jakich zasobów i w jakim zakresie przedsięwzięcie może być wykonane. Jego brak doprowadził do niezidentyfikowania ryzyka na etapie tworzenia Programu, a także do nierzetelnej identyfikacji interesariuszy. PPCP został zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW 6 czerwca 2018 r., dzień później, po podpisaniu porozumień, została zainicjowana współpraca NFOŚiGW z 16 wfośigw. Wojewódzkie fundusze zadeklarowały podjęcie działań umożliwiających realizację Programu, w tym ogłaszanie naborów wniosków, udzielanie dofinansowania z wykorzystywaniem środków własnych oraz otrzymanych z Narodowego Funduszu. Wycinkowe analizy dotyczące interesariuszy uniemożliwiły określenie liczebności, struktury ich grup oraz wpływu na skuteczność wdrażania PPCP. W konsekwencji nie zidentyfikowano potrzeby zaangażowania gmin we wdrażanie PPCP od dnia uruchomienia tego programu. Dopiero po upływie niemalże roku od uruchomienia PPCP gminy zostały

<sup>5</sup> Z zastrzeżeniem, że zobowiązania (rozumiane jako podpisywanie umów) miały być podejmowane do 31.12.2027, a wydatkowanie środków zaplanowano do 30.9.2029.

<sup>6</sup> Stan na 1.10.2021.

<sup>7</sup> Czyli prawie na półmetku jego planowanej realizacji, biorąc pod uwagę, że wnioski w ramach tego programu będą przyjmowane do końca 2027 r.

<sup>8</sup> Na przykład: PCM-Project Cycle Management – Zarządzanie Cyklem Projektu, LFA Logical Framework Approach – Podejście Matrycy Logicznej, PRINCE2 – Projects in Controlled Environments – Projekty w Kontrolowanych Środowiskach.



włączone w jego wdrażanie. Nawiązanie współpracy było dobrowolne, na podstawie porozumień zawieranych z wojewódzkimi funduszami. Jednak do lutego 2021 r. uczyniło tak zaledwie 39% gmin. Swoje zadania początkowo realizowały bezpłatnie. Wprowadzenie finansowych zachęt ożywiło proces zawierania porozumień i do 10 września 2021 r. 79,4% gmin zdecydowało się na udział we wdrażaniu PPCP. Jednak podejmowane przez te jednostki działania nie były w pełni skuteczne. Spośród 24 objętych kontrolą 15, czyli 62,5%, nie udostępniło na stronie internetowej BIP informacji związanych z tym Programem. Było to niezgodne z art. 8 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>9</sup>, świadczyło również o bagatelizowaniu potrzeby zainteresowania swoich mieszkańców PPCP. Nie bez znaczenia było także, że 16 gmin posiadało programy dofinansowania wymiany źródeł ogrzewania ze środków własnych lub z budżetu UE w ramach regionalnych programów operacyjnych. W jednostkach tych wskazywano, że w programach finansowanych z tych środków są korzystniejsze warunki i mniej skomplikowane procedury w ubieganiu się o dofinansowanie, szczególnie w odniesieniu do środków własnych gmin.

W dokumentach regulujących wdrażanie PPCP nie określono struktury zarządczej gwarantującej koordynację działań na szczeblu krajowym, regionalnym

i lokalnym. Tymczasem „opracowanie i powołanie odpowiednich, spójnych i adekwatnych do skali przedsięwzięcia struktur zarządczych jest jednym z elementów sukcesu końcowego. Poza uporządkowaniem zakresów odpowiedzialności buduje określoną trwałość – ścieżek decyzyjnych, zbierania informacji o programie, gromadzenia doświadczeń i innych. W efekcie pozwala to osiągnąć tzw. odporność organizacji (ang. *resilience*) na wstrząsy”.<sup>10</sup>

Brak jasno określonego właścicielstwa programu<sup>11</sup> spowodował m.in. niejednolitość stosowania przez wfośigw procedur związanych z realizacją PPCP, w szczególności związanych z rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność. Prowadziło to do nierównego traktowania beneficjentów – w zależności od miejsca położenia nieruchomości przysługiwały im różne prawa do skorzystania z dofinansowania.

Rozmiar Programu, tj. liczba domów jednorodzinnych i tym samym beneficjentów kwalifikujących się do udziału w nim, został oszacowany tylko na poziomie kraju, na podstawie roboczej notatki sporządzonej w marcu 2018 r. w Departamencie Analiz Strategicznych KPRM. Zdaniem NIK ustalenie parametrów Programu na poziomie każdego województwa miało istotne znaczenie przy tworzeniu założeń organizacyjno-technicznych w poszczególnych wfośigw, na których spoczywa ciężar realizacji PPCP. W NFOŚiGW

<sup>9</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

<sup>10</sup> Opinia biegłych dotycząca analizy i oceny opracowania założeń organizacyjno-technicznych PPCP: dr. hab. prof. SGH M. Juchnicwicza i dr. Piotra Kotelnickiego, Warszawa, wrzesień 2021, s. 8.

<sup>11</sup> Rozumianego jako określenie podmiotu odpowiedzialnego za kompleksowe zarządzanie PPCP, w tym zapewnienie prawidłowego wdrażania Programu na każdym poziomie i etapie jego realizacji.



nie dostrzegano problemu braku rozeznania co do parametrów programu na poziomie województw, tłumacząc to planowanym powstaniem Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB). Należy jednak zauważyć, że baza ta była w czasie kontroli dopiero w fazie tworzenia, a od rozpoczęcia realizacji PPCP upłynęły już cztery lata. O tym, że nie wszystkie wojewódzkie fundusze były przygotowane organizacyjnie, w tym pod względem zasobów kadrowych, świadczą ustalenia wskazujące na wydłużone rozpatrywanie wniosków w okresach ich zwiększonego wpływu od beneficjentów.

Działania NFOŚiGW prowadzące do zaangażowania sektora bankowego w ograniczenie smogu w Polsce zaowocowały włączeniem się siedmiu banków<sup>12</sup> w PPCP przez zwrotne, kredytowe finansowanie przedsięwzięć. Zapewniono możliwość objęcia udzielonych kredytów gwarancją Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji, funkcjonującego w Banku Gospodarstwa Krajowego, a zasilanego środkami NFOŚiGW<sup>13</sup>.

Stosownie do postanowień rozdziału drugiego uchwały Rady Ministrów z 11 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu gwarancyjnego „Czyste powietrze” z wykorzystaniem zabezpieczeń Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>14</sup> jego

celem było wykorzystywanie gwarancji jako instrumentu preferowanego przez banki do zniwelowania ryzyka braku spłaty kredytów finansujących wydatki na realizację przedsięwzięć zgodnych z PPCP, służących poprawie jakości powietrza oraz zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych przez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej jednorodzinnych budynków mieszkalnych.

We wszystkich wojewódzkich funduszach 6 lipca 2021 r. uruchomiono tzw. ścieżkę bankową. Ustalenia kontroli wykazały, że nie cieszyła się ona dużym zainteresowaniem. Według danych z 21 października 2021 r., po ponad trzech miesiącach od uruchomienia tego rodzaju wsparcia, liczba wniosków o dofinansowanie w formie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu – złożonych za pośrednictwem trzech banków<sup>15</sup> – wyniosła 418 (wnioskowana kwota dotacji – 8897,9 tys. zł, a kwota kredytów – 16 437,1 tys. zł).

Z informacji przekazanej 6 lipca 2022 r. przez zastępcę prezesa zarządu NFOŚiGW na posiedzeniu sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 125)<sup>16</sup> wynika, że NFOŚiGW jest zawiedziony „mało ambitnym podejściem banków do realizacji tego produktu

<sup>12</sup> Alior Bank, BOŚ Bank, BNP Paribas, Credit Agricole, Bank BPS i zrzeszone z nim banki, Bank SGB SA wraz ze zrzeszonymi bankami spółdzielczymi oraz Santander Consumer Bank – dane podane przez zastępcę prezesa zarządu NFOŚiGW Pawła Mirowskiego na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 125), 6.7.2022, zapis przebiegu posiedzenia s. 16 <www.sejm.gov.pl>.

<sup>13</sup> Stosownie do art. 411 ust. 10t ustawy z 27.4.2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.) NFOŚiGW przekazuje środki do Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji na podstawie umowy zawartej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Umowa określa warunki i terminy przekazania środków (art. 411 ust. 10u ustawy).

<sup>14</sup> M.P. poz. 473.

<sup>15</sup> Alior Bank S.A., BOŚ S.A., BNP Paribas Bank Polska S.A.

<sup>16</sup> <www.sejm.gov.pl> – zapis przebiegu posiedzenia, s. 16.

finansowego”. To niepokojące, ponieważ w określonym na 103 mld zł budżecie PPCP 40 mld zł miały stanowić kredyty bankowe.

Efekty realizacji Programu obliczano na podstawie opracowanej w NFOŚiGW Metodyki szacowania efektu ekologicznego. Ustalono jednak, że nie uwzględniała ona sposobu obliczania efektów ze wszystkich źródeł finansowania PPCP, a w szczególności pomijała efekty uzyskane w wyniku korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej<sup>17</sup>, choć od maja 2020 r. była ona wskazana jako jedno ze źródeł finansowania tego programu.

W ocenie NIK niekorzystny dla procesu zarządzania PPCP był także brak systemu informatycznego, który miałby zarówno charakter bazy danych, jak i stanowiłby platformę wspierającą zarządzanie Programem. Jakkolwiek w NFOŚiGW zaplanowano w I kwartale 2023 r. uruchomienie Centralnej Bazy Danych, to podkreślenia wymaga, że przez połowę okresu realizacja Programu przebiegać będzie bez wsparcia takiego systemu.

Nie w pełni prawidłowa i efektywna realizacja PPCP była wynikiem braku skutecznego nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska, a następnie ministra właściwego do spraw klimatu. Kolejni ministrowie nie czuli się bowiem odpowiedzialni za kształt PPCP.

## Warunki dofinansowania

Brak opracowania studium wykonalności Programu skutkowało m.in. koniecznością

wielokrotnej zmiany jego treści. Już 19 czerwca 2018 r., dwa tygodnie po jego zatwierdzeniu, dokonano pierwszych zmian. W całym okresie objętym kontrolą uczyniono to jedenastokrotnie, w tym cztery razy przed samym jego uruchomieniem.

Do 14 maja 2020 r. dofinansowywano przedsięwzięcia w formie bezzwrotnej na poziomie od 32% do 90% kosztów kwalifikowanych, w zależności od dochodu wnioskującej osoby fizycznej, przy czym maksymalny koszt kwalifikowany ustalono na poziomie 53 tys. zł. Pożyczka, będąca finansowaniem uzupełniającym w stosunku do dotacji, była udzielana na okres nie dłuższy niż 180 miesięcy, do 100% kosztów kwalifikowanych, z uwzględnieniem wysokości otrzymanej dotacji.

Wnioskodawca mógł ubiegać się o dofinansowanie w formie dotacji, pożyczki lub dotacji i pożyczki, zaś środki były wypłacane beneficjentom po zrealizowaniu części lub całości przedsięwzięcia.

Łączna liczba wniosków o dotację (dalej także wód) złożonych do 14 maja 2020 r. była bardzo niska, tj. 137 210, w tym 1054 wniosków o pożyczkę i 14 327 o dotację z pożyczką. Z kolei łączna liczba zawartych umów o dofinansowanie wyniosła zaledwie 92 056, w tym 5385 umów o pożyczkę.

Istotną słabością programu w początkowej fazie jego wdrażania było nieustalenie mechanizmów umożliwiających dostępność PPCP dla osób doświadczających ubóstwa energetycznego<sup>18</sup>) ani działań

<sup>17</sup> Ulga termomodernizacyjna została wprowadzona do przepisów ustawy z 26.7.1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1128, ze zm.), od 1.1.2019.

<sup>18</sup> Ubóstwo energetyczne oznacza sytuację, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielnym lokalu mieszkalnym lub w budynku mieszkalnym jednorodzin-



osłonowych dla grup wrażliwych. W zatwierdzonym w 2018 r. Programie ustalono jedynie intensywność dofinansowania w zależności od wysokości dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego. Pierwsze rozwiązania wprowadzono dopiero w 2020 r., zaś w 2021 r. rozpoczęto prace nad trzecią częścią Programu, skierowaną do najuboższej grupy społeczeństwa, o czym szerzej w dalszej części artykułu.

Największe zmiany PPCP wdrożono od 15 maja 2020 r., w ramach tzw. wersji 2.0 Programu. Miały one przyspieszyć tempo jego realizacji i zapewnić usunięcie „wąskich gardeł”, które zidentyfikowano. Zrezygnowano wówczas z udzielania przez wfośigw pożyczek beneficjentom, ponieważ mechanizm ten uznano za wadliwy, bowiem pożyczka była udzielana *de facto* na refundację wydatków poniesionych przez wnioskodawcę. Ponadto każdy wfośigw posiadał własną procedurę oceny zdolności pożyczkowej, a najuboższa grupa wnioskodawców – do której przede wszystkim skierowany był ten instrument finansowy – rzadziej korzystała z pożyczek.

Złagodzone także kryteria dochodowe uprawniające wnioskodawców do uzyskania wsparcia. Wprowadzono rozwiązania skierowane do najuboższych, określając zasady i warunki przyznawania dotacji beneficjentom uprawnionym do podwyższonego poziomu dofinansowania. Przyjęto m.in., że średni miesięczny dochód

na członka gospodarstwa domowego wnioskodawcy nie może przekroczyć<sup>19</sup>:

- 1400 zł – w gospodarstwie wieloosobowym;
- 1960 zł – w gospodarstwie jednoosobowym;
- trzydziestokrotność kwoty minimalnego wynagrodzenia – w wypadku wnioskodawców prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Wysokość dotacji dla wnioskodawców uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania, co do zasady, ustalono na poziomie do 60% poniesionych kosztów kwalifikowanych projektu, z możliwością zwiększenia wsparcia, jeśli poniosą koszty podłączenia do sieci ciepłowniczej lub kotłowni gazowej.

Niestety osoby najuboższe nie mogły skorzystać z tego rozwiązania od dnia wprowadzenia zmian do Programu, tj. od 15 maja 2020 r. W praktyce wniosek można było złożyć dopiero od 21 października 2020 r., ze względu na potrzebę dostosowania przepisów prawa.

W wypadku pozostałych beneficjentów określono, że dochód roczny wnioskodawcy nie powinien przekroczyć 100 tys. zł. Udzielana im dotacja została ustalona na poziomie do 30% poniesionych kosztów kwalifikowanych projektu, z możliwością zwiększenia dofinansowania przy zastosowaniu bardziej ekologicznych źródeł ciepła.

Określono także nowe źródła wsparcia przedsięwzięć w ramach PPCP: dotacje

---

*nym, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki: osiąga niskie dochody; ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne; zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej, art. 5gb. ustawy z 10.4.1997 – Prawo energetyczne, Dz.U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.*

<sup>19</sup> Na podstawie zaświadczenia o dochodzie wydanym przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

udzielane w ramach Programu „Stop smog”<sup>20</sup>, pożyczki dla gmin, termomodernizacyjną ulgę podatkową oraz kredyty udzielane przez banki.

Należy jednak zwrócić uwagę, że nie wszystkie zmiany zostały wdrożone. Do dnia zakończenia kontroli, tj. po ponad roku od ujęcia w PPCP, pożyczki dla gmin jako źródła dofinansowania nie zostały uruchomione<sup>21</sup>. Jak wyjaśniono, aby skutecznie wprowadzić ten element niezbędne byłyby wprowadzenie zmian legislacyjnych, aby udzielane gminom tzw. zielone pożyczki nie były wliczane do wskaźnika poziomu ich zadłużenia.

We wrześniu 2020 r. została przedstawiona koncepcja Programu 3.0, w której zaproponowano m.in. odejście od wsparcia dla kotłów na węgiel, większe wsparcie dla pomp ciepła, a także rozszerzenie katalogu beneficjentów o właścicieli mieszkań w domach wielolokalowych (od trzech do siedmiu lokali).

Po konsultacjach postanowiono jednak, że PPCP będzie wciąż skierowany wyłącznie do mieszkańców domów jednorodzinnych, zaś wsparcie budynków wielorodzinnych powinno być prowadzone za pośrednictwem odrębnych programów. W tym celu uruchomiono dwa programy pilotażowe dla budynków wielorodzinnych od trzech do 20 lokali<sup>22</sup>.

Uchwałami Zarządu NFOŚiGW z 7 czerwca 2021 r. i z 10 czerwca 2021 r.

wprowadzono modyfikacje do Programu PPCP. Podwyższono progi dochodowe dla osób najuboższych, aby dostosować je do tych wskazanych w Programie „Stop smog” oraz zwiększyć dostępność dla osób o niskich dochodach. W wypadku gospodarstw wieloosobowych próg ten wzrósł o 164 zł, a w jednoosobowych o 229 zł.

Pomimo licznych zmian Programu, które niejednokrotnie dotyczyły istotnych kwestii finansowych, nigdy nie oceniano skutków finansowych tych zmian przed ich wprowadzeniem. Co więcej, w terminie zatwierdzenia PPCP nie opracowano w NFOŚiGW planu wdrażania Programu, ani planu finansowego obejmującego cały okres jego realizacji, tj. lata 2018–2029. Nie wskazano także źródeł finansowania budżetu PPCP, którego wartość została ustalona na 103 mld zł<sup>23</sup>, na dofinansowanie w formie bezzwrotnej (dotacje) – 63,3 mld zł, a na dofinansowanie w formie zwrotnej (pożyczki) – 39,7 mld zł.

Tym samym Program przyjęty 6 czerwca 2018 r. nie spełniał formalnych wymogów Instrukcji: opracowania i wdrażania programu priorytetowego w NFOŚiGW, co potwierdziły wyniki zadania audytowego zrealizowanego w NFOŚiGW w 2020 r.

Pierwszy plan wdrażania PPCP, ale wyłącznie w perspektywie rocznej, Zarząd NFOŚiGW zaakceptował dopiero 16 stycznia 2019 r. W pierwszym kwartale 2021 r.,

<sup>20</sup> Celem Programu „Stop smog” było wsparcie PPCP w części dotyczącej najuboższej grupy społeczeństwa. NFOŚiGW został operatorem Programu na podstawie porozumienia pomiędzy MKiŚ i BGK z 28.1.2021.

<sup>21</sup> Tj. udzielanie przez wfośigw, ze środków NFOŚiGW, pożyczek gminom, które miały z kolei udzielać pożyczek beneficjentom PPCP.

<sup>22</sup> 1) Poprawa jakości powietrza w najbardziej zanieczyszczonych gminach – pilotaż, realizowany na terenie gminy Pszczyna; 2) Poprawa jakości powietrza poprzez wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych – pilotaż na terenie województwa zachodniopomorskiego.

<sup>23</sup> Według pierwszej wersji PPCP z 6.6.2018.



po upływie 28 miesięcy od uruchomienia naboru wniosków w ramach PPCP, przyjęto w końcu plan wdrażania na cały okres realizacji PPCP, przy czym nie udokumentowano nawet wówczas źródeł jego finansowania, co było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

Ze względu na brak dokumentacji wskazującej choćby przybliżone szacunki na poziomie 103 mld zł, budżet PPCP był nieweryfikowalny. Niezbilansowanie krajowych źródeł finansowania PPCP uniemożliwiało z kolei rzetelne określenie niezbędnego wsparcia z budżetu środków europejskich.

Nie bez znaczenia jest też to, że dyrektorka Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej w MKiŚ, będąca jednocześnie przewodniczącą Komitetu Sterującego Projektu strategicznego „Czyste powietrze”, nie miała pełnej wiedzy o poziomie zapewnienia środków na PPCP.

NIK negatywnie oceniła brak zbilansowania budżetu PPCP<sup>24</sup>, zarówno na etapie jego przygotowania, jak i wdrażania, w tym niewskazanie źródeł pochodzenia 103 mld zł określonych w budżecie PPCP.

W ocenie Izby tylko wolne tempo wdrażania PPCP pozwoliło uniknąć braku środków na obsługę dotychczas zaciągniętych

zobowiązań. Biorąc powyższe pod uwagę oraz dynamicznie zmieniającą się sytuację na rynku usług i materiałów budowlanych<sup>25</sup>, ustalony na 103 mld zł budżet PPCP może być niewystarczający do osiągnięcia celu tego programu.

Dotychczas PPCP był finansowany ze środków krajowych funduszy ekologicznych, tj. środków własnych NFOŚiGW oraz – w niewielkim stopniu – środków własnych wfośiGW. Od 2019 r. dodatkowym źródłem jest podatkowa ulga termomodernizacyjna.

NFOŚiGW finansowało wdrażanie PPCP ze środków opłaty emisyjnej<sup>26</sup>, w ramach zobowiązania wieloletniego „przeciwdziałanie emisjom”. Kontrola wykazała, że Minister zwracał się do sekretarza stałego Komitetu Rady Ministrów oraz sekretarza Rady Ministrów w sprawie odstąpienia od mechanizmu przekazywania przez NFOŚiGW środków z opłaty emisyjnej na Fundusz Dróg Samorządowych<sup>27</sup>, argumentując, że coroczna redystrybucja 1,4 mld zł może mieć negatywny wpływ na system finansowania ochrony środowiska i znacząco utrudnić realizację PPCP.

Ze względu na brak pozytywnego rozpatrzenia tej kwestii wspomniane środki

<sup>24</sup> Przez zbilansowanie budżetu PPCP należy rozumieć rzetelne ustalenie, na podstawie wiarygodnych danych, źródeł i skali finansowania Programu.

<sup>25</sup> Od marca 2018 r. do marca 2022 r. nastąpił wzrost cen narzędzi, materiałów budowlanych i wykończeniowych średnio o 47,3% – dane opracowane na podstawie informacji Grupy PSB Handel SA, opublikowanych na stronie <<https://www.grupapbs.com.pl/centrum-prasowe/trendy-cenowe>>. Dotyczy to grup towarowych: cement, wapno, chemia budowlana, dachy, rynny, instalacje, ogrzewanie, narzędzia, oświetlenie, elektryka, płyty OSB, stolarka, sucha zabudowa, ściany, kominy, wykończenia, izolacje termiczne, izolacje wodochronne.

<sup>26</sup> Zgodnie z przepisami ustawy z 25.8.2006 o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2022 r. poz. 403).

<sup>27</sup> Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z 19.11.2020 o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2338), z dniem wejścia w życie tej ustawy (31.12.2020.), zmieniony został tytuł ustawy z „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych” na „ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg”. Z tego względu do 31.12.2020 środki z NFOŚiGW przekazywane były na Fundusz Dróg Samorządowych.

zasiliły w 2021 r. Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg<sup>28</sup>.

## Działania informacyjno-edukacyjne

Działania informacyjno-edukacyjne podejmowane przez NFOŚiGW i Ministerstwo nie były prawidłowo skoordynowane, zwłaszcza na początku realizacji Programu. W efekcie obie instytucje zrealizowały w 2019 r. filmy instruktażowe dotyczące wypełniania tego samego wniosku o dofinansowanie (w wersji 4.0.0).

Głównym podmiotem odpowiedzialnym za koordynację polityki informacyjnej i promocyjnej realizowanej przez wfośigw był NFOŚiGW, który odpowiadał m.in. za: bieżące monitorowanie sposobu realizacji Programu; opracowywanie dokumentacji Programu; przekazywanie funduszom materiałów promocyjnych, informacyjnych oraz instruktażowych; przekazywanie założeń i wytycznych czy też koordynację w zakresie przepływu informacji pomiędzy wfośigw a NFOŚiGW oraz informacji kierowanych do beneficjentów Programu.

Co do zasady, z wyłączeniem powyżej wspomnianych przypadków braku publikacji informacji w BIP, zarówno wfośigw, jak i gminy podejmowały na miarę swoich możliwości działania mające na celu propagowanie wiedzy o Programie, w tym przez

bieżący kontakt z mediami, organizację lub udział w spotkaniach informacyjnych i konferencjach.

W latach 2018–2019 działania promocyjno-informacyjne lub też edukacyjne dotyczące Programu prowadzone były głównie przez Ministra Środowiska/Ministra Klimatu, zaś udział w nich NFOŚiGW miał „charakter uzupełniający”. Dopiero po 15 maja 2020 r. przygotowano w NFOŚiGW wspólne plany promocyjnych działań z MK/MKiŚ. Niemniej ani na poziomie krajowym, ani wojewódzkim czy też gminnym nie opracowano planu działań informacyjno-edukacyjnych na cały okres obowiązywania Programu.

Ze względu na skalę i zasięg Programu działania powinny być zaplanowane, skoordynowane i realizowane w sposób powszechny i ciągły, z uwzględnieniem różnych form dotarcia do społeczeństwa. Opracowanie planu i uzgodnienie go z kluczowymi podmiotami wdrażającymi PPCP było istotne, aby zapewnić jego spójność, a także zweryfikować adekwatność podejmowanych działań do założeń oraz wyeliminować niecelowe wydatki.

Badanie sondażowe wykonane przez Kantar Polska SA na zlecenie NIK<sup>29</sup> wskazuje, że głównym źródłem wiedzy o Programie była telewizja (54%) oraz Internet (34%). Jednocześnie wykazało ono, że 95% respondentów słyszało o Programie, z czego połowa twierdziła, że sporo o nim

<sup>28</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 505, ze zm.

<sup>29</sup> Badanie sondażowe Przyczyny niekorzystania przez potencjalnych beneficjentów z dofinansowania w ramach Programu priorytetowego „Czyste powietrze”, zrealizowane telefonicznie w dniach 22-27.11.2021 na reprezentatywnej, losowej próbie 500 właścicieli i współwłaścicieli domów jednorodzinnych na terenie 10 województw: dolnośląskiego, lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego.



wie, ale aż 45% uważała, że niewiele. Dowodzi to, że działania informacyjno-edukacyjne podejmowane przez NFOŚiGW czy ministerstwo nie były wystarczające. Ponadto wyniki ankiety mogą świadczyć o nieuwzględnieniu w prowadzonych kampaniach różnic pomiędzy potencjalnymi beneficjentami o niedostosowaniu treści i formy przekazu do ich potrzeb; chodzi zarówno o ich świadomość ekologiczną, wykształcenie, jak i poziom dochodów. W efekcie, mimo przeprowadzonych w okresie wdrażania PPCP kampanii informacyjnych, wiedza o Programie w społeczeństwie była nadal niewystarczająca.

### **Weryfikacja wniosków o dofinansowania**

Według stanu na 1 października 2021 r., w okresie obowiązywania PPCP złożono 325 413 wniosków o dofinansowanie<sup>30</sup>, łącznie na 5 560 901,9 tys. zł, w tym do wfośigw objętych kontrolą wpłynęło 159 901 wniosków<sup>31</sup>.

Niski poziom realizacji PPCP nie uchronił wdrażających go jednostek przed nieprawidłowościami. Wnioski były poddane rzetelniej weryfikacji i ocenie we wszystkich ośmiu skontrolowanych wfośigw, przy czym w dwóch z nich<sup>32</sup> nierzetelnie

dokumentowano ten proces. Jednocześnie kontrola wykazała, że w pięciu wfośigw były przypadki nieterminowego rozpatrzenia wniosków o dofinansowanie, a w sześciu<sup>33</sup> – długotrwałego rozpatrywania wniosków o płatność (wop) i dotyczyły one od 8,7% do 100% tych objętych badaniem. W dwóch wfośigw stwierdzono także nieterminowe wypłacanie środków beneficjentom, tj. od pięciu do 110 dni po terminie.

Z kolei w gminach zapewniono wsparcie wnioskodawcom w opracowaniu wop oraz ich obsługę, przy czym w ośmiu nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. W pozostałych co do zasady rzetelnie realizowano zadania dotyczące sposobu postępowania z nimi. Niemniej stwierdzono m.in. nieterminowe lub nierzetelne sporządzanie wniosków gminnych wop czy też wydawanie po terminie zaświadczeń o dochodach niezbędnych do uzyskania podwyższonego dofinansowania.

### **Efekty wykorzystania środków**

Do 1 października 2021 r. w ramach PPCP podpisano 253 759 umów<sup>34</sup> na 4 233 211,1 tys. zł, z tego: 246 048 umów-dotacji na 4 037 044,9 tys. zł, 7537 umów-pożyczki na 192 461,9 tys. zł<sup>35</sup> oraz 174 umów-dotacji na częściową

<sup>30</sup> Wnioski w formie pożyczki, dotacji, obu tych formach finansowania łącznie oraz na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego.

<sup>31</sup> Liczba wniosków w poszczególnych wfośigw kształtowała się od 8954 do 35 806.

<sup>32</sup> W Kielcach i Warszawie.

<sup>33</sup> W Białymstoku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu i Warszawie.

<sup>34</sup> Liczba podpisanych umów dotacji, pożyczki oraz dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. W wypadku wniosków dotacyjno-pożyczkowych podpisywano umowę dotacji oraz oddzielnie umowę pożyczki. W ramach PPCP nie zawierano umów dotacyjno-pożyczkowych.

<sup>35</sup> Pożyczki były udzielane przez wfośigw beneficjentom PPCP w pierwszej fazie wdrażania tego programu, od 15.5.2020 zrezygnowano z tej formy dofinansowania przedsięwzięć i jako źródło finansowania Programu wskazano kredyty bankowe.



spłatę kapitału kredytu bankowego na kwotę 3704,3 tys. zł. Wyplacono 1 841 857,2 tys. zł z tytułu umów-dotacji, 124 954,2 tys. zł z tytułu umów-pozyczki oraz 4,5 tys. zł z tytułu umów-dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. Łączna kwota, na jaką zawarto umowy z beneficjentami stanowiła 4,1% budżetu PPCP, a wypłaconego dofinansowania – 1,9%.

Według umów zakończonych w latach 2019–2021 (pierwsze półrocze) dla poszczególnych wskaźników<sup>36</sup> osiągnięto następujące efekty:

- 72 979 budynków mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej, tj. 2,4% planu;
- 66 343 wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) na niskoemisyjne w istniejących budynkach, tj. 2,2% planu;
- ograniczenie zużycia energii końcowej – 1 287 889 MWh/rok, tj. 3,4% planu;
- ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (PM<sub>10</sub>) – 1605Mg/rok, tj. 0,8% planu;
- ograniczenie emisji benzo(a)pirenu – 2 Mg/rok, tj. 1,4% planu;
- ograniczenie emisji dwutlenku węgla – 573 370 Mg/rok, tj. 4,1% planu;
- dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej z zainstalowanych mikroinstalacji PV – 10,333 MWe, tj. 20,7% planu.

Dane o uzyskanych efektach PPCP nie uwzględniają wartości wynikających z korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej. Natomiast

według rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 r. odliczenia od dochodu wydatków na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych dokonało 207,0 tys. podatników, na kwotę 3134 mln zł; w wyniku odliczeń w ramach tej ulgi podatek za 2019 r. uległ zmniejszeniu o 594 mln zł. Za 2020 r. odliczeń z tego tytułu dokonało 451,0 tys. podatników o wartości 7,5 mld zł, a podatek zmniejszył się o 1,3 mld zł.

Dlatego NIK zwraca uwagę, że ulga termomodernizacyjna jest istotnym elementem oddziaływania państwa, ukierunkowanym na poprawę jakości powietrza. Jest ona jednak instrumentem prawa podatkowego, dlatego występują trudności w ocenie efektów ekologicznych przedsięwzięć objętych tą ulgą. Brak rozwiązań umożliwiających NFOŚiGW pozyskanie niezbędnych danych na ten temat nie pozwala na podanie całościowych i spójnych informacji dotyczących podejmowanych w ramach PPCP działań oraz ich efektów ekologicznych. W konsekwencji istotna część aktywności państwa ukierunkowanych na poprawę jakości powietrza pozostaje poza możliwością skutecznego monitorowania i oceny.

Zdaniem NIK nie uda się już odtworzyć danych o efektach ekologicznych uzyskanych dzięki uldze termomodernizacyjnej, przynajmniej za lata 2019–2021. Skalę utraconych informacji obrazuje to, że w latach 2019–2020 skorzystało z niej 658,0 tys. podatników, podczas gdy wfośigw, od 19 września 2018 r.

<sup>36</sup> Wartości procentowe dotyczą celu z wersji Programu obowiązującej od 1.7.2021.



do 1 października 2021 r., podpisały jedynie 304,2 tys. umów z beneficjentami PPCP<sup>37</sup>.

## Podsumowanie

Sprawną realizacją PPCP i osiągnięcia tego programu, w szczególności poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych, jest niezwykle istotna z powodu niepewnej sytuacji na rynku gazu – i wysokiej inflacji, z którą obecnie mierzy się polskie społeczeństwo.

Wyniki kontroli ujawniły zagrożenie niezrealizowania do 2029 r. zakładanych efektów Programu, choć w NFOŚiGW starano się usprawnić system wdrażania PPCP. Jednak działania podejmowano *ad hoc* i nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Brak studium wykonalności oznaczał brak informacji, czy postawione cele są technicznie osiągalne. Biegli powołani przez NIK potwierdzili, że „nawet najprostsze wyliczenia (przyjmujące optymistyczne założenia, że wnioski byłyby przyjmowane przez 52 tygodnie w roku) oznaczają, iż od pierwszego tygodnia realizacji powinno być podpisywanych niemal 7000 umów. Nie ma dowodów na gotowość organizacyjną, techniczną i zarządczą ze strony NFOŚiGW na osiągnięcie celów PPCP”<sup>38</sup>. Natomiast w NFOŚiGW, jak również w Ministerstwie Klimatu i Środowiska liczone, że wzrost liczby składanych wniosków o dofinansowanie do ok. 4-5 tys. tygodniowo jest wystarczającym powodem, aby uznać, że PPCP jest prawidłowo realizowany. Natomiast w ocenie NIK

przy takim tempie wdrażanie Programu potrwa jeszcze ok. 12 lat. Z kolei utrzymywanie, że planowany termin przyjmowania wniosków o dofinansowanie, tj. do końca 2027 r. jest możliwy do dotrzymania oznaczałoby, iż tygodniowo wojewódzkie fundusze muszą ich przyjmować ok. 8,6 tys. Zarówno w NFOŚiGW, jak i w Ministerstwie Klimatu i Środowiska nie przeprowadzono analiz potwierdzających gotowość organizacyjną i techniczną do obsłużenia takiej liczby.

W związku z ustaleniami kontroli NIK wniosowała m.in.:

- do Prezesa Rady Ministrów o:
  - rozważanie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej prowadzącej do zmian w ustawie z 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg w celu zwolnienia NFOŚiGW z obowiązku dokonywania wpłat do tego funduszu;
  - zapewnienie ustalenia efektów rzeczowych i ekologicznych uzyskanych w wyniku korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej przez podjęcie działań legislacyjnych i organizacyjnych umożliwiających pozyskiwanie danych niezbędnych do ich obliczania;
- do Ministra Klimatu i Środowiska o podjęcie działań w celu:
  - doprecyzowania zakresu nadzoru ministra właściwego do spraw klimatu nad działalnością NFOŚiGW przez określenie w art. 400 r ustawy – Prawo ochrony środowiska działań nadzorczych w zakresie przygotowania i realizacji programów priorytetowych przez Zarząd NFOŚiGW;

<sup>37</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Wdrażanie Programu Priorytetowego...*, op.cit., s. 58.

<sup>38</sup> Tamże, s. 36.

- do Ministra Klimatu i Środowiska oraz do Zarządu NFOŚiGW o podjęcie działań mających na celu:
  - jednoznaczne określenie odpowiedzialności za zarządzanie PPCP, a także struktury zarządczej PPCP, umożliwiających osiągnięcie zakładanych efektów Programu;
  - zapewnienie możliwości wydawania przez podmiot odpowiedzialny za zarządzanie PPCP władczych rozstrzygnięć podmiotom wdrażającym Program;
  - zarządzanie PPCP jako jednym z elementów Projektu strategicznego „Czyste powietrze”, z uwzględnieniem standardów zarządzania projektami strategicznymi opracowanymi w KPRM;

- do Zarządu NFOŚiGW o:
  - podjęcie działań informacyjno-edukacyjnych zapewniających powszechne dotarcie z informacjami o PPCP do potencjalnych beneficjentów oraz odpowiednie ich skoordynowanie na wszystkich szczeblach realizacji PPCP.

**AGNIESZKA KOŁAKOWSKA**  
doradca ekonomiczny,  
**KRZYSZTOF DĄBROWSKI**  
główny specjalista k.p.,  
Departament Środowiska NIK

**Słowa kluczowe:** zanieczyszczenie powietrza, emisja gazów cieplarnianych, Program „Czyste powietrze”, zarządzanie projektami/programami, termomodernizacja, wymiana pieca

#### ABSTRACT

##### Priority Programme “Clean Air” – Changes in Management Necessary

The air in Poland is one of the most polluted in the European Union. Its low quality is mostly due to the high levels of particulate matters PM<sub>10</sub> and PM<sub>2,5</sub> and of benzo(a)pyrene, marked PM<sub>10</sub>. The main source of pollutants are non-industrial combustion processes, so called low emissions, coming from households. The problem was supposed to be solved with the Priority Programme “Clean Air” developed by the National Fund for Environmental Protection and Water Management. The findings of the audit conducted by NIK indicate that the implementation, management and realisation of the programme do not guarantee that the results foreseen will be met by 2029 though. Among the audited entities there were the Chancellery of the Prime Minister (activity of the Prime Minister Proxy for the Clean Air Programme), the Ministry of Climate and Environment, the National Fund for Environmental Protection and Water Management, eight regional funds for environmental protection and water management, and 24 municipal offices.

**Agnieszka Kołakowska**, Economic Advisor,  
**Krzysztof Dąbrowski**, Senior Public Audit Expert, Department of Environment of NIK

**Key words:** air pollution, emission of greenhouse gases, “Clean Air” Programme, project/programme management, thermo-modernisation, exchange of heating devices

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

## Dopuszczanie podręczników

NIK sprawdziła, czy dopuszczanie podręczników do użytku odbywało się prawidłowo i czy uczniowie mieli zapewniony właściwy dostęp do nich oraz innych materiałów edukacyjnych. Badanie, które przeprowadzono w Ministerstwie Edukacji i Nauki oraz Ośrodka Rozwoju Edukacji w Warszawie objęło lata 2020–2022.

## Przestępstwa internetowe

Izba sprawdziła, czy organy państwowe prowadzą adekwatne działania służące identyfikacji, zapobieganiu oraz ograniczaniu skutków przestępstw internetowych. Badanie, które dotyczyło lat 2019–2021, przeprowadzono w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Komendzie Głównej Policji, Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowym Instytucie Badawczym.

## Rozwój systemów ciepłowniczych

NIK zbadała, czy działania administracji publicznej zapewniają rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych. Kontrolę

przeprowadzono w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, 25 urzędach gmin. Badanie obejmowało lata 2016–2021 (I połowa), z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary.

## Gospodarka odpadami komunalnymi

Izba zbadała, czy system gospodarki odpadami komunalnymi, poużytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów funkcjonowały prawidłowo. Kontrolę obejmującą okres od 1.1.2016 r. do 26.1.2021 r. przeprowadzono w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, Ministerstwie Infrastruktury, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, 8 urzędach miast, 8 wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, 24 urzędach gmin, 15 spółkach komunalnych, 16 jednostkach straży miejskiej.

## Ochrona obiektów inżynierskich

Pod koniec 2021 r. na drogach publicznych w Polsce zlokalizowano 38,6 tys. obiektów mostowych oraz 779 tuneli i przejść podziemnych. Przepisy prawa nakładają wiele obowiązków

na zarządców dróg i obiektów inżynierskich, m.in. wykonywanie okresowych kontroli ich stanu technicznego. Badanie przeprowadzone przez NIK zweryfikowało, czy wywiązują się z tych zadań. Sprawdzone 3 zarządców dróg wojewódzkich, 6 dróg powiatowych i 7 dróg gminnych. Kontrola objęła lata 2020–2022 (do 10 sierpnia).

## Regionalne programy polityki zdrowotnej

Izba oceniła programy regionalne, które były realizowane w Łódzkiem. Kontrola obejmująca Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego oraz 10 beneficjentów programów dotyczyła lat 2017–2022.

## Program „Sportowa Polska”

Izba sprawdziła, czy Program „Sportowa Polska” zrealizowano prawidłowo i przyniósł zakładane efekty. Zbadano, czy jego zasady, w tym kryteria przyznawania dotacji, mogły skutkować nieprawidłowym ich udzielaniem przez Ministra oraz znacznymi dysproporcjami w finansowaniu rozwoju bazy sportowej w województwach. Kontrolą objęto Ministerstwo Sportu i Turystyki, 2 starostwa

powiatowe, 17 urzędów gmin/miast. Badany okres to lata 2018–2022.

### **Komunalne lokale mieszkalne**

---

Izba sprawdziła, czy gminy prawidłowo sprzedawały z bonifikatą mieszkania komunalne w drodze bezprzetargowej oraz skutecznie realizowały obowiązek żądania jej zwrotu w sytuacjach przewidzianych prawem. Kontrolę przeprowadzono w 20 urzędach miast w 5 województwach, a badaniem kwestionariuszowym objęto 67 urzędów. Sprawdzany okres dotyczył lat 2016–2021, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.

### **Małopolski System Informacji Medycznej**

---

Województwo małopolskie od kilku lat wdraża projekt Małopolski System Informacji Medycznej. Jego celem jest zwiększenie dostępności i poprawa jakości e-usług w sektorze ochrony zdrowia przez utworzenie i rozwój platformy na poziomie regionalnym, umożliwiającej przetwarzanie i przesyłanie danych pomiędzy jednostkami medycznymi. Izba sprawdziła, czy osiągnięto cele założone w projekcie. Kontrola objęła Urząd

Marszałkowski Województwa Małopolskiego, cztery szpitale specjalistyczne oraz Małopolskie Parki Przemysłowe sp. z o.o. Badanie dotyczyło lat 2015–2021.

### **Zapobieganie pożarom wysypisk**

---

NIK sprawdziła, czy w latach 2017–2022 właściwe organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie nadzorowały miejsca gromadzenia odpadów pod kątem ochrony przeciwpożarowej. Badanie objęło 5 starostw powiatowych, 5 komend powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej, 4 urzędy marszałkowskie oraz 4 wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. Kontrola trwała od 28 kwietnia 2022 r. do 14 października 2022 r.

### **Rozwój pomysłów biznesowych**

---

Głównym celem kontroli było sprawdzenie, czy środki Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020 na realizację projektów dotyczących nowych pomysłów biznesowych wykorzystano prawidłowo i uzyskano zakładane efekty. Kontrolę, która objęła lata 2014–2022 (I kwartał), przeprowadzono w Ministerstwie Funduszy

i Polityki Regionalnej, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz u 20 beneficjentów Programu.

### **Budowa Muzeum Historii Polski**

---

NIK zbadła, czy budowa siedziby i wystawy stałej Muzeum Historii Polski była właściwie przygotowana i prowadzona oraz czy nadzór nad tym przedsięwzięciem, w tym wydatkowaniem środków publicznych, realizowano właściwie. Kontrola, podjęta z własnej inicjatywy przez NIK, objęła Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Muzeum Historii Polski w Warszawie i dotyczyła lat 2016–2022 (do 1 sierpnia 2022 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

### **Inwestycje z programów drogowych**

---

NIK zbadła, czy zarządcy dróg zapewnili zachowanie trwałości infrastruktury przebudowanej dzięki udziałowi środków z programów drogowych wdrażanych w latach 2016–2021. Kontrolę przeprowadzono u 12 zarządców dróg gminnych oraz 4 zarządców dróg powiatowych. (red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w lutym i marcu 2023 r., <[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)>.

# Państwo i społeczeństwo

Prawo karne i prawo wykroczeń

## Podżeganie i pomocnictwo

Problematyka teoretycznych podstaw odpowiedzialności karnej za współdziałanie przestępne od lat pozostaje w kręgu zainteresowań przedstawicieli doktryny, budząc spory i kontrowersje. W szczególności kwestie związane z podżeganiem i pomocnictwem mają w prawie karnym bogatą literaturę. Odmiennie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do prawa wykroczeń. Podstawowe wypowiedzi można znaleźć jedynie w opracowaniach o charakterze podręcznikowym oraz w komentarzach do Kodeksu wykroczeń. Z uwagi na ich ramy i cel zagadnienia te są z reguły ujęte zwięźle i ograniczone do najważniejszych problemów. Brakuje natomiast rozważań o charakterze teoretycznym. Przedmiotem artykułu jest zatem analiza istoty podżegania i pomocnictwa w prawie wykroczeń oraz próba ustalenia modelu odpowiedzialności w odniesieniu do regulacji kodeksowych.

**TOMASZ SOBECKI**

### **Prawo karne**

W prawie karnym założenia udziału w cudzym przestępstwie opierają się na wyraźnym przeciwstawieniu osób

współdziałających w jego popełnieniu. Z jednej strony jest osoba, która popełniła przestępstwo, z drugiej natomiast ta, która tylko bierze w nim udział. Zgodnie z tą konstrukcją sprawca i uczestniczący w przestępstwie popełniają jedno i zarazem

to samo przestępstwo. Dokonanie go następuje w chwili, gdy sprawca zrealizuje wszystkie znamiona czynu zabronionego. Odpowiedzialność osoby uczestniczącej w przestępstwie (podżegacza i pomocnika) jest zależna od stadium dokonania czynu zabronionego, którego dopuścił się sprawca.

Koncepcja udziału w cudzym przestępstwie występuje w prawie niemieckim, w jej ramach rozróżnia się: sprawstwo bezpośrednie, sprawstwo pośrednie, współsprawstwo oraz formy niesprawcze w postaci podżegania i pomocnictwa. Jak zaznacza A. Zoll, „cechą charakterystyczną teorii udziału jest akcesoryjność odpowiedzialności za udział (podżeganie i pomocnictwo) od tego, w jaki sposób zachował się sprawca czynu zabronionego”<sup>1</sup>. W obecnie dominującym „modelu udziału w cudzym przestępstwie mamy do czynienia z akcesoryjnością ograniczoną, tzn. odpowiedzialność podżegacza i pomocnika zależna jest od popełnienia przez sprawcę umyślnego i bezprawnego czynu zabronionego pod groźbą kary. Natomiast odpowiedzialność ta nie jest już zależna od winy sprawcy. Zasadniczo przyjmuje się, że istota koncepcji udziału tkwi w tym, że podżegacz i pomocnik nie dopuszczają się przekroczenia normy sankcjonowanej, lecz współuczestniczą w przekroczeniu tej normy przez sprawcę czynu”<sup>2</sup>.

Model jednolitego sprawstwa zakłada natomiast „brak akcesoryjności

odpowiedzialności osób współdziałających w popełnieniu przestępstwa. Oznacza to, że odpowiedzialność jednego ze współdziałających jest niezależna od odpowiedzialności pozostałych. Każda z osób współdziałających realizuje swoje własne bezprawie, na którego ocenę nie ma wpływu zachowanie pozostałych współdziałających”<sup>3</sup>. Nie rozróżnia się tu form sprawczych od niesprawczych. Sprawcą ponoszącym odpowiedzialność karno-prawną jest zatem każda osoba, która swoim zachowaniem przyczyniła się do popełnienia przestępstwa (sprawca, współsprawca, podżegacz, pomocnik). Model ten jest najpełniej realizowany na podstawie austriackiego kodeksu karnego w ujęciu funkcjonalnym, w którym formy współdziałania traktowane są jako równorzędne, jakkolwiek wyróżnia się wśród nich „sprawcę bezpośrednio wykonującego czyn, sprawcę podżegającego i sprawcę przyczyniającego się do popełnienia czynu”<sup>4</sup>.

Trzecie rozwiązanie, odmienne od dwóch wyżej wskazanych, zostało przedstawione przez J. Makarewicza i następnie przyjęte w Kodeksie karnym z 1932 r. Była to koncepcja postaci zjawiskowych przestępstwa, a głównym jej założeniem niezależność odpowiedzialności podżegacza i pomocnika, po pierwsze od odpowiedzialności sprawcy, po drugie od tego, czy sprawca dokonał czynu zabronionego pod groźbą kary. J. Makarewicz przyjął, że podżegacz i pomocnik

<sup>1</sup> A. Zoll: *Czy podżeganie i pomocnictwo są postaciami zjawiskowymi przestępstwa?* [w:] *Przestępstwo-kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70 rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka*, Zakamycze 2006, s. 718.

<sup>2</sup> Tamże, s. 718.

<sup>3</sup> Tamże, s. 715.

<sup>4</sup> Jw., s. 716.

popelniają własne przestępstwo w odpowiedniej postaci zjawiskowej: podżegania i pomocnictwa. W jego zamierzeniach podżeganie i pomocnictwo stanowiły odrębne, techniczne formy dokonania przestępstwa, różne od sprawstwa w ścisłym znaczeniu<sup>5</sup>. Wprawdzie podżegacz i pomocnik popełniali własne przestępstwo, jednak w myśl założeń konstrukcji makarewiczowskiej było to „przestępstwo tożsame z tym, które dokonał lub miał dokonać sprawca”<sup>6</sup>. Uznawał on zatem konstrukcję podżegania i pomocnictwa za samodzielne i niezależne od sprawstwa *sensu stricto* (sprawstwa, współsprawstwa) postaci zjawiskowych przestępstwa.

Niewątpliwie ten model na tle koncepcji udziału w cudzym przestępstwie oraz koncepcji jednolitego sprawstwa, stanowił rozwiązanie wysoce oryginalne<sup>7</sup>. Zrywał z zależnością odpowiedzialności podżegacza i pomocnika od odpowiedzialności sprawcy; odpowiedzialność jednej z tych osób wynikała z samego zrealizowania znamion postaci zjawiskowych, a nie z faktycznego popelnienia przestępstwa przez sprawcę. Za A. Zollm należy powtórzyć, iż „nie bez uzasadnionej dumy polska doktryna prawa karnego” powoływała się

na tę konstrukcję. Stanowiła ona podstawę rozwiązań w zakresie odpowiedzialności za współdziałanie przestępne, przyjmowanych następnie w Kodeksie karnym z 1969 r. i Kodeksie karnym z 1997 r.<sup>8</sup> Jak trafnie zauważył R. Dębski, waga tej konstrukcji sprawiała, że kolejni twórcy kodeksów czuli się zobligowani do podkreślenia woli dochowania wierności jej rozwiązaniom<sup>9</sup>.

W nauce prawa karnego obecnie zaczyna przeważać pogląd, że podżeganie i pomocnictwo to odrębne typy czynu zabronionego, do którego podżegacz nakłaniał, a pomocnik ułatwiał jego popelnienie. Zgodnie z nim podżeganie i pomocnictwo, stanowią w istocie odrębne od określonych w przepisach części szczególnej typu czynu zabronionego, posiadające swój własny zestaw ustawowych znamion<sup>10</sup>. Jak podkreślił SN w wyroku z 3 sierpnia 2006 r.<sup>11</sup>, podżeganie, podobnie jak pomocnictwo stanowi odmienny rodzajowo typ czynu zabronionego i jego znamieniem czynnościowym jest nakłanianie do popelnienia czynu zabronionego, zaś opis zachowania bezpośredniego wykonawcy jest zawarty w przepisie części szczególnej i określa przedmiot czynności nakłaniania. Z kolei

<sup>5</sup> J. Makarewicz: *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938, s. 129.

<sup>6</sup> A. Zoll: *Czy podżeganie i pomocnictwo...*, op.cit., s. 720

<sup>7</sup> A. Marek: *Prawo karne*, Warszawa 2001, s. 205; L. Gardocki: *Prawo karne*, Warszawa 2001, s. 93; M. Filar: *Postacie zjawiskowe przestępstwa w projektach nowego polskiego kodeksu karnego z lat 1980–1990*, „Przebieg Prawa Karnego” nr 6/1992, s. 33 i nast.; R. Dębski: *Współdziałanie przy przestępstwie indywidualnym w ujęciu nowego k.k.*, „PiP” z. 6/2002, s. 16-17.

<sup>8</sup> A. Zoll: *Czy podżeganie i pomocnictwo...*, op.cit., s. 718.

<sup>9</sup> R. Dębski: *Współdziałanie przy przestępstwie...*, op.cit., s. 16-17.

<sup>10</sup> T. Bojarski: *Z problematyki współdziałania przestępnego* [w:] *Przestępstwo-kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70 rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka*, Zakamycze 2006, s. 90.

<sup>11</sup> Sygn. III KK 445/05, „Biuletyn Prawa Karnego” z. 8/2006, poz. 1.2.8.



w uchwale z 21 października 2003 r.<sup>12</sup> Sąd uznał, że definicja czynu zabronionego zamieszczona w art. 115 § 1 k.k. w żadnym swym fragmencie nie wskazuje na wąską interpretację tego pojęcia. W szczególności sformułowanie, że chodzi o zachowanie „o znamionach określonych w ustawie karnej” obejmuje swym zakresem również część ogólną Kodeksu karnego, w której właśnie określa się znamiona podżegania i pomocnictwa. Podobnie SA w Białymstoku<sup>13</sup> w jednym ze swoich judykatów wyraźnie zaakcentował, iż podżegacz popełnia „własne” przestępstwo i jako postać zjawiskowa przestępstwa jest ono zrealizowane, w odróżnieniu od postaci sprawczych, w momencie realizacji znamion tej postaci zjawiskowej. Wreszcie warto zwrócić uwagę i na te orzeczenia, w których – w odniesieniu do pomocnictwa – wskazywano, że jest ono dokonane z chwilą zrealizowania znamion tej postaci zjawiskowej przestępstwa, a nie w momencie działania sprawcy, pomocnictwo stanowi bowiem odrębny od sprawstwa a także podżegania typ czynu zabronionego. W konsekwencji ewentualna odpowiedzialność za pomocnictwo nie jest uwarunkowana uprzednim czy też równoczesnym uznaniem za winnego sprawcy wykonawczego<sup>14</sup>.

Konkludując, warto odwołać się do stanowiska A. Zolla<sup>15</sup>, według którego „podżeganie do zabójstwa nie jest postacią zjawiskową zabójstwa, a pomocnictwo do kradzieży nie jest postacią zjawiskową kradzieży. Są to odrębne, samodzielne typy czynów zabronionych o własnym stopniu (ujętych oczywiście abstrakcyjnie) karnoprawnego bezprawia. Podżeganie jest dokonane z chwilą zakończenia czynności nakłaniania innej osoby do popełnienia określonego czynu zabronionego, a pomocnictwo jest dokonane z chwilą ukończenia czynności ułatwiającej drugiej osobie dokonanie czynu zabronionego”<sup>16</sup>.

Do zwolenników tego stanowiska należy zaliczyć również P. Kardasa, R. Dębskiego, A. Liszewską, T. Kaczmarka. W opozycji do tego poglądu pozostaje T. Bojarski, wskazując, że „z punktu widzenia pierwotnej koncepcji podżegania i pomocnictwa należałoby raczej mówić o jednym typie czynu zabronionego technicznie realizowanym w różny sposób. Polskie kodeksy karne nie tworzą odrębnych typów przestępstw podżegania i pomocnictwa”<sup>17</sup>.

Zarysowanie teoretycznych modeli odpowiedzialności karnej za przestępne współdziałanie ułatwi odpowiedź na pytanie, które z nich są zbliżone – względnie odpowiadają

<sup>12</sup> Sygn. I KZP 11/03, „OSNKW” z. 11-12/2003, poz. 89.

<sup>13</sup> Wyrok SA w Białymstoku z 25.4.2002, II AKa 112/02, OSA 2003, z. 4, poz. 32.

<sup>14</sup> Wyrok SN z 2.10.2002, IV KKN 109/00, Lex nr 56086, wyroki: SA w Krakowie z 21.6.2000, II AKa 51/00, KZS 2000, z. 7-8, poz. 37; SA w Warszawie z 9.3.2006, II AKa 58/06 Apelacja Warszawska 2006, nr 3, poz. 11.

<sup>15</sup> A. Zoll: *Sprawstwo bez wykonania czynu zabronionego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” Rok LXXI, zeszyt nr 2/2009, s. 177.

<sup>16</sup> Zob. też A. Liszewska: *Współdziałanie przestępne w polskim prawie karnym. Analiza dogmatyczna*, Łódź, 2004, s. 108; P. Kardas: *Teoretyczne podstawy odpowiedzialności karnej za przestępne współdziałanie*, Kraków 2001, s. 556; A. Wąsek: *Kodeks karny. Komentarz, t. I.*, Gdańsk 1999, s. 234-235; L. Tyszkiewicz: *Współdziałanie przestępne i główne pojęcia z nim związane w polskim prawie karnym*, Poznań 1964, s. 100

<sup>17</sup> T. Bojarski: *Z problematyki...*, op.cit., s. 91.

– regulacji odpowiedzialności za podżeganie i pomocnictwo w prawie wykroczeń.

## Prawo wykroczeń

Przed przystąpieniem do omówienia istoty podżegania i pomocnictwa konieczne jest przytoczenie treści przepisów regulujących te instytucje w prawie wykroczeń. Zgodnie z art. 12 k.w. odpowiada za podżeganie, kto chcąc, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego, nakłania ją do tego<sup>18</sup>. Natomiast stosownie do art. 13 k.w. odpowiada za pomocnictwo, kto w zamiarze, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego, swoim zachowaniem ułatwia jego popełnienie, w szczególności dostarczając narzędzie, środek przewozu, udzielając rady lub informacji. Odpowiada za pomocnictwo także ten, kto wbrew szczególnemu, prawnemu obowiązkowi niedopuszczenia do popełnienia czynu zabronionego, swoim zachowaniem ułatwia innej osobie jego popełnienie. Dalsze ważne dla konstrukcji podżegania i pomocnictwa normy zawarto w art. 14 k.w.; w myśl § 1 odpowiedzialność za podżeganie i pomocnictwo zachodzi wtedy, gdy ustawa tak stanowi i tylko w razie dokonania przez sprawcę czynu zabronionego. Artykuł 14 § 2 k.w. wskazuje natomiast, że każdy ze współdziałających w popełnieniu czynu zabronionego odpowiada w granicach swej umyślności lub nieumyślności, niezależnie od odpowiedzialności pozostałych współdziałających.

Już *prima facie* można zauważyć, że odpowiedź na pytanie, którą z wyżej

omówionych koncepcji współsprawstwa przyjęto w prawie wykroczeń, wcale nie będzie oczywista. Przepisy Kodeksu wykroczeń zawierają bowiem rozwiązania, w których można odnaleźć cechy charakterystyczne dla wszystkich wyżej wspomnianych modeli odpowiedzialności za przestępne współdziałanie.

Analiza unormowań zawartych w art. od 12 k.w. do 14 § 2 k.w. wskazuje, że rozwiązanie przyjęte w prawie wykroczeń, po pierwsze znacząco różni się od regulacji zawartych w Kodeksie karnym<sup>19</sup>, a po drugie wykazuje pewne podobieństwa do każdej z zarysowanych wyżej koncepcji teoretycznych.

W pierwszej kolejności warto wskazać, że także na podstawie prawa wykroczeń nie może budzić wątpliwości teza, iż podżegacz i pomocnik popełniają swoje własne wykroczenie w odpowiedniej postaci zjawiskowej, a nie współdziałają w popełnieniu jednego wykroczenia<sup>20</sup>. Wynika to w sposób jednoznaczny z brzmienia art. 14 § 2 k.w., który stanowi, że każdy ze współdziałających w popełnieniu czynu zabronionego odpowiada w granicach swej umyślności lub nieumyślności, niezależnie od odpowiedzialności pozostałych współdziałających. Odpowiedzialność podżegacza i pomocnika jest zatem niezależna od prawnokarnej oceny zachowania sprawcy i ewentualnego przypisania sprawstwa oraz winy. Takie rozwiązanie jest zgodne z podstawowym założeniem koncepcji zjawiskowych postaci popełnienia przestępstwa i zasadą wielości wykroczeń w wypadku przestępnego

<sup>18</sup> Ustawa z 20.5.1971 – Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2022 r., poz. 2151 t.j.

<sup>19</sup> Ustawa z 6.6.1997 – Kodeks karny, Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 t.j.

<sup>20</sup> Tak też: I. Śmietanka [w:] J. Bafia, D. Egierska, I. Śmietanka: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 1980, s. 47.

współdziałania. Każda z osób odpowiada za swoje własne bezprawie, wywołane realizacją znamion czynu zabronionego zagrożonego karą, niezależnie od pozostałych. W sytuacji gdy główny sprawca wykroczenia nie będzie ponosił odpowiedzialności, z uwagi na brak zdolności do rozpoznania znaczenia swego czynu i pokierowania postępowaniem czy też z uwagi na nieletniość, podżegacz i pomocnik nadal będą ponosili odpowiedzialność za swoje czyny. Powyższe rozwiązanie zbliżone jest zatem do koncepcji jednolitego sprawstwa. Formuła przyjęta w art. 14 § 2 k.w. powoduje, że odpowiedzialność ustalana jest odrębnie w stosunku do każdego ze współdziałających, a brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności wykroczeniowej jednego z nich, i to niezależnie od roli jaką odegrał w popełnieniu czynu zabronionego, nie będzie wykluczał możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności współdziałającego lub współdziałających. Co więcej, podżegacz i pomocnik odpowiadają w granicach swego zamiaru, art. 14 § 2 k.w. rozciąga bowiem zasadę indywidualizacji na wszystkich współdziałających (sprawców, współsprawcę, podżegaczy i pomocników<sup>21</sup>), którzy będą odpowiadać w granicach własnej winy. Należy wszak zauważyć, że w odniesieniu do podżegania i pomocnictwa będziemy mieli do czynienia tylko z umyślnością i ze stroną podmiotową mieszaną, nie może występować sama tylko nieumyślność. Podżeganie i pomocnictwo zakładają tylko umyślność. Podżeganie – wyłącznie zamiar bezpośredni,

co wynika ze sformułowania „kto chcąc, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego nakłania ją do tego”, natomiast pomocnictwo – oba rodzaje zamiaru, a stanowi tak wprost art. 13 k.w.: „odpowiada za pomocnictwo, kto w zamiarze, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego, swoim zachowaniem ułatwia jego popełnienie”.

Powyższe rozważania nie wyczerpują całości problemu, dyspozycja art. 14 § 1 k.w. prowadzi bowiem do konkluzji, że rozwiązanie przyjęte w polskim prawie wykroczeń ma charakter mieszany, skoro zawiera element właściwy koncepcji udziału w cudzym przestępstwie. W prawie karnym zachowanie bezpośredniego sprawcy nie ma wpływu na dokonanie przestępstwa w formie podżegania, co oznacza, że znamiona podżegania zostały w całości zrealizowane w chwili, gdy podżegający nakłonił sprawcę do popełnienia czynu zabronionego. Ich byt nie jest więc zależny od stadium realizacji przestępstwa przez sprawcę. Podobnie pomocnictwo nie jest uzależnione od dokonania czynu zabronionego przez bezpośredniego wykonawcę lub usiłowania popełnienia go. Samo zaś stadium zaawansowania działania bezpośredniego wykonawcy stanowi tylko okoliczność mogącą mieć wpływ na wymiar kary za dokonane podżeganie lub pomocnictwo. Rzecz ta wygląda zgoła odmiennie na podstawie prawa wykroczeń, z uwagi na jednoznaczne unormowanie zawarte w art. 14 § 1 *in fine* k.w. Stosownie do dyspozycji tego ostatniego przepisu odpowiedzialność za podżeganie i pomocnictwo zachodzi nie tylko wtedy,

<sup>21</sup> M. Bojarski [w:] M. Bojarski, W. Radecki: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 155-156.

gdy ustawa tak stanowi, lecz równocześnie „tylko w razie dokonania przez sprawcę czynu zabronionego”. Tym samym ostatni ze wskazanych przepisów modyfikuje podstawę odpowiedzialności podżegacza i pomocnika, zbliżając ją do koncepcji udziału w cudzym przestępstwie. Zależność odpowiedzialności podżegacza i pomocnika od tego, czy główny sprawca popełnił czyn zabroniony, jest bowiem zasadniczą cechą konstrukcji udziału w nim.

W następstwie tego rozwiązania, gdy nakłaniany potencjalny sprawca nie popełnił wykroczenia, względnie doszło jedynie do usiłowania, a także wtedy, gdy wykroczenia w ogóle nie usiłowano dokonać, podżegacz i pomocnik nie będą ponosili żadnej odpowiedzialności za swój czyn.

Tak samo będzie, gdy osoba trzecia, ale także podżegacz lub pomocnik, skutecznie zapobiegli dokonaniu wykroczenia<sup>22</sup>. Przykładowo proponowanie przez

podżegacza sprzedaży towarów bez wymaganego oznaczenia, z jednoczesnym przekazaniem ich próbki, nie będzie wyczerpywało ustawowej definicji nakłaniania, wskazanej w art. 12 § 1 k.w. w zw. z art. 14 § 1 k.w., jeśli osoba nakłaniana nie wprowadziła ich (a nawet nie usiłowała) do obrotu. Nie doszło bowiem do dokonania wykroczenia. Taka sama sytuacja wystąpi w razie proponowania udostępnienia pojazdu do użytkowania osobie niemającej wymaganych uprawnień, jeśli ta ostatnia nie zdecydowała się prowadzić go na drodze publicznej.

Przykłady można mnożyć, w tym miejscu chodzi jedynie o egzemplifikację analizowanego rozwiązania.

dr TOMASZ SOBECKI

Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości

ORCID: 0000-0001-6010-3528

<sup>22</sup> I. Śmietanka, op.cit., s. 46; B. Kurzępa: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 80.

**Słowa kluczowe:** podżeganie, pomocnictwo, wykroczenie

*Autor wyraził w artykule własne poglądy, a nie instytucji, z którymi jest związany.*

### Bibliografia:

1. Bojarski M. [w:] M. Bojarski, W. Radecki: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2006.
2. Bojarski T.: *Z problematyki współdziałania przestępnego* [w:] *Przestępstwo-kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70 rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarska*, Zakamycze 2006.
3. Dębski R.: *Współdziałanie przy przestępstwie indywidualnym w ujęciu nowego k.k.*, „PiP” 2002, z. 6.
4. Gardocki L.: *Prawo karne*, Warszawa 2001.
5. Kardas P.: *Teoretyczne podstawy odpowiedzialności karnej za przestępne współdziałanie*, Kraków 2001.

6. Liszewska A.: *Współdziałanie przestępne w polskim prawie karnym. Analiza dogmatyczna*, Łódź 2004.
7. M. Filar: *Postacie zjawiskowe przestępstwa w projektach nowego polskiego kodeksu karnego z lat 1980–1990*, „Przegląd Prawa Karnego” nr 6/1992.
8. Makarewicz J.: *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938.
9. Marek A.: *Prawo karne*, Warszawa 2001.
10. P. Kardas [w:] G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Warszawa 2007.
11. B. Kurzępa: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2008.
12. Śmietanka I. [w:] J. Bafia, D. Egierska, I. Śmietanka: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 1980.
13. Śmietanka I. [w:] J. Bafia, D. Egierska, I. Śmietanka: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 1980, s. 46.
14. Tyszkiewicz L.: *Współdziałanie przestępne i główne pojęcia z nim związane w polskim prawie karnym*, Poznań 1964.
15. Wąsek A., *Kodeks karny. Komentarz*, t. I., Gdańsk 1999.
16. Zoll A.: *Czy podżeganie i pomocnictwo są postaciami zjawiskowymi przestępstwa?* [w:] *Przestępstwo-kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70 rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka*, Zakamycze 2006.
17. Zoll A.: *Sprawstwo bez wykonania czynu zabronionego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” Rok LXXI, zeszyt nr 2/2009.

## ABSTRACT

### Incitement and Accessory – Criminal Law and Misdemeanour Law

The issue of theoretical basis for criminal liability for aiding in crime has been for many years in the centre of attention of the representatives of the doctrine, arousing disputes and controversies. The issues related to incitement and aiding have been widely discussed in the criminal law literature, unlike the misdemeanour law – where only some basic considerations can be found in manuals or commentaries on the Misdemeanour Code. Due to their framework and objective, these topics are usually discussed briefly and limited to the most significant problems. However, there are no theoretical considerations in this regard. Thus the article provides an analysis of the nature of incitement and aiding in the Misdemeanour Law, and it attempts to provide a model for liability with regard to code-related regulations.

**Tomasz Sobecki**, PhD, Higher School of the Judiciary

**Key words:** incitement, aiding, misdemeanour

# Z życia NIK

## ODSŁONIĘCIE TABLIC PRZY ZNAKACH POLSKI WALCZĄCEJ

Przed siedzibą Najwyższej Izby Kontroli odsłonięto tablice upamiętniające zachowane na elewacji budynku Znaki Polski Walczącej (tzw. kotwice), które jako jedne z niewielu w Warszawie przetrwały mimo zniszczenia miasta przez Niemcy hitlerowskie w czasie II wojny światowej. Na zaproszenie prezesa NIK Mariana Banaś na uroczystość zorganizowaną 20 marca 2023 r. przybyli: Janusz Komorowski – powstaniec warszawski, harcmistrz i przedstawiciel Światowego Związku Żołnierzy Armii Krajowej; Mateusz Szpytma – wiceprezes Instytutu Pamięci Narodowej; reprezentanci: Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych; Jednostki Wojskowej Komandosów w Lublińcu; Chorągwi Związku Harcerstwa Polskiego i Kwatery Głównej ZHP oraz pracownicy NIK i harcerze.

Prezes Marian Banaś przypomniał zebranym, że podczas wojny w obecnym gmachu Izby znajdowała się część administracji Dystryktu Warszawskiego. Harcerze, malując



Fot. Marek Brzeziński, NIK

Prezes NIK Marian Banaś odsłania jedną z tablic upamiętniających słynne „kotwice” i ich autorów.



Fot. Marek Brzeziński, NIK

Harcmistrz Janusz Komorowski, powstaniec warszawski i przedstawiciel Światowego Związku Żołnierzy Armii Krajowej podczas przemówienia.

„kotwice” na pilnie strzeżonym gmachu, wykazywali się więc szaleńczą odwagą. Zdaniem prezesa NIK przekaz był jasny: Walczymy, nie poddamy się! Należy pamiętać, że przyłapanym „na gorącym uczynku” groziła śmierć.

Wiceprezes IPN Mateusz Szpytma przypomniał o Annie Smoleńskiej „Hance”/„Hani”, autorce „kotwicy”, harcerce Szarych Szeregów, studentce historii sztuki na podziemnym Uniwersytecie Warszawskim. W przededniu odsłonięcia tablic minęła 80. rocznica jej śmierci w Auschwitz. W obozie zginęło też troje członków rodziny „Hani”.

Ze Znakami wiąże się wiele nazwisk młodych bohaterów. Mówił o nich powstaniec Janusz Komorowski. Wymienił Tadeusza Zawadzkiego, ps. „Zośka”, który pozostawił ich najwięcej, Jana Bytnara, ps. „Rudy”, autora „kotwicy” na Pomniku Lotnika (wtedy stał na pl. Unii Lubelskiej) w pobliżu siedziby Gestapo oraz harcmistrza Macieja Aleksego Dawidowskiego, ps. „Alek”, który namalował pierwszy Znak Polski Walczącej 20 marca 1942 r. Dodał, że zajmowali się tym głównie harcerze Szarych Szeregów – najczęściej umieszczali Znak na słupach ogłoszeniowych, przystankach i ścianach domów.

Kapelan Związku Harcerstwa Polskiego ksiądz Wojciech Jurkowski poświęcając tablice powiedział: – Oby pamięć o życiu bohaterskich Polaków wciąż trwała i była drogowskazem, który wyznacza nowym pokoleniom drogę w przyszłość.

Znaki Polski Walczącej na budynku NIK odkryto w 2014 r., w trakcie remontu elewacji. Decyzją ówczesnego prezesa Krzysztofa Kwiatkowskiego zostały odrestaurowane i zabezpieczone. Izba opiekuje się nimi. Dzięki staraniom NIK w grudniu 2021 r. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wpisał do rejestru zabytków ruchomych trzy Znaki znajdujące się na północnej elewacji oraz filarze podcieni wschodniego skrzydła budynku przy ul. Filtrowej 57.

## AKTYWIZACJA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

„Niepełnosprawni – pełnowartościowi. Jak usprawnić rehabilitację i aktywizację osób z niepełnosprawnościami” to tytuł debaty zorganizowanej w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli 20 kwietnia 2023 r. Wśród uczestników byli: prof. dr hab. Iwona Kowalska-Bobko, dyrektor Instytutu Zdrowia Publicznego; prof. dr hab. Bartosz Molik, rektor Akademii Wychowania Fizycznego w Warszawie; Aleksander Kornatowski, dyrektor Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej; Robert Jagodziński, prezes Fundacji Aktywnej Rehabilitacji oraz Konrad Kostępski, główny specjalista kontroli państwowej z Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK. Spotkanie prowadziła Aleksandra Kurowska, redaktor naczelna portalu CowZdrowiu.pl. Dyskusji przysłuchiwali się członkowie Społecznej Rady Doradczej prezesa NIK, przedstawiciele mediów, pracownicy Izby.

Otwierając debatę, prezes NIK Marian Banaś powiedział: – W Polsce osoby z niepełnosprawnościami chcą pracować. Problem w tym, że potrzebują pomocy, na którą nie zawsze mogą liczyć. Wyniki opublikowanych ostatnio naszych kontroli nie pozostawiają wątpliwości – pomoc niepełnosprawnym jest nieskuteczna.

Do słów prezesa NIK nawiązał Konrad Kostępski, przybliżając rezultaty tych dwóch ogólnopolskich badań. Pierwsze z nich dotyczyło usług asystenta osobistego osób niepełnosprawnych. – Jednym z głównych ustaleń było oszacowanie skali wsparcia asystencyjnego. W 2021 roku skorzystało z niego 10 tys. osób z niepełnosprawnościami. Rok później było to 20 tys. osób. To mało, biorąc pod uwagę liczbę potrzebujących – stwierdził. Jak się okazało, z funduszu na usługi asystenckie wykorzystano jedynie 58% środków, którymi dysponowało Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Co więcej, samorządy gminne nie miały wiedzy o liczbie mieszkańców z niepełnosprawnościami na swoim terenie. Uniemożliwiało to określenie potrzeb.

Prof. Iwona Kowalska-Bobko była tym ustaleniem zaskoczona. – Okazuje się, że poszczególne jednostki samorządu terytorialnego nie widzą się. Działamy w warunkach niewiedzenia siebie nawzajem. Nasi niepełnosprawni również są niewidoczni – mówiła. – W Radzie Narodowej Rozwoju przy Prezydencie RP dużo mówimy o asystencji osobistej – wyjaśniał z kolei prof. Bartosz Molik, podkreślając, że pogłębianie wiedzy na ten temat jest niezbędne; sam kiedyś sądził, że asystencja to pomoc rehabilitacyjna, opiekuńcza, a tak nie jest. Asystencja osobista to czynienie z niepełnosprawnej osoby bardziej niezależnej. – Asystent nie jest po to, żeby pchać wózek z niepełnosprawnym, ale żeby mu dać możliwość niezależnego życia. Pracę na rynku otwartym. Asystencja osobista musi być zupełnie zmieniona i zmienione podejście do niej. To wzmacnianie osoby niepełnosprawnej i poprawa jakości życia – dodał profesor.

Drugie badanie, dotyczące nieskutecznej rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami, wzbudziło jeszcze więcej emocji. – W trakcie analiz stwierdziliśmy, że Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych nie uwzględniał skuteczności i efektywności podziału środków. Nie weryfikował faktycznego ich





Prezes NIK Marian Banaś oraz uczestnicy debaty, od lewej: Aleksandra Kurowska, Konrad Kostępski, Aleksander Kornatowski, Iwona Kowalska-Bobko, Bartosz Molik oraz Robert Jagodziński.

wykorzystania. Na podstawie raportów z wykonania programów opracowanych przez samorządy, ani kontrolerzy NIK, ani pracownicy samorządów nie byli w stanie powiedzieć, w jakim stopniu te programy zostały zrealizowane – wyjaśniał Konrad Kostępski.

Niezbędną rehabilitację zawodową i społeczną osobom dotkniętym dysfunkcjami zapewniają zakłady aktywności zawodowej. Pod koniec 2021 r. zatrudniały 6 tys. takich osób, co stanowi niewiele ponad 3% zgłoszonych.

Na Mazowszu funkcjonuje 10 takich zakładów, niedługo powstanie kolejny. – Chcemy co roku tworzyć jeden nowy. Obecnie zatrudniamy tam około 330 osób niepełnosprawnych – wyjaśniał dyrektor Aleksander Kornatowski z Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej. Przyznał jednak, że 75% pracujących w zakładach aktywności zawodowej to osoby z niepełnosprawnością w stopniu znacznym. Mają niewielką szansę na odnalezienie się na otwartym rynku pracy. Są więc duże trudności w pozyskaniu pracodawcy, który zgodziłby się zatrudnić taką osobę.

Fundacja Aktywnej Rehabilitacji dobrze wie, jak aktywizować i włączać społecznie osoby z niepełnosprawnościami – stwierdził prezes Robert Jagodziński, który uważa, że brakuje koordynacji i integracji tego systemu. Dodatkowym problemem jest poszanowanie godności takiego pracownika: – Zgadzam się, że mamy 1,1 mln osób z niepełnosprawnościami poza rynkiem pracy. W 2025 r. niedobory na rynku pracy wzrosną do 1,5 mln osób. Ale nie chodzi tylko o to, żeby zatrudnić, ale by praca była godna i podmiotowa. Żeby była wyborem osoby z niepełnosprawnościami i wpisywała się w życiowe aspiracje – dodał.

Ekspertci opowiadali także o dobrych praktykach za granicą. Podano przykład Wielkiej Brytanii, gdzie od lat funkcjonują specjalne programy pomagające zmienić wizerunek osób z niepełnosprawnościami. Okazuje się, że wiele dzieli nas od niej czy krajów

skandynawskich. Tam od dawna postawiono na integrację społeczną i zawodową, a co za tym idzie, także na niwelowanie barier architektonicznych.

Profesor Bartosz Molik pochwalił się międzynarodowym projektem w ramach programu Erasmus+. – Nazywał się „Job Coaching. Wdrażanie osób z niepełnosprawnościami do pracy”. Skupiliśmy się na restauracjach, żeby wprowadzić do nich osoby z niepełnosprawnością intelektualną i poruszające się na wózkach. Właściciele byli na początku sceptyczni. Z czasem ich stosunek zmienił się diametralnie. Byli zachwyceni. Mówili: oni pracują mniej godzin, ale są bardzo zmotywowani do działania. Choć nie znali wartości pieniądza, wykonywali swą pracę z wielkim zapałem. U nas pracodawcy tego nie doceniają. Zmiana mentalności to pierwsza rzecz do zrobienia. Druga, to baza danych. Trzecia, zachowanie ciągłości i wprowadzenie dłuższych programów. Czwarta – prace nad świadomością i efektywnością kontroli, bo na jej podstawie chciałbym być rozliczany z efektów moich zadań – wyliczał profesor.

Do listy życzeń dołączył Robert Jagodziński: – Chciałbym, żeby włączenie społeczne i zawodowe osób z niepełnosprawnościami było ogłoszone jako priorytet w 2024 roku, abyśmy mogli uruchomić te zmiany, które z różnych powodów nie są wprowadzane.

## ROBOCZE ZEBRANIE ZARZĄDU EUROSAI

Prezes NIK Marian Banaś, będący zarazem wiceprzewodniczącym Zarządu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI, wziął udział w jego roboczym zebraniu, które było poświęcone m.in. opracowaniu nowego planu strategicznego organizacji. Spotkanie odbyło się 28 marca 2023 r. w Jerozolimie, a zaprosił na nie Urząd Państwowego Kontrolera i Rzecznika Praw Obywatelskich Izraela.

Marian Banaś spotkał się również z Matanyahu Englmanem, szefem izraelskiego NOK. Rozmowy dotyczyły współpracy obu instytucji, długoterminowych strategii kontroli, konieczności dbania o bezpieczeństwo fizyczne i cybernetyczne obywateli. Poruszono temat niezależności najwyższych organów kontroli. Jej filary, zawarte np. w rezolucjach Organizacji Narodów Zjednoczonych czy Deklaracji z Limy obejmują: niezależność zasobów finansowych, niezależność wyboru kadr, swobodę działania i doboru tematów kontroli, swobodę dostępu do informacji w toku kontroli oraz skuteczne mechanizmy monitorowania zaleceń i wniosków pokontrolnych.

Prezes NIK zaprosił Matanyahu Englmana do złożenia wizyty w Polsce.



Prezesi Marian Banaś i Matanyahu Englman.

Fot. Grzegorz Haber, NIK

### 30. ROCZNICA POWSTANIA NOK SŁOWACJI



Fot. Grzegorz Haber, NIK

Prezesi NOK, od lewej: Marian Banaś (Polska), Jana Ahčin (Słowenia), Lubomír Andrassy (Słowacja), Miloslav Kala (Czechy) i László Windisch (Węgry).

autostrady. Było to możliwe przede wszystkim dlatego, że ograniczono korupcję w tym sektorze. Czeski NOK, po porównaniu kosztów budowy autostrad w Polsce i krajach sąsiedzkich, pokazał jakie są realne ceny tego przedsięwzięcia.

NIK od lat współpracuje z Najwyższym Urzędem Kontroli Słowacji, prowadzi kontrole równoległe, zaprasza ekspertów z NKU do realizacji projektów współpracy bliźniaczej oraz w grupach roboczych EUROSAI i INTOSAI, a także bierze udział w przeglądach partnerskich. NKU przewodniczy pracom grupy INTOSAI, która zajmuje się unowocześnianiem metodyki przeprowadzania przeglądów partnerskich w najwyższych organach kontroli na całym świecie, a NIK uczestniczyła lub samodzielnie przeprowadziła przeglądy partnerskie w NOK Indonezji, Litwy, Łotwy, Estonii, Rumunii, Słowacji, Węgry oraz Europejskim Trybunale Obrachunkowym.

W uroczystościach związanych z jubileuszem utworzenia 1 kwietnia 1993 r. Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Słowacji (NKU) uczestniczył prezes NIK Marian Banaś oraz szefowie NOK Czech, Węgier, Austrii i Słowenii, słowaccy politycy oraz pracownicy NKU. Jednym z punktów obchodów była konferencja, nad którą honorowy patronat objęła prezydent Słowacji Zuzana Čaputová. W trakcie spotkania omówiono wpływ niezależnych organów kontroli na zarządzanie krajem, gospodarkę oraz poprawę jakości usług i skuteczności wydawania środków. Jako przykład podano kontrolę w Czechach, dzięki której – pomimo wzrostu cen materiałów budowlanych – udało się o połowę obniżyć średni koszt budowy kilometra

## SZEROKIE UPRAWNIENIA WŁOSKIEGO TRYBUNAŁU

Prezes Marian Banaś NIK spotkał się 17 kwietnia 2023 r. w Rzymie z Guidem Carlinem, prezesem Trybunału Obrachunkowego Republiki Włoskiej, w sprawie dalszej współpracy bilateralnej. Poruszono kwestie dotyczące szerokich uprawnień kontrolno-prokuratorско-sędziowskich, które posiada Trybunał oraz roli niezależnego kontrolera państwowego w skutecznym rozliczaniu środków publicznych, w tym unijnych.

Najwyższy organ kontroli (NOK) Włoch należy do największych w Europie. W centrali, 19 ddziałach regionalnych i dwóch prowincjach autonomicznych pracuje ponad 2600 pracowników, w tym 479 sędziów przypisanych do izb kontroli, izb ds. prawnych lub służb prokuratorских. Trybunał sprawuje jurysdykcję w sprawach dotyczących rachunków publicznych i w innych określonych przez prawo. Jego niezależność od rządu jest gwarantowana przepisami. W wypadku utraty lub złego zarządzania środkami publicznymi zarówno urzędnicy administracji oraz podmioty publiczne, jak i prywatne, a także osoby fizyczne mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności.

Prezes Trybunału Obrachunkowego posiada pełną autonomię finansową i organizacyjną. Określa sposób wynagradzania pracowników, statut instytucji i zatwierdza roczny plan pracy urzędu.

Trybunał posiada też uprawnienia, które są unikatowe w skali europejskiej: może na przykład wyrazić opinię na temat ewentualnych skutków, oddziaływania czy konstytucyjności proponowanych rządowych rozporządzeń i ustaw. W ostatnim czasie prezes Guido Carlino powołał specjalną radę ds. kontroli przygotowaną do realizacji krajowego planu odbudowy. Włoski NOK planuje seminarium na ten temat, ma w nim uczestniczyć przedstawiciel NIK.



Prezes NIK Marian Banaś oraz Guido Carlino, prezes Trybunału Obrachunkowego Republiki Włoskiej.

Fot. Grzegorz Haber, NIK

## O ZMIANACH KLIMATU W RABACIE

Fot. Grzegorz Haber, NIK



Marian Banaś w towarzystwie Zineb El Adaoui, prezes Trybunału Obrachunkowego Królestwa Marokańskiego.

Prezes NIK Marian Banaś wziął udział w obradach Komitetu Sterującego Grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli środowiska, które 13-16 marca 2023 r. zorganizował w Rabacie Trybunał Obrachunkowy Królestwa Marokańskiego. Na spotkanie przybyło ponad 40 uczestników z 20 krajów wchodzących w skład Komitetu.

Pracowano nad pięcioma projektami, które dotyczyły: zwiększenia świadomości i zrozumienia dla związku pomiędzy różnorodnością biologiczną i zmianami klimatu; rachunkowości środowiskowej; zielonej polityki fiskalnej; kwestii zrównoważonego rozwoju; programu ClimateScanner, mającego gromadzić informacje na temat działań związanych ze zmianami klimatycznymi na świecie.

Prezes NIK przewodniczy pracom Grupy roboczej EUROSAI ds. kontroli środowiskowych.

## GOŚCIE Z EUROPEJSKIEJ AGENCJI KOSMICZNEJ Z WIZYTĄ W NIK

Wykonanie audytów za poprzedni rok, nowe możliwości współpracy oraz planowane inwestycje w sektorze kosmicznym były tematem rozmów delegacji Komisji Audytowej Europejskiej Agencji Kosmicznej (European Space Agency, ESA), która odwiedziła siedzibę NIK w Warszawie w 17-18 kwietnia 2023 r. Obecnie Polska kieruje pracami Komisji, a jej przewodniczącym jest Michał Dudkiewicz, doradca ekonomiczny z Delegatury NIK w Łodzi. W spotkaniu uczestniczyli pozostali członkowie Komisji: Tor Digranes reprezentujący Norwegię, Isabel Valido z Portugalii i Martijn Van Den Berg z Holandii oraz stali przedstawiciele ESA: Corrado di Gulio i Carmen Ruiz, a także Piotr Zabadała, szef polskiej delegacji w Komisji ESA, a zarazem przedstawiciel Ministerstwa Rozwoju i Technologii, zaś Polską Agencję Kosmiczną reprezentowały Aleksandra Bukała oraz Justyna Sokołowska. Przybyli też przedstawiciele firmy audytorskiej Deloitte: Felicitas Cavagne oraz Sylvain Duarfour.

Celem ESA jest badanie i korzystanie z przestrzeni kosmicznej w sposób przynoszący korzyści społeczeństwu. Polska przystąpiła do niej w 2012 r. Komisja Audytowa wykonuje audyt finansowy ESA zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu (ISA), przy wsparciu zewnętrznej firmy audytorskiej. Składa się z czterech członków mianowanych na czteroletnie kadencje spośród przedstawicieli najwyższych organów kontroli krajów członkowskich ESA.

## POCZTA POLSKA UHONOROWAŁA WŁADYSŁAWA STASIAKA

W Belwederze, 20 kwietnia 2023 r., zaprezentowano znaczek upamiętniający Władysława Stasiaka, byłego pracownika Najwyższej Izby Kontroli, który całe zawodowe życie poświęcił służbie publicznej. Zginął w katastrofie smoleńskiej 10 kwietnia 2010 r. W uroczystości wzięli udział: szefowa Kancelarii Prezydenta RP Grażyna Ignaczak-Bandyk, Krzysztof Falkowski, prezes Zarządu Poczty Polskiej oraz Barbara Stasiak, żona zmarłego. – W świat idzie informacja o jeszcze jednym uhonorowaniu osoby, która tak naprawdę nigdy o to nie zabiegała – stwierdziła Barbara Stasiak. – Nigdy nie robił niczego po to, aby mieć uznanie. Ono przychodziło samo, ponieważ ludzie widzieli co robi i widzieli, że to jest dobre. Czuli, że on nie zamyka się w kręgu własnych spraw, ale pracuje dla dobra wspólnego – dodała.

Prezes Krzysztof Falkowski powiedział, że znaczek ukazał się w ramach serii „Pamiętamy 10.04.2010”. – To jest hołd dla wszystkich ofiar katastrofy smoleńskiej, ale z drugiej strony chcemy upamiętnić i podziękować wybitnej postaci, jaką niewątpliwie był Władysław Stasiak.

Minister Grażyna Ignaczak-Bandyk wspomniała, że pełnił wiele bardzo różnych funkcji. – Współpracownicy pamiętają Władysława Stasiaka jako człowieka wielkiej pracy, wielkiej mądrości, odpowiedzialności, ale też przyjaźni, stąd dzisiejsza uroczystość – podkreśliła.

Na znaczku projektu Rocha Stefaniaka widnieje wizerunek Władysława Stasiaka na tle barw narodowych. – Bardzo dziękuję tym, którzy go wykonali. Myślę, że spodobałby się mężowi. Taki właśnie był Władek: prosty, szlachetny – powiedziała Barbara Stasiak.

Władysław Stasiak pracował w Najwyższej Izbie Kontroli w latach 1993–2002, był wicedyrektorem Departamentu Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa. Zarówno w NIK, jak i w dalszej służbie na stanowiskach wiceprezydenta Warszawy, wiceministra, a później ministra spraw wewnętrznych i administracji, szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego i szefa Kancelarii Prezydenta RP uchodził za wzór państwowca. Dla Polski warto pracować – tę dewizę wcielał w życie. Teraz znalazła się na folderze, który wraz ze znaczkiem trafi do kolekcjonerów. (red.)



# Contents

<b>Auditing</b>	<b>8</b>
<b>ANDRZEJ TROJANOWSKI: Comments in Post-Audit Statement</b>	
– Analysis of Legal Solutions and Proposals for Changes	8
<b>RAFAŁ PADRAK: Preliminary Session in Disciplinary Proceedings</b>	
– Liability of NIK Appointed Auditors	25
<b>ŁUKASZ RÓG: Principle of Adequacy of Punishment</b>	
– Disciplinary Proceedings at NIK	45
<b>FINDINGS OF NIK AUDITS</b>	<b>59</b>
<b>JOANNA KOZAK: Education of Students with Hearing Disabilities</b>	
– System Reform Needed	59
<b>GRZEGORZ WALENDZIK: Proceedings Related to Fines, Cautions and Collection of Fines – Activities of Municipal Police</b>	
	74
<b>AGNIESZKA KOŁAKOWSKA, KRZYSZTOF DĄBROWSKI: Priority Programme “Clean Air” – Changes in Management Necessary</b>	<b>85</b>

<b>OTHER AUDITS OF NIK</b>	<b>99</b>
Audit Findings Published in February and March 2023 – ed.	99
<b>State and Society</b>	<b>101</b>
TOMASZ SOBECKI: Incitement and Accessory – Criminal Law and Misdemeanour Law	101
<b>NIK in Brief</b>	<b>109</b>
Unveiling of Plaques at “Fighting Poland” Signs – ed.	109
Activation of People with Disabilities – ed.	111
EUROSAI Board Working Meeting – ed.	113
30TH Anniversary Slovak SAI – ed.	114
Extensive powers of Italian Corte dei Conti – ed.	115
Meeting of Steering Committee of INTOSAI Working Group on Environmental Auditing – ed.	116
Guests from European Space Agency visited NIK – ed.	116
Polish Post Honoured Władysław Stasiak – ed.	117
<b>Information for Subscribers</b>	<b>120</b>
<b>Information for Readers and Authors</b>	<b>121</b>



## PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

---

Szanowni Prenumeratorzy!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2023 r. wynosi 108 zł + 8% VAT (116,64 zł) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (19,44 zł za jeden zeszyt).

Prosimy o przysyłanie do redakcji jedynie zamówień z podaniem nazwy firmy, dokładnego adresu oraz numeru NIP, a należności za prenumeratę prosimy uiszczać dopiero po otrzymaniu faktury z podaną kwotą.

**Prosimy skorzystać z zamieszczonego poniżej kuponu.**

### KUPON PRENUMERATY

---

#### **Dane nabywcy:**

1. Nazwa firmy/imię nazwisko
2. Adres (miasto, kod, ulica, nr domu i mieszkania)
3. NIP
4. Adres poczty elektronicznej
5. Liczba kompletów

#### **Dane sprzedawcy:**

1. Nazwa firmy: Najwyższa Izba Kontroli, Redakcja „Kontroli Państwowej”
2. Adres: 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57



## „KONTROLA PAŃSTWOWA” – CZASOPISMO PUNKTOWANE

---

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą 40 punktów za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Edukacji i Nauki z 1 grudnia 2021 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 t.j.).

„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 rynku oraz jakość techniczna. Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2021 r.: 78,84.

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

### Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej”

---

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i pogładowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.

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

Zasady publikacji zgodne ze standardami i zaleceniami *Committee on Publication Ethics (COPE)* oraz wymogami Ministerstwa Edukacji i Nauki.

## Sposób przygotowania materiałów

---

1. Prosimy o nadsyłanie artykułów pocztą elektroniczną, nasz adres: [kpred@nik.gov.pl](mailto:kpred@nik.gov.pl), w edytorze *Word* lub dostarczenie tekstu na nośniku elektronicznym. Objętość artykułu wraz z ewentualnymi tabelami i rysunkami nie powinna w zasadzie przekraczać 16 stron – 34 wiersze na stronie, marginesy 2,5 cm, interlinia 1,5 wiersza; w wypadku artykułów dotyczących ustaleń kontroli – 12 stron. Do tekstu prosimy dołączyć streszczenie w języku polskim, oddające istotę analizowanych problemów, słowa kluczowe oraz bibliografię zawierającą pozycje książkowe i artykuły z czasopism według schematu: w przypadku czasopisma – nazwisko autora (autorów) i imię (pierwsza litera), tytuł artykułu (kursywą), nazwa czasopisma (w cudzysłowie), nr zeszytu i rok, strona w czasopiśmie, na której znajduje się publikacja; w przypadku książki prosimy o wpisanie nazwiska autora (autorów) i imienia (pierwsza litera) publikacji, następnie, jeśli potrzeba, tytułu rozdziału książki (kursywą), tytułu książki (kursywą), wydawnictwa (w cudzysłowie), miejsca i roku wydania, numeru stron.
2. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule, powinny zawierać najważniejsze, aktualne informacje.
3. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej”. Nie publikujemy infografik.
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu.
5. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
6. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.

## WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

### Adres redakcji

Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57  
e-mail: [kpred@nik.gov.pl](mailto: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 kwietniu 2023 r.

Nakład 800 egz.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.

### Prenumerata

---

tel. 22 444 54 01, 22 444 58 15

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.*