

maj
czerwiec

2023

3

KONTROLA PAŃSTWOWA

MARCIN BĘDZIESZAK, WOJCIECH GOLEŃSKI

Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet działalności NIK

STANISŁAW DZIWISZ

Naruszenie dóbr osobistych kierownika jednostki kontrolowanej
– glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI

Obowiązek prawny i znaczenie koszenia trawy
– utrzymanie zieleni w wybranych miastach Polski

TERESA LISZCZ

Odszedł Profesor Andrzej Sylwestrzak
– znawca instytucji kontroli państwowej w Polsce

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 3 (410) – MAJ – CZERWIEC

KOMITET REDAKCYJNY

Włodzimierz Broński, dr hab.; prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, kierownik Katedry Negocjacji i Mediacji w Instytucie Prawa Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Stanisław Dziwisz, dr; 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. 118.

Spis treści

Kontrola i audyt 8

MARCIN BĘDZIESZAK, WOJCIECH GOLEŃSKI: Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet działalności NIK – strategia na lata 2023–2024 8

W „Aktualizacji strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024” zweryfikowano podstawowe obszary działań NIK. Określono priorytet strategiczny – „Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”, który obejmuje trzy priorytety szczegółowe, a te przewidują po trzy kluczowe obszary interwencji dotyczące najważniejszych sfer działalności państwa. Artykuł przybliży metodykę wyboru priorytetów szczegółowych oraz kluczowych obszarów problemowych wykazanych w tym dokumencie. Dokonano również syntetycznego opisu najważniejszych z nich branych pod uwagę w procesie planowania kontroli, a także przy opracowywaniu ich programów oraz tematyki. Są to: bezpieczeństwo obywateli, niezależność i efektywność energetyczna oraz stabilność finansowa.

SŁAWOMIR CZARNOW: Biegli i specjaliści w postępowaniu kontrolnym NIK – perspektywa zmian 26

Zmiany w sposobie realizacji kontrolowanych przez NIK zadań publicznych – prowadzące do coraz szerszego użycia zaawansowanej techniki – sprawiają, że Najwyższa Izba Kontroli częściej korzysta z pomocy biegłych i specjalistów. Biegły co do zasady nie ustala faktów, lecz ocenia je przez pryzmat wiadomości specjalnych, natomiast specjalista

wspiera kontrolera w ustalaniu faktów. Niemniej granica między oceną faktów, a ich ustaleniem na podstawie wiedzy specjalistycznej jest nieostra. W praktyce stosowanie regulacji poświęconych biegłym i specjalistom, zawartych w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, rodzi wątpliwości. Dotyczą one m.in. trybu ich powoływania, ustalania wynagrodzenia oraz wyłączenia. Autor analizuje te przepisy, odnosząc je do innych procedur. Służy mu to do nakreślenia proponowanych kierunków zmian.

STANISŁAW DZIWIŚ: Naruszenie dóbr osobistych kierownika jednostki kontrolowanej – glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie _____ 45

Wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Warszawie z 15 września 2021 r. dotyczył naruszenia dóbr osobistych przez publikację wyników kontroli NIK. Sąd stwierdził, że wskazując w wystąpieniu pokontrolnym osobę odpowiedzialną za nieprawidłowości stwierdzone w funkcjonowaniu jednostki, Najwyższa Izba Kontroli może naruszać jej dobre imię, ale działania te, w wypadku prawidłowo prowadzonego postępowania kontrolnego, nie mogą być uznawane za bezprawne. Ponadto uznał, że w procesie o ochronę dóbr osobistych z udziałem NIK sąd orzekający nie pełni funkcji organu odwoławczego i nie jest uprawniony do sprawdzania trafności wyników kontroli. Autor podziela ocenę Sądu Apelacyjnego, wskazując równocześnie na istniejące zarówno ustawowe, jak i wynikające z praktyki NIK mechanizmy służące zapewnieniu obiektywizmu jej kontroli. Zwraca uwagę, że możliwość podważania w postępowaniu sądowym ocen i wniosków naczelnego organu kontroli prowadziłyby do kwestionowania konstytucyjnej pozycji Izby.

USTALENIA KONTROLI NIK _____ 55

MICHAŁ TREMPAŁA: Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym – systemowe błędy w działaniu gmin _____ 55

Zadaniem władz państwowych i samorządowych jest tworzenie zasobu nieruchomości oraz regulacji prawnych umożliwiających nabycie mieszkań. Lokale mieszkalne z gminnego zasobu mogą być zbywane w trybie bezprzetargowym. Z pierwszeństwa ich nabycia mogą wówczas skorzystać dotychczasowi najemcy, jeśli posiadają umowę na czas nieoznaczony. Dodatkowo mają oni możliwość uzyskania bonifikaty sięgającej nawet 99% wartości nieruchomości. Takie uregulowanie o preferencyjnym charakterze jest niewątpliwie sprzeczne z gospodarką rynkową, ma jednak uzasadnienie społeczne. Podjęcie kontroli sprzedaży przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym było istotne zarówno z punktu widzenia gospodarki finansowej gmin, jak i najemców komunalnych lokali mieszkalnych. Pomimo wprowadzenia różnych form wspierania mieszkalnictwa, ich efekty w odniesieniu do potrzeb pozostają niewielkie.

Z drugiej strony, mimo wieloletnich doświadczeń gmin związanych z prywatyzacją majątku, wciąż dochodzi do istotnych nieprawidłowości. Wykazały je już wcześniejsze kontrole NIK, przeprowadzone na przełomie 2010 i 2011 r., w 2014 r. i w 2020 r. Biorąc pod uwagę ich wyniki, celem ostatniego badania było sprawdzenie, czy gminy prawidłowo sprzedawały komunalne lokale mieszkalne, korzystając z formy bezprzetargowej, udzielając zarazem upustów cenowych oraz czy skutecznie realizowały obowiązki żądania zwrotu bonifikat w sytuacjach przewidzianych prawem. Artykuł przedstawia ustalenia kontroli.

ŁUKASZ CIEŚLAK, KRZYSZTOF CAŁKA: Utrzymanie i rozwój sieci infrastruktury rowerowej – wyzwanie dla samorządów miast _____ 70

Od lat 70. ubiegłego wieku w Europie Zachodniej rozpoczęły się procesy przywracania przestrzeni miejskiej innym niż kierowcy samochodów uczestnikom ruchu. Dostrzeżono, że rower może stanowić tani, dostępny i funkcjonalny środek transportu. Obecnie w Polsce zakłada się wzrost liczby rowerzystów, także w warunkach ograniczeń związanych z organizacją ruchu na obszarach śródmiejskich oraz na trasach dojazdowych do węzłów przesiadkowych. Wyzwaniem pozostaje zapewnienie im należyście zaprojektowanej i wykonanej infrastruktury. Wymaga to racjonalnego podejścia do tworzenia spójnej sieci bezpiecznych tras rowerowych. Celem opracowania jest przybliżenie, na podstawie wyników badania przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli, sposobu realizacji zadań obejmujących utrzymanie i rozwój sieci infrastruktury rowerowej przez jednostki organizacyjne samorządów miast.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK _____ 80

Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2023 r. – red. _____ 80

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli”. W tym numerze piszemy o kontroli: działań służących poprawie stanu technicznego i bezpieczeństwa eksploatacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych; wydatkowania środków na inwestycje; egzekucji administracyjnej; monitorowania projektów strategicznych; gospodarowania odpadami; nadzoru nad spółkami stocznioowymi; zabudowy terenów zagrożonych powodzią; nabywania usług doradczych i eksperckich; planowania przestrzennego; realizacji inwestycji strategicznych; udostępniania informacji publicznej przez samorządy; dostępu do informacji publicznej w administracji rządowej; zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób z niepełnosprawnościami; systemu usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej; infrastruktury rowerowej; instytucji odpowiedzialnych za pieczę zastępczą; działań wspierających rehabilitację społeczną i zawodową.

Państwo i społeczeństwo 83

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI: Obowiązek prawny i znaczenie koszenia trawy – utrzymanie zieleni w wybranych miastach Polski 83

W ostatnich latach nastąpiła kumulacja niepokojących zjawisk klimatycznych, przyrodniczych oraz zmian społecznych, które wymusiły odejście od tradycyjnego modelu pielęgnacji zieleni, opartego na częstym koszeniu i podlewaniu. Niedobór wody, wysokie temperatury oraz rosnące ceny paliw i pracy, połączone z rosnącą świadomością mieszkańców skutkują zarówno powiększeniem obszarów zieleni miejskiej, jak i jej modyfikacją w kierunku form bardziej naturalnych, odporniejszych na nowe warunki, a przez to trwalszych, lepiej zaspokajających potrzeby społeczne i tańszych w utrzymaniu. Korzystając z dokumentów publicznych, informacji o wynikach kontroli NIK, doniesień medialnych oraz odpowiedzi na ankietę skierowaną do głównych polskich metropolii, autor przybliży zasady koszenia trawy w wybranych miastach i wpływ tych zabiegów na zielen, estetykę miejsc publicznych oraz ich związek z polityką zrównoważonego rozwoju i podnoszeniem jakości życia w miastach w czasach zmian klimatycznych.

Z życia NIK 99

Zebranie Komitetu Kontaktowego w Lizbonie – red. 99

Prezes NIK Marian Banaś uczestniczył w zebraniu Komitetu Kontaktowego najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej, które odbyło się 21-22 czerwca 2023 r. w stolicy Portugalii.

Prezes NIK gościem specjalnym szczytu NOK G20 – red. 100

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś wziął udział w szczycie najwyższych organów kontroli grupy G20, tzw. SAI20, który miał miejsce 12-14 czerwca w hinduskim stanie Goa.

Spotkanie Podkomisji INTOSAI w siedzibie NIK – red. 101

Współpraca z audytorami wewnętrznymi oraz wykorzystanie w kontroli wiedzy na temat mechanizmów zarządzania były przedmiotem spotkania Podkomisji INTOSAI ds. kontroli wewnętrznej, która gościła w NIK 15-16 maja.

Wizyta prezes Trybunału Obrachunkowego Belgii – red. 102

Prezes NIK Marian Banaś spotkał się 17 maja z Hilde Francois, prezes Trybunału Obrachunkowego Belgii, która w tym dniu uczestniczyła także w posiedzeniu Podkomisji INTOSAI ds. kontroli wewnętrznej. Izba przejęła w niej przewodnictwo w 2017 r. właśnie od Belgii.

W Warszawie o adaptacji do zmian klimatu – red. _____	102
W siedzibie NIK, 25 i 26 maja, miała miejsce coroczna sesja Grupy roboczej EUROSAI ds. kontroli środowiskowych (WGEA).	
Spotkanie prezesów NOK Grupy V4+2 – red. _____	103
Prezesi najwyższych organów kontroli Grupy Wyszehradzkiej (Czech, Polski, Słowacji i Węgier) oraz Austrii i Słowenii (V4+2) spotkali się w Brnie 3-4 maja, aby porozmawiać o skutecznych sposobach przekazywania społeczeństwu wyników kontroli.	
Jak pomóc dziecku w kryzysie – panel ekspertów w NIK – red. _____	104
W siedzibie NIK odbył się 29 maja panel poświęcony wsparciu psychologicznemu i opiece psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży.	
Posiedzenie Zarządu EUROSAI – red. _____	109
W Wilnie, 14-15 czerwca, zorganizowano 58. posiedzenie Zarządu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI.	
Szef izraelskiego NOK odwiedził NIK – red. _____	109
Prezes NIK Marian Banaś spotkał się 16 czerwca w Warszawie z Matanyahu Englmanem, Państwowym Kontrolerem i Rzecznikiem Praw Obywatelskich Izraela.	
Pożegnania _____	110
Odszedł Profesor Andrzej Sylwestrzak – znawca instytucji kontroli państwowej w Polsce _____	110
Contents _____	117
Informacje dla Prenumeratorów _____	117
Informacje dla Czytelników i Autorów _____	118

Kontrola i audyt

Strategia na lata 2023–2024

Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet działalności NIK

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdził „Aktualizację strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024”¹ 9 lutego 2023 r. Tym samym zmodyfikowano podstawowe obszary działań kontrolnych Izby w tym oraz przyszłym roku. W SDK wskazano priorytet strategiczny – „Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”, który obejmuje trzy priorytety szczegółowe, a te z kolei przewidują po trzy kluczowe obszary interwencji dotyczące najważniejszych sfer działalności państwa. Artykuł omawia je, a także przybliży metodykę wyboru priorytetów szczegółowych oraz kluczowych obszarów problemowych wykazanych w tym dokumencie.

MARCIN BĘDZIESZAK
WOJCIECH GOLEŃSKI

Skala działań związanych z wojną na terenie Ukrainy, zaangażowanie Polski w pomoc

wschodniemu sąsiadowi, ale także coraz bardziej naglące problemy wewnętrzne (jak te związane z sytuacją ludnościową, finansami publicznymi, gospodarką, zarządzaniem zasobami naturalnymi, presją

¹ Dalej SDK.

inflacyjną) oddziałują na sprawność funkcjonowania aparatu państwa oraz jakość życia obywateli. Konieczne jest więc zapewnienie przez organy administracji publicznej porządku publicznego, bezpieczeństwa energetycznego, zabezpieczenia społecznego i rozwoju ekonomicznego. Za szczególnie ważne uważa się podejmowanie przez instytucje publiczne działań łagodzących negatywne skutki społeczno-ekonomiczne dotyczących Polskę sytuacji kryzysowych (wojna na Ukrainie, pandemia COVID-19 czy światowy kryzys gospodarczy). Dotyczy to przede wszystkim obszarów związanych ze współpracą międzynarodową, masową migracją ludności, kryzysem humanitarnym, handlem, finansami, inwestycjami, energetyką i paliwami, ochroną zdrowia, wsparciem w sferze społecznej, edukacją. Polska nie ma tu obecnie odpowiednich zabezpieczeń, co pokazują wyniki dotychczasowych kontroli przeprowadzanych przez NIK².

Prezes Najwyższej Izby Kontroli za twierdził 9 lutego 2023 r. „Aktualizację strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024”, tym samym zweryfikowano podstawowe obszary działań kontrolnych Izby w tym oraz przyszłym roku. W SDK wskazano priorytet strategiczny

– „Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”, który obejmuje trzy priorytety szczegółowe, a te z kolei przewidują po trzy kluczowe obszary interwencji dotyczące najważniejszych sfer działalności państwa. W dokumencie wykazano m.in., że „zapewnienie bezpieczeństwa narodowego powinno stanowić fundament działań naszego państwa i jest konieczne przy planowaniu kontroli i opracowywaniu programów i tematów kontroli. Bezpieczeństwo narodowe wykracza poza ramy bezpieczeństwa militarnego, ponieważ powinno ono również zapewnić m.in. ochronę takich wartości, jak: przeżycie ludności, system społeczno-gospodarczy, panującą ideologię, prestiż państwa w środowisku międzynarodowym, interesy własne obywateli za granicą, postęp gospodarczy, standard życia ludności itd.”

Artykuł podejmuje kwestie związane z istotą bezpieczeństwa narodowego zarówno jako priorytetu strategicznego SDK, jak i fundamentu działań państwa w obecnych czasach, a także przybliży metodykę wyboru priorytetów szczegółowych oraz kluczowych obszarów problemowych wykazanych w tym dokumencie. W dalszej części artykułu dokonano

² Np.: *Zasoby kadry medycznej w systemie ochrony zdrowia*, nr ewid. 161/2022/P/22/047/KZD; *Nadzór właścicielski państwa nad spółkami stocznioowymi*, nr ewid. 18/2023/P/22/081/LSZ; *Organizacja i funkcjonowanie obrony cywilnej w wybranych gminach województwa łódzkiego* nr ewid. 1/22/002; *Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych*, nr ewid. 114/2022/P/21/020/KGP; *Utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19*, nr ewid. D/21/505; *Realizacja konkursu „Po pierwsze rodzina!” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe*, I/21/001; *Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości*, nr ewid. 132/2021/P/20/037/KPB; *Organizacja pracy nauczycieli w szkołach publicznych*, nr ewid. 122/2021/P/20/027/KNO; *Działalność organów, instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec GetBack SA, podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących*, nr ewid. 181/2019/P/18/112/KBF.

syntetycznego opisu najważniejszych obszarów branych pod uwagę w procesie planowania kontroli, a także przy opracowywaniu ich programów oraz tematyki. Są nimi: bezpieczeństwo obywateli, niezależność i efektywność energetyczna oraz stabilność finansowa.

Istota bezpieczeństwa narodowego

Dokonujące się obecnie zmiany globalnego porządku³, wynikające m.in. ze współczesnych wyzwań geopolitycznych czy zmian klimatycznych, powodują konieczność dostosowania do nich całego systemu instytucji publicznych RP. Czynniki zewnętrzne, ale także wewnętrzne, oddziałują na funkcjonowanie gospodarki narodowej, jakość życia obywateli oraz środowisko przyrodnicze wraz z będącymi dobrem narodowym zasobami naturalnymi⁴. Polska po raz pierwszy od dekad stoi przed licznymi wyzwaniami związanymi z szybko zmieniającą się rzeczywistością, wzrostem ryzyka potencjalnych zagrożeń na wielu płaszczyznach (ekonomiczne, militarne, terrorystyczne, społeczne)⁵. Dotychczasowe podejście i przyjęte strategie

muszą zostać poddane weryfikacji. Jak wskazują autorzy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, nowa architektura porządku światowego „w sposób niekorzystny wpływa na środowisko bezpieczeństwa Polski, utrudniając realizację interesów narodowych i osiągnięcie celów strategicznych. W wyniku tych zmian kształtuje się środowisko bezpieczeństwa, które cechuje niepewność i nieprzewidywalność, będące wynikiem m.in. braku poszanowania prawa międzynarodowego i niewypełniania zobowiązań międzynarodowych. Rośnie liczba zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa o różnym charakterze”⁶. Funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej jest determinowane przez czynniki endogeniczne i egzogeniczne, które bezpośrednio i pośrednio wpływają na sprawność funkcjonowania instytucji publicznych, prywatnych, społecznych. Od ich skuteczności i efektywności⁷ w dużej mierze zależy dobrobyt obywateli. Jednak szybko zmieniająca się rzeczywistość międzynarodowa wpływa na jakość życia ludzi i ich poczucie bezpieczeństwa oraz możliwości zapewnienia najlepszych standardów przez podmioty

³ Zob. ESPAS: *Światowe tendencje do 2030 r.: czy UE jest w stanie sprostać przyszłym wyzwaniom?* Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2017; P. Kłodkowski: *Wielka gra : jaki nowy porządek świata wyłoni się z rywalizacji mocarstw?* „Przegląd Polityczny” 168/2021, s. 23-36; J. Bartosiak: *Rzeczpospolita między lądem i morzem. O wojnie i pokoju*, Zona Zero 2018.

⁴ Zob. R. Crescenzia, M. Giua: *One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states*, “Regional Studies” No. 1/2020, pp. 10-20.

⁵ Por. M. Bąk: *Determinanty bezpieczeństwa narodowego. Nowe zagrożenia – nowe wyzwania*, „Przegląd Polityczny” nr 2/2018, s. 39-44; S. Koziej: *Bezpieczeństwo narodowe i obronność Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1996, s. 6.

⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020, s. 6, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf> (dostęp 26.1.2023), dalej SBN RP.

⁷ Instytucje czyli reguły kształtujące funkcjonowanie poszczególnych elementów organizacyjnych państwa jako całości – zob. D. C. North: *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1993.

publiczne. Dodatkowo, zobowiązania naszego kraju w kontekście postanowień umów międzynarodowych, praw i obowiązków wynikających z udziału w strukturach transatlantyckich (NATO) oraz europejskich (Unii Europejskiej) bezpośrednio oddziałują na pozycję Polski i jej dalszy rozwój, a tym samym determinują dobrobyt jej obywateli. Biorąc to pod uwagę, kwestie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego powinny być głównym obszarem działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, jako organu dążącego do systemowego usprawniania państwa i jego struktur. Dlatego w ten sposób sformułowano priorytet strategiczny „Aktualizacji strategii działalności kontrolnej na lata 2023–2024”⁸. Wskazany priorytet, jakkolwiek bardzo ogólny, nie powinien być postrzegany wyłącznie w odniesieniu do zjawisk i obszarów zwykle kojarzonych z bezpieczeństwem publicznym⁹. W pierwotnym etymologicznym znaczeniu bezpieczeństwo to stan: spokoju, pewności, wolności, tożsamości, braku realnych zagrożeń, strachu lub ataku¹⁰. Z tego powodu wyżej wymieniony priorytet strategiczny odnosi się do bezpieczeństwa narodowego w szerokim ujęciu.

Bezpieczeństwo narodowe może być zatem rozpatrywane jako wartość i potrzeba będąca celem działalności państwa i całego narodu rozumianego jako ogół obywateli¹¹, oraz jest różnie definiowane w zależności od potrzeb i polityki danego państwa¹². Instrumenty znajdujące się w dyspozycji aparatu państwowego, mające zasadniczy wpływ na potencjał i możliwości eliminacji zagrożeń, można podzielić na:

- instrument militarny – obejmujący kwestie wojska i służb powołanych do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- instrument ekonomiczny – odnoszący się do potencjału społeczno-gospodarczego;
- instrument dyplomatyczny – (lub polityczny) odnoszący się do międzynarodowej pozycji politycznej, a także obejmujący umiejętności (możliwości) dyplomatyczne danego państwa¹³.

Za S. R. Ronis należy jednak wskazać, że bezpieczeństwo narodowe w ujęciu historycznym obejmuje siłę infrastruktury danego kraju, czyli niezbędny fundament ciągłego rozwoju społeczeństwa¹⁴. Komponentami tak rozumianego bezpieczeństwa są także reguły społeczne i moralne,

⁸ *Strategia działalności kontrolnej na lata 2022–2024. Tekst jednolity – aktualizacja 2023 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023 r.

⁹ Zob. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 58–72.

¹⁰ W. Pokruszyński: *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka. Podręcznik akademicki*, WSGE, Józefów 2012, s. 63.

¹¹ W. Kitler: *System Bezpieczeństwa Narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, „Wiedza Obronna”, nr 3/2019, s. 6.

¹² Zob. *National Security Strategy*, The White House, Washington October 2022, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>> (dostęp 10.2.2022).

¹³ D. M. Drew, D. M. Snow: *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems*, Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama 1988, s. 36.

¹⁴ *Economic Security: Neglected Dimension of National Security?* Eds. R. Ronis, National Defense University Press Washington 2011, pp. VIII.

stabilne rządy prawa, instytucje społeczne, polityczne i gospodarcze oraz przywództwo. Uwzględnić należy przy tym kwestie edukacji w celu zapewnienia obywatelom wiedzy i możliwości uczenia się przez całe życie, co jest koniecznym warunkiem funkcjonowania liberalnej demokracji. Potencjał narodu wymaga inwestycji w naukę, technologię, badania i rozwój oraz przywództwo technologiczne. Odpowiedni poziom bezpieczeństwa narodowego można zapewnić dbając o system aprowizacji miast oraz sprawnego i zrównoważonego transportu. Przede wszystkim jednak ważna jest silna gospodarka jako niezbędny składnik budowy potencjału danego państwa, a tym samym bezpieczeństwa narodowego¹⁵. Obecnie przyjmuje się koncepcje obejmujące komponenty polityczne, gospodarcze, środowiskowe, społeczne, wojskowe, ujęte w kontekście międzynarodowym¹⁶, mieszczące się zarówno w klasycznym podziale myślenia strategicznego zaproponowanego przez D. M. Drew i D. M. Snow¹⁷, jak i koncepcji S. R. Ronis¹⁸.

Przyjęta na potrzeby SDK definicja operacyjna bezpieczeństwa narodowego wskazuje, że jest to „stan uzyskany

w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, zewnętrznymi, i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa”¹⁹. Tym samym zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, jako cel działalności państwa demokratycznego, sprowadza się do zapewnienia mu bezpieczeństwa jako instytucji politycznej oraz bezpieczeństwa społeczeństwa, jego życia i zdrowia, dziedzictwa kulturowego, dóbr materialnych (majątku narodowego) oraz ochrony środowiska naturalnego²⁰. Bezpieczeństwo narodowe w ujęciu podmiotowym²¹ obejmuje więc bezpieczeństwo podmiotów, takich jak naród i państwo²². Jest to zdolność do zagwarantowania pewności przetrwania (państwa jako organizacji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności), integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości i warunków życia. Pewność ta jest kształtowana przez działania negatywne, polegające na eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i powstających wewnątrz oraz działania pozytywne zapewniające przetrwanie,

¹⁵ *Economic Security: Neglected Dimension of...*, op.cit., pp. VIII.

¹⁶ K. Olak, A. Olak: *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis”, 7(1)/2016, s. 467-480.

¹⁷ D. M. Drew, D. M. Snow: *Making Strategy...*, op.cit. s. 36.

¹⁸ *Economic Security: Neglected Dimension of...*, op.cit.

¹⁹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, B. Balcerowicz (red.), PWN, Warszawa 2002.

²⁰ W. Kitler: *Istota bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Edukacja obronna społeczeństwa*, W. Fehler, B. Wiśniewski (red.), NSP, Białystok 2006, s. 15-24

²¹ B. Zdrodowski: *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Studia de Securitate” 9(3)/2019, s. 50.

²² R. Zięba, J. Zajac: *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010, s. 9-10, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11838/Budowa_zintegrowanego_systemu_bezpiecze.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp 10.2.2022).

posiadanie (tożsamość), funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa). W tym kontekście aktywność państwa powinna skupiać się na rozwijaniu kierunków podejmowanych interwencji, wymianie doświadczeń i wdrażaniu koncepcji umacniających bezpieczeństwo narodowe, co odzwierciedla SBN RP²³.

Dokument określa kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa państwa we wszystkich jego wymiarach. Uwzględnia wspomniany aspekt podmiotowy oraz przedmiotowy. SBN RP została zdefiniowana przez określenie czterech filarów, tj.: I. Bezpieczeństwo państwa i obywateli; II. Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego; III. Tożsamość i dziedzictwo narodowe; IV. Rozwój społeczny i gospodarczy. Ochrona środowiska. Z kolei w ramach SDK wykazano trzy priorytety szczegółowe, porządkujące sposób pojmowania bezpieczeństwa określonego w ramach priorytetu strategicznego. Są to: 1. Finanse i gospodarka (stabilność finansowa i rozwój gospodarczy państwa); 2. Ludzie (obywatel podmiotem działań państwa); 3. Środowisko (infrastruktura państwa i odpowiedzialność za zasoby naturalne). W odróżnieniu od SBN RP, priorytety szczegółowe SDK odnoszą się przede wszystkim do specyfiki działalności

kontrolnej NIK, a nie do realizacji polityki bezpieczeństwa jako jednej z polityk publicznych RP.

Metodyka wyboru obszarów kluczowych

Strategia działalności kontrolnej NIK, stanowiąca jeden z najistotniejszych elementów operacjonalizacji Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024²⁴ została wypracowana dzięki metodyce opartej na tworzeniu ram priorytetów SDK, a nie na określaniu celów strategicznych. Podejście to jest zasadne, ponieważ za kluczowe przyjmuje się obszary, które mają najbardziej problemowy charakter²⁵. W zarządzaniu strategicznym priorytety określają hierarchię ważności, co pozwala uporządkować działania, przedstawić strategię postępowania, ustalić politykę, metody (procedury) realizacji celów²⁶. Do zdefiniowania priorytetów działalności kontrolnej posłużyła szeroka analiza otoczenia i zachodzących w nim zmian²⁷.

Opracowanie strategii działalności kontrolnej (i jej aktualizacji) wymagało metodycznego podejścia zgodnego z najlepszymi praktykami w zakresie zarządzania strategicznego, przy czym należy tu podkreślić, że nie istnieje jedno podejście prowadzące do oczekiwanego rezultatu. Stosowane są różne rozwiązania, a ich paleta nie jest

²³ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, op.cit.

²⁴ *Strategia Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024* <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,22953,vp,25658.pdf>> (dostęp 14.2.2023).

²⁵ M. Sulmicka: *Strategiczne programowanie rozwoju*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, Warszawa 2006, s. 31-58.

²⁶ B. Piontek: *Strategiczne Cele i Priorytety Rozwoju – Ujęcie Teoriopoznawcze*, „Przegląd Organizacji”, nr 10/2016, s. 48-55.

²⁷ J. Ignacy: *Wybrane problemy formułowania i realizacji celów strategicznych przedsiębiorstw w świetle badań empirycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, nr 366/2014, s. 163-173.

zbiorem zamkniętym²⁸. Nie zdecydowano się przy tym na przyjęcie tradycyjnej procedury planowania strategicznego, która obejmuje analizy makro- i mikroocenienia czy analizę strategiczną, na podstawie której formułowane są warianty strategii, a zatem na zachowanie uporządkowanych etapów postępowania. Wykorzystano natomiast procedurę współczesnego zarządzania strategicznego²⁹, dla której charakterystyczne są płynne granice pomiędzy etapami prac oraz wielokierunkowe, wzajemne współzależności poszczególnych etapów. To podejście odpowiada wielowymiarowej działalności NIK.

Jak wskazano wcześniej, do zdefiniowania priorytetów posłużyła analiza otoczenia i zachodzących w nim zmian. Spośród możliwych podejść do sposobu przetwarzania informacji i podejmowania ryzyka wybrano podejście analityczne (jako przeciwieństwo intuicyjnego)³⁰. Jest ono świadome, logiczne oraz sekwencyjne i opiera się na głębokiej, szczegółowej analizie faktów i danych, co wiąże się z długim czasem podejmowania decyzji, lecz jednocześnie wydaje się być właściwe dla działalności Izby.

Uwzględniając, że działalność kontrolna NIK powinna odpowiadać zmienia-

jącej się rzeczywistości przyjęto, iż strategia będzie aktualizowana corocznie³¹. W trakcie jej obowiązywania dokonano dwóch zasadniczych zmian: w 2022 r. wprowadzono priorytet strategiczny: „Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”, a w 2023 r. dodano nową, kompleksową strukturę priorytetów szczegółowych³². Takie podejście jest zgodne z kontrolą realizacji strategii opartą na sprzężeniu nadążnym (ang. *feedforward*), wykorzystującym informacje napływające w trakcie jej wdrażania³³. Uwzględniono także specyfikę administracji publicznej, w której na rozliczalność z realizacji strategii ma wpływ wiele podmiotów³⁴.

Zdefiniowane na podstawie wskazanych założeń metodycznych priorytety oraz obszary problemowe działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli (Aktualizacja 2023 r.) przedstawiono w tabeli 1, s. 15.

Biorąc pod uwagę konieczność koncentracji działalności kontrolnej Izby na wybranych, najważniejszych obszarach, podjęto decyzję o wyłonieniu ich na podstawie obiektywnych kryteriów, jak wskazuje się w teorii zarządzania³⁵. Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że wybór określonego

²⁸ A. Sztando: *Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*. „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 243/2012, s. 13-26.

²⁹ A. Kaleta: *Procedura współczesnego zarządzania strategicznego*. „Przegląd Organizacji”, nr 10/2003, s. 24-26.

³⁰ J. Lichtarski, K. Piórkowska, A. Witek-Crabb: *Jak myśłą stratedzy? O zbieżnych i rozbieżnych orientacjach w myśleniu strategicznym*. „Organizacja i Kierowanie” nr 1/2022.

³¹ *Strategia działalności kontrolnej na lata 2022–2024*, op.cit.

³² A w ramach trzech priorytetów szczegółowych wyodrębniono dziewięć obszarów problemowych – zob. tabela 1.

³³ A. Sus: *Przeobrażenia współczesnego zarządzania strategicznego*. „Nauki o Zarządzaniu” nr 8/2011, s. 130-137.

³⁴ W. Dziemianowicz, K. Szmigiel-Rawska, P. Nowicka, A. Dąbrowska: *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. MRR, Warszawa 2012.

³⁵ *Masterplan narzędziem ekorozwoju gminy*, F. Piontek (red.), Wyd. Śląsk, Katowice 1995, za B. Piontek: *Strategiczne Cele i Priorytety Rozwoju – Ujęcie Teoriopoznawcze*. „Przegląd Organizacji” nr 10/2016, s. 48-55.

Tabela 1. **Priorytety działalności kontrolnej NIK – aktualizacja 2023**

Priorytety szczegółowe	FINANSE i GOSPODARKA (stabilność finansowa i rozwój gospodarczy państwa)	LUDZIE (obywatel podmiotem działań państwa)	ŚRODOWISKO (infrastruktura państwa i odpowiedzialność za zasoby naturalne)
Obszary problemowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stabilność finansowa 2. Spójność gospodarcza i terytorialna 3. Cyfrowa transformacja i sprawne instytucje 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bezpieczeństwo obywateli 2. Spójność społeczna 3. Ogólnodostępne usługi publiczne 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niezależność i efektywność energetyczna 2. Bezpieczeństwo ekologiczne i zarządzanie zasobami 3. Zrównoważony transport

Źródło: Opracowano na podstawie „Aktualizacji strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024”.

obszaru należy traktować jako nadanie mu wyższej rangi i/lub udzielenie pierwszeństwa w czasie realizacji, a nie porzucenie tych niewybranych³⁶.

Do wyznaczenia najważniejszych obszarów problemowych posłużyła metodyka zarządzania ryzykiem w administracji publicznej. Wskazać należy jednak, że została ona dostosowana do potrzeb definiowania priorytetów oraz obszarów działalności kontrolnej NIK. W powszechnie stosowanej metodyce oceny ryzyka w administracji publicznej wykorzystywany jest formularz, w którym definiuje się procesy wewnętrzne organizacji, ryzyko z nimi związane, prawdopodobieństwo jego wystąpienia oraz potencjalne skutki. Kluczowe jest jednak sformułowanie „procesy wewnętrzne”. W wypadku działalności

kontrolnej zastosowano odmienne podejście. Uznano bowiem, że prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka nie powinno odnosić się do organizacji wewnątrz, ale wystąpienia nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze. Analogicznie, w wypadku procesów wewnętrznych organizacji skutki ryzyka definiowane są w kategoriach finansowych, zasobów ludzkich³⁷, organizacyjnych, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa osób czy reputacji³⁸. Jeśli chodzi o działalność kontrolną uznano jednak, że wskazanie kluczowych obszarów powinno bazować na wielu kryteriach charakteryzujących interwencję publiczną. Uznano za nie:

- oddziaływanie (zasięg) – określenie czy dany problem/zjawisko ma charakter ogólnopolski, regionalny czy lokalny;

³⁶ B. Fiedor, A. Graczyk: *Zasady wyboru priorytetów stosowane przez podmioty finansujące projekty proekologiczne*, „Ekonomia i Środowisko”, nr 2/1997, s. 41-50.

³⁷ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z 6.12.2012 w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, Dz.Urz. MF z 2012 poz. 56.

³⁸ *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów-Bentley Jennison, 2004.

- zaangażowanie środków finansowych – relatywnie pojmowane ich zaangażowanie w odniesieniu do szeroko ujmowanych finansów publicznych;
- wpływ na społeczeństwo/ludzi;
- stopień determinacji przez sytuację geopolityczną – wskazanie czy dany problem/zjawisko może być kształtowane przez czynniki wewnątrz państwa;
- znaczenie dla funkcjonowania państwa – znaczenie danego problemu/zjawiska dla ciągłości jego działania;
- częstotliwość prowadzonych kontroli.

W celu zachowania obiektywizmu przy określaniu rankingu kluczowych obszarów SDK oceny oddziaływania ryzyka oraz prawdopodobieństwa jego wystąpienia dokonano za pomocą metody delfickiej, która jest stosowana jako behawioralna technika agregacji ocen prawdopodobieństw w zarządzaniu ryzykiem³⁹. Efektem analizy było stworzenie maczyzy oceny ryzyka priorytetów działalności kontrolnej, dzięki której możliwe było określenie pozycji każdego z priorytetów w rankingu.

Kluczowe problemy bezpieczeństwa narodowego

Wskazana powyżej metodyka pozwoliła na wyodrębnienie trzech obszarów problemowych, najważniejszych (kluczowych) z punktu widzenia funkcjonowania państwa oraz możliwości realizacji kontroli

przez NIK. Są nimi (według kolejności z rankingu oceny ryzyka): bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo i efektywność energetyczna oraz stabilność finansowa. Należy zauważyć, że ich zakres przedmiotowy dotyczy sfer: społecznej, gospodarczej oraz środowiskowej. Są kluczowe z punktu widzenia wyzwań współczesności oraz mogą generować ryzyko potencjalnych nieprawidłowości. Stanowią także podstawowe komponenty bezpieczeństwa narodowego.

Bezpieczeństwo obywateli⁴⁰

Jest podstawowym dobrem publicznym, a zatem ma niekonkurencyjny charakter; powinno charakteryzować się tym, że nie można wykluczyć z udziału w korzystaniu z niego jednostek lub grup⁴¹. Bezpieczeństwo obywateli obejmuje m.in. takie sfery działalności państwa, jak: bezpieczeństwo wewnętrzne, obrona narodowa oraz wymiar sprawiedliwości. Dotyczą one bezpośrednio instytucji odpowiedzialnych za egzekwowanie przestrzegania prawa oraz gwarancję nienaruszalności granic Rzeczypospolitej Polskiej. Obserwowane w ostatnim czasie zjawiska i procesy mające znaczący wpływ na te dobra sprawiają, że NIK powinna dokładnie zbadać działania instytucji odpowiedzialnych za ich zapewnienie w obliczu obecnych i przyszłych zagrożeń. W Strategii działalności

³⁹ M. Szreder: *Probabilistyczne aspekty zarządzania ryzykiem*, „Problemy Zarządzania” nr 3/2015, s. 47-55.

⁴⁰ Które nie jest w pełni tożsame z bezpieczeństwem publicznym – por. M. Stefański: *Kształtowanie bezpieczeństwa publicznego jako priorytet funkcjonowania państwa*, s. 62-64.

⁴¹ Zob. P. Samuelson: *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics” No. 4/1954, s. 387-389.

kontrolnej wskazano, że chodzi o obszar: bezpieczeństwa wewnętrznego, obronności oraz bezpieczeństwa zewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości.

Jednym z podstawowych wymiarów bezpieczeństwa wewnętrznego jest sposób postrzegania go przez obywateli. Dotychczas odnotowywano tu pozytywne trendy. Dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) ukazują, że wskaźnik poczucia bezpieczeństwa obywateli w miejscu zamieszkania w latach 2015–2019 przyjmował wartość powyżej 90% i miał tendencję wzrostową⁴². Dodatkowo liczba przestępstw o charakterze kryminalnym w ostatnim czasie spadała⁴³. Z drugiej jednak strony nastąpił znaczący przyrost przestępstw ekonomicznych⁴⁴, a także przestępstw przeciwko rodzinie i opiece⁴⁵. Odnotowano także wzrost wartości wskaźnika udziału osób tymczasowo aresztowanych w ogólnej liczbie osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych⁴⁶. W 2021 r. jednostki ochrony

przeciwpożarowej podjęły zdecydowanie więcej działań w porównaniu z latami poprzednimi⁴⁷. Ponadto, w kontekście szerokiego spektrum zagrożeń ludności, niezwykle ważne jest zapewnienie właściwego funkcjonowania obrony cywilnej (OC) oraz systemu zarządzania kryzysowego na wszystkich poziomach podziału administracyjnego państwa. Jest to szczególnie istotne w kontekście słabości OC i braku przygotowania tej formacji do współczesnych zagrożeń⁴⁸. Zagrożenia hybrydowe oraz rosnąca presja migracyjna jako ich nieodłączny element stanowią przy tym poważne wyzwanie dla systemu bezpieczeństwa RP⁴⁹.

W odniesieniu do kwestii obronności oraz bezpieczeństwa zewnętrznego, coraz większego znaczenia nabiera przyspieszenie rozwoju zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP (SZ RP). Zakłada się wzrost wydatków z budżetu na finansowanie potrzeb obronnych do poziomu 3% PKB od 2023 r.⁵⁰ Planowana w budżecie na 2023 r. skonsolidowana kwota

⁴² <https://sdg.gov.pl/statistics_glob/16-1-4/> (dostęp 26.1.2023).

⁴³ W latach 2017–2019 obserwowana była delikatna tendencja wzrostowa, brak danych na temat sytuacji w 2022 r.

⁴⁴ <<https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/225730,Nowe-Biuro-Zwalczania-Przestepczosci-Ekonomicznej-w-Komendzie-Glownej-Policji.html>> (dostęp 26.1.2023).

⁴⁵ W 2018 r. wskaźnik ten osiągnął poziom prawie 90 tys. zgłoszeń, co stanowiło trzykrotny wzrost w porównaniu z 2016 r. – zob. *Indeks Wiarygodności Ekonomicznej Polski*, J. Hausner (red.), Fundacja GAP, Kraków 2022.

⁴⁶ 5,9% w 2015 r., 9,8% w 2017 r. i 12,8% w 2020 r.

⁴⁷ *Działalność służb ratowniczych w 2021 r. i 2020 r.* Informacja sygnałna GUS, 28.7.2022.

⁴⁸ <<https://www.prawo.pl/samorzad/obrona-cywilna-w-projekcie-ustawy-o-ochronie-ludnosci.517545.html>> oraz <<https://oko.press/dlaczego-w-polsce-zlikwidowano-obrone-cywilna-w-momencie-kiedy-rosnie-zagrozenie-ze-strony-rosji>> (dostęp 25.1.2023).

⁴⁹ Zob. A. Bilal: *Wojna hybrydowa - nowe zagrożenia, złożoność i „zaufanie” jako antidotum*, „NATO Review” 30.11.2021 <<https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2021/11/30/wojna-hybrydowa-nowe-zagrozenia-zlozonosc-i-zaufanie-jako-antidotum/index.html>> (dostęp 14.2.2023); P. Szymański: *NATO i Unia Europejska wobec zagrożeń hybrydowych*, OSW 24.4.2020 <<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-04-24/nato-i-unia-europejska-wobec-zagrozen-hybrydowych>> (dostęp 14.2.2023); *Wojna Hybrydowa – wydanie specjalne „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”* 2015, s. 1-103.

⁵⁰ Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305).

wydatków na realizację funkcji państwa dotyczącej zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności granic ma wynieść 84,55 mld zł, a uwzględniając łączne wydatki przewidziane w części 29. – Obrona narodowa – 96,92 mld zł⁵¹. Na nowy sprzęt i uzbrojenie Ministerstwo Obrony Narodowej (MON) chce przeznaczyć 24,52 mld zł⁵². Znaczący wzrost wydatków na obronność i bezpieczeństwo zewnętrzne jest związany m.in. z zakupami sprzętu wojskowego od zagranicznych (m.in. amerykańskich i koreańskich) dostawców⁵³. Niemniej istotne są kwestie zdolności operacyjnych SZ RP, a także donacji uzbrojenia z SZ RP dla Ukrainy i wpływ tego działania na zdolności operacyjne Wojska Polskiego⁵⁴. Te zagadnienia powinny stać się przedmiotem kontroli NIK.

Jeśli chodzi o wymiar sprawiedliwości kwota wydatków w 2023 r. ma wynieść 19,79 mld zł⁵⁵. Na jego sprawne funkcjonowanie składa się wiele elementów. Niemniej w Polsce ciągle wydłuża się czas trwania postępowań sądowych (w 2020 r.

postępowanie trwało średnio prawie siedem miesięcy)⁵⁶. W ostatnich latach znacznemu pogorszeniu uległ wskaźnik ukazujący relacje spraw rozstrzygniętych do przyjętych w określonym roku. Wraść także odsetek niezadowolonych⁵⁷. Tworzenie i działalność funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, takich jak Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości, mogą powodować potencjalne problemy związane z funkcjonowaniem tego obszaru, jeśli chodzi o: legalność, gospodarność, celowość i rzetelność.

Niezależność i efektywność energetyczna

Są postrzegane jako główny element polityki energetycznej na poziomie całego kraju i istotny filar bezpieczeństwa państwa. Dywersyfikacja źródeł dostaw ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla, a także rozwijanie energetyki jądrowej to fundamenty bezpieczeństwa energetycznego Polski⁵⁸. Wraz ze wzrastającą efektywnością systemów

⁵¹ <<https://defence24.pl/polityka-obronna/rekordowy-budzet-mon-w-2023-roku-prawie-100-mld-zlotych-na-obrone-analiza>> (dostęp 25.1.2023). Do ww. wydatków na obronę z budżetu należy dodatkowo doliczyć jeszcze ok. 35-40 mld zł zapowiadanych z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

⁵² Co oznacza wzrost wydatków o 64% względem 2022 r. Największy wzrost, bo prawie o 126%, zaplanowano na inwestycje budowlane – w przyszłym roku pochłoną one prawie 4,8 mld zł, zob. <<https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/38347>> (dostęp 25.1.2023).

⁵³ <<https://forsal.pl/swiat/bezpieczenstwo/artykuly/8516668,polskie-zakupy-wojskowe-w-korei-poludniowej-czy-to-ma-sens.html>> (dostęp 25.1.2023) oraz <<https://polskieradio24.pl/130/4437/artykul/3011211,wielkie-zamowienie-na-sprzet-wojskowy-z-korei-poludniowej-prezes-pgz-to-dobra-decyzja>> (dostęp 25.1.2023).

⁵⁴ Zob. B. Zalewski: *Co zamiast Leopardów? Rzecznik Agencji Uzbrojenia o uzupełnieniu luk w obronności*, Radio RMF24, <https://www.rmfm24.pl/radio/news-co-zamiast-leopardow-rzecznik-agencji-uzbrojenia-o-uzupelnia_nld,6527557#crp_state=1> (dostęp 25.1.2023).

⁵⁵ Według Skonsolidowanego planu wydatków w układzie zadaniowym na 2023 r. i dwa kolejne lata.

⁵⁶ W latach 2011–2016 było to mniej niż pięć miesięcy, zob. *Indeks Wiarygodności Ekonomicznej...*, op.cit. s. 22.

⁵⁷ Do 2015 r. odsetek niezadowolonych spraw w roku, w którym zostały złożone w sądach, mieścił się w przedziale 13-16%. W kolejnych latach było to powyżej 20%, zob. tamże.

⁵⁸ Por. R. Szczerbowski: *Bezpieczeństwo energetyczne Polski – mix energetyczny i efektywność energetyczna*, „Polityka Energetyczna” nr 4/2013, s. 35-47.

wytwarzania, gromadzenia i przesyłu energii stanowią podstawowe, krytyczne obszary funkcjonowania państwa. Zapewnienie ich prawidłowego funkcjonowania jest składową wielu działań. Miks energetyczny⁵⁹ należy do kluczowych elementów w tym procesie⁶⁰. Tymczasem w Polsce dywersyfikacja źródeł pozyskiwanej energii jest w dalszym ciągu niewystarczająca⁶¹. W kraju funkcjonuje obecnie 17 elektrowni zasilanych jednym lub dwoma rodzajami paliwa, w tym: węglem kamiennym, węglem brunatnym, biomasą oraz gazem ziemnym (jedna elektrownia – Stalowa Wola)⁶². Analizując podstawowe dane dotyczące polskiej energetyki w 2021 r., należy również wskazać na⁶³:

- wzrost udziału węgla w produkcji energii elektrycznej;
- spadek udziału odnawialnych źródeł energii;
- rekordową produkcję energii elektrycznej oraz jej zużycie;
- najniższy od 5 lat wskaźnik importu netto energii elektrycznej;
- wzrost mocy osiągalnej, przy czym moc jednostek konwencjonalnych od lat

utrzymuje się na stałym poziomie, a rozwijają się głównie moce odnawialnych źródeł energii (przede wszystkim fotowoltaika);

- rekordowy wzrost cen gazu ziemnego, a w efekcie energii elektrycznej⁶⁴;
- spadek wskaźnika energochłonności produktu krajowego brutto (PKB), określający ilość energii zużytej do wytworzenia jednostki PKB⁶⁵.

W kontekście rozwoju tego obszaru niezbędne są także: rozwój energetyki wiatrowej, zarówno lądowej, jak i morskiej oraz modernizacja istniejącej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej. Polska nadal nie wprowadziła efektywnych form dywersyfikacji źródeł pozyskiwania węgla kamiennego⁶⁶.

Konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski⁶⁷, a także sprostania wymogom ochrony środowiska w kontekście polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej stanowią podstawowe powody zintensyfikowania działań w celu wdrożenia i wykorzystania energetyki jądrowej, jako filaru polityki energetycznej⁶⁸.

⁵⁹ Miks energetyczny – struktura produkcji i konsumpcji energii według kryterium nośników energii lub sposobów wytwarzania.

⁶⁰ R. Szczerbowski: *Bezpieczeństwo energetyczne...*, op.cit.

⁶¹ Zob. *Struktura produkcji energii elektrycznej w polskich elektrowniach*, Portal rynek elektryczny.pl <<https://www.rynekelektryczny.pl/produkcja-energii-elektrycznej-w-polsce/>> (dostęp 14.2.2023).

⁶² <<http://galaxy.agh.edu.pl/~madejski/elektrownie-w-polsce/>> (dostęp 25.1.2023).

⁶³ Na podstawie Forum Energii: *Transformacja energetyczna w Polsce*, kwiecień 2022 <<https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/transformacja-2022>> (dostęp 25.1.2023).

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ Na podstawie <https://sdg.gov.pl/statistics_glob/7-3-1/> (dostęp 25.1.2023).

⁶⁶ Wyniki techniczno-ekonomiczne działalności oraz inwestycje w górnictwie węgla kamiennego w Polsce w okresie styczeń–czerwiec 2022 r. <https://polskirynekwegla.pl/sites/default/files/StPu/22/2022.06_Wyniki_techniczno-ekonomiczne.pdf> (dostęp 25.1.2023).

⁶⁷ Zob. J. Mazurkiewicz: *Bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Polityka Energetyczna” nr 1/2008, s. 311-322.

⁶⁸ Polityka energetyczna Polski do 2040 roku (M.P. 2021 r. poz. 264); Założenia do aktualizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r. z marca 2022 r. <<https://www.gov.pl/web/klimat/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r>> (dostęp 13.2.2023).

Z punktu widzenia efektywności energetycznej prace te mają istotne znaczenie. Budowa wielkoskalowych reaktorów może zahamować wzrost kosztów energii dla odbiorców, a nawet je obniżyć biorąc pod uwagę pełny rachunek odbiorcy końcowego. Wskazuje się, że są one najtańszymi źródłami energii, uwzględniając pełny rachunek kosztów (inwestorskie, systemowe, sieciowe, środowiskowe, zdrowotne, inne zewnętrzne) oraz czynnik długiego czasu pracy po okresie amortyzacji. Dotyczy to zarówno odbiorców indywidualnych, jak i przedsiębiorstw, a w szczególności zabezpiecza rozwój branż energochłonnych⁶⁹.

Zwiększanie efektywności energetycznej powinno również oznaczać zintensyfikowanie działań mających na celu termomodernizację i renowację budynków. Będzie to mieć istotne znaczenie dla ochrony gospodarstw domowych przed ubóstwem energetycznym dzięki umożliwieniu wykorzystania energooszczędnych źródeł ciepła przy zachowaniu komfortu cieplnego odbiorców. Niezbędne jest również wzmocnienie działań poprawiających efektywność procesową i zmniejszających wykorzystanie energii w przemyśle⁷⁰.

Stabilność finansowa⁷¹

Obejmuje wydatki ponoszone przede wszystkim na realizację zadań publicznych, pozyskiwanie dochodów budżetu państwa, zarządzanie budżetem, nadzór nad rynkiem finansowym, zarządzanie mieniem państwowym i ochronę interesów Skarbu Państwa, płatności na rzecz budżetu Unii Europejskiej czy te związane z długiem publicznym⁷².

Stabilność finansowa mierzona deficytem instytucji publicznych (rządowych i samorządowych) uległa w ostatnich latach pogorszeniu m.in. w wyniku prowadzonej polityki fiskalnej, np. decyzji rządu o coraz szerszym stosowaniu rozwiązań pozabudżetowych (zarówno przy tworzeniu funduszy czy agend pozabudżetowych w celu finansowania obrony narodowej, wsparcia udzielanego emigrantom z Ukrainy, zadań mających na celu przeciwdziałanie pandemii COVID-19, etc.). Dług instytucji publicznych w kolejnych latach ma przekroczyć 55% PKB⁷³. Dodatkowo wskazuje się na narastający problem ograniczenia przejrzystości finansów publicznych⁷⁴. Działania podejmowane w ostatnich latach przez władze w zakresie organizacji

⁶⁹ Program Polskiej Energetyki Jądrowej <<https://www.gov.pl/web/polski-atom/program-polskiej-energetyki-jadrowej-2020-r>> (dostęp 25.1.2023).

⁷⁰ Założenia do aktualizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r. z marca 2022 r. <<https://www.gov.pl/web/klimat/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r>> (dostęp 25.1.2023).

⁷¹ Obszar problemowy poza kwestią finansów publicznych, która stanowi główny obszar zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli, obejmuje także politykę pieniężną oraz sieć bezpieczeństwa finansowego.

⁷² W wąskim ujęciu wydatki publiczne związane z zarządzaniem finansami państwa i mieniem państwowym w 2023 r. mają wynieść 329 mld zł.

⁷³ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2022, s. 5.

⁷⁴ *Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski*, J. Hausner (red.), Open Eyes Summit, Kraków 2022, <https://oees.pl/wp-content/uploads/2022/11/indeks-wiarygodnosci_WEB.pdf>.

instytucji publicznych skutkują wypychaniem zadań publicznych poza sektor finansów publicznych (np. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych). Miarą tego zjawiska jest różnica pomiędzy relacją państwowego długu publicznego do PKB (liczoną według metodologii krajowej), a długiem instytucji rządowych i samorządowych (liczonym według metodologii unijnej). Nierównowaga finansów publicznych (deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych) szacowana przez Komisję Europejską⁷⁵ w latach 2023–2024 odpowiednio na -5,5% i -5,2% PKB) oraz ogólna ocena bezpieczeństwa Polski jako emitenta długu publicznego w połączeniu z wysoką inflacją, decyzjami o wzroście stóp procentowych NBP oraz sytuacją geopolityczną powodującą wzrost kosztów obsługi długu Skarbu Państwa (do poziomu 1,99% w 2023 r. z 0,86% PKB w 2022 r.).

Kolejnym elementem mającym wpływ na stabilność finansową jest prowadzona polityka pieniężna. Obecnie w Polsce staje ona przed wyzwaniem – najwyższą od dziesięcioleci inflacją. Decyzje dotyczące stóp procentowych, a także wykorzystania niekonwencjonalnych instrumentów⁷⁶ mają kluczowe znaczenie dla gospodarki. Od prawidłowości ich spożytkowania zależą bowiem nie

tylko oczekiwania inflacyjne, ale także skłonność do oszczędzania (w wypadku osób fizycznych) czy skłonność do inwestycji (w wypadku przedsiębiorstw). Stopa inflacji przyjęta w projekcie ustawy budżetowej na 2023 r. wynosi 9,8% (w 2024 r. odpowiednio 4,8%). Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁷⁷ i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)⁷⁸ prognozują jednak jej wyższy poziom, tj. odpowiednio 10,8% oraz 6,6%. W ramach opisywanego obszaru niezwykle ważnym elementem działalności państwa jest także zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa prywatnego systemu finansowego, w tym gwarantowanie depozytów czy działania nadzorcze wobec instytucji finansowych. Stosowanie przymusowej restrukturyzacji banków, wycofanie stopy procentowej WIBOR, działania związane z *fintech*⁷⁹ czy kryptowalutami, zapobieganie praniu pieniędzy stanowią nowe wyzwania dla instytucji publicznych.

Podsumowanie

Wyzwania współczesności determinują realizację podstawowych funkcji państwa i jego instytucji. Naczelnym organem kontroli jakim jest NIK dostosowuje priorytety swojej działalności do współczesnych wyzwań, dostrzegając ich wagę.

⁷⁵ *European Economic Forecast*, Institutional Paper 187, November 2022, s. 129.

⁷⁶ Np. *forward guidance*, czyli wskazywanie przez banki centralne działań, które będą miały miejsce w dłuższej perspektywie.

⁷⁷ *OECD Economic Outlook*, Volume 2022, Issue 2, Preliminary version, No. 112, OECD Publishing, Paris, s. 192.

⁷⁸ *Countering the Cost-of-Living Crisis*, International Monetary Fund, World Economic Outlook, Washington, DC, October 2022.

⁷⁹ Tj. Financial Technology – wykorzystywanie nowych technologii oraz innowacji w obszarze usług finansowych.

Sformułowany w SDK priorytet strategiczny – „Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego” jest z jednej strony ogólnym sformułowaniem odnoszącym się do wielu aspektów bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, a z drugiej zawiera konkretne komponenty, które we wskazanym dokumencie zostały określone jako priorytety szczegółowe. Zrozumienie istoty bezpieczeństwa narodowego wydaje się także pomocne w systemowym ujęciu poszczególnych obszarów problemowych, ich współzależności oraz zachodzących pomiędzy nimi sprzężeń zwrotnych. Wybór w ramach SDK kluczowych obszarów problemowych, tj. bezpieczeństwa obywateli, niezależności i efektywności energetycznej oraz stabilności finansowej pokazuje, że są one najważniejszymi

determinantami funkcjonowania Polski w zmieniającej się rzeczywistości.

dr MARCIN BĘDZIESZAK
główny specjalista k.p.,
Wydział Analiz Strategicznych
Departament Strategii NIK,
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Instytut Ekonomii Politycznej,
Prawa i Polityki Gospodarczej
ORCID: 0000-0003-3167-6356

dr WOJCIECH GOLEŃSKI
główny specjalista k.p.,
Wydział Analiz Strategicznych
Departament Strategii NIK,
Uniwersytet Opolski
Instytut Ekonomii i Finansów
ORCID: 0000-0001-8936-4510

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, strategia NIK, priorytety, obszary działalności kontrolnej NIK, Aktualizacja strategii kontrolnej NIK na lata 2022–2024, priorytety działalności kontrolnej

Bibliografia:

1. Bartosiak J.: *Rzeczpospolita między lądem i morzem. O wojnie i pokoju*, Zona Zero 2018.
2. Bąk M.: *Determinanty bezpieczeństwa narodowego. Nowe zagrożenia – nowe wyzwania*, „Przegląd Politologiczny” nr 2/2018.
3. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.
4. Bilal A.: *Wojna hybrydowa – nowe zagrożenia, złożoność i „zaufanie” jako antidotum*, „NATO Review”, 30 listopada 2021.
5. *Countering the Cost-of-Living Crisis*, Washington, D.C. International Monetary Fund, World Economic Outlook, October 2022.
6. Crescenza R., Giua M.: *One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states*. “Regional Studies” No. 1/2020.

7. Drew D. M., Snow D. M.: *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems*, Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama 1988.
8. *Działalność służb ratowniczych w 2021 r. i 2020 r.* GUS, Informacja sygnałna, 28.7.2022.
9. Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A.: *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, MRR, Warszawa 2012.
10. *Economic Security: Neglected Dimension of National Security?* R. Ronis (ed.), National Defense University Press, Washington, D.C., 2011.
11. *European Economic Forecast*, Institutional Paper 187, November 2022.
12. Fiedor B., Graczyk A.: *Zasady wyboru priorytetów stosowane przez podmioty finansujące projekty proekologiczne*, „Ekonomia i Środowisko” nr 2/1997.
13. Ignacy J.: *Wybrane problemy formułowania i realizacji celów strategicznych przedsiębiorstw w świetle badań empirycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 366/2014.
14. *Indeks Wiarygodności Ekonomicznej Polski*. J. Hausner (red.), Fundacja GAP, Kraków 2022.
15. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1993.
16. Kaleta A.: *Procedura współczesnego zarządzania strategicznego*. „Przegląd Organizacji” nr 10/2003.
17. Kitler W.: *Istota bezpieczeństwa narodowego [w:] Edukacja obronna społeczeństwa*, W. Fehler, B. Wiśniewski (red.), NSP, Białystok 2006.
18. Kitler W.: *System Bezpieczeństwa Narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, „Wiedza Obronna” nr/2019.
19. Kłodkowski P.: *Wielka gra : jaki nowy porządek świata wyłoni się z rywalizacji mocarstw?* „Przegląd Polityczny” nr 168/2021.
20. Koziej S.: *Bezpieczeństwo narodowe i obronność Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1996.
21. Lichtarski, J., Piórkowska K., Witek-Crabb A.: *Jak myśłą stratedzy? O zbieżnych i rozbieżnych orientacjach w myśleniu strategicznym*, „Organizacja i Kierowanie” nr 1/2022.
22. Mazurkiewicz J.: *Bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Polityka Energetyczna” nr 1/2008.
23. *National Security Strategy*, The White House, Washington D.C., October 2022.
24. *OECD Economic Outlook*, OECD, Issue 2: Preliminary version, No. 112, OECD Publishing, Paris.
25. Olak K., Olak A.: *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” nr 1/2016.
26. Piontek B.: *Strategiczne Cele i Priorytety Rozwoju – Ujęcie Teoriopoznawcze*, „Przegląd Organizacji” nr 10/2016.
27. Piontek F.: *Masterplan narzędziem ekorozwoju gminy*, Wyd. Śląsk, Katowice 1995.
28. Pokruszyński W.: *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka. Podręcznik akademicki*, WSGE, Józefów 2012.
29. *Program Polskiej Energetyki Jądrowej*.
30. *Wojna Hybrydowa – Wydanie specjalne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015.

31. Samuelson P.: *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics” No. 4/1954.
32. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, B. Balcerowicz (red.), PWN, Warszawa 2002.
33. Stefański M.: *Kształtowanie bezpieczeństwa publicznego jako priorytet funkcjonowania państwa* [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, A. Urbanek (red.), Wyd. Społeczno-Prawne, Słupsk 2013.
34. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020.
35. *Strategia Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*.
36. *Strategia działalności kontrolnej na lata 2022–2024*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2021.
37. *Strategia działalności kontrolnej na lata 2022–2024. Tekst jednolity – aktualizacja 2023 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023.
38. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2022.
39. *Struktura produkcji energii elektrycznej w polskich elektrowniach*, Portal rynek elektryczny.pl.
40. Sulmicka M.: *Strategiczne programowanie rozwoju*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, Warszawa 2006.
41. Sus A.: *Przeobrażenia współczesnego zarządzania strategicznego*, „Nauki o Zarządzaniu” nr 8/2011.
42. Szczerbowski R.: *Bezpieczeństwo energetyczne Polski – mix energetyczny i efektywność energetyczna*, „Polityka Energetyczna” nr 4/2013.
43. Szreder M.: *Probabilistyczne aspekty zarządzania ryzykiem*. „Problemy Zarządzania” nr 3/2015.
44. Sztando A.: *Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*. „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 243/2012.
45. Szymański P.: *NATO i Unia Europejska wobec zagrożeń hybrydowych*, OSW 2020.
46. *Światowe tendencje do 2030 r.: czy UE jest w stanie sprostać przyszłym wyzwaniom?* Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2017.
47. *Transformacja energetyczna w Polsce, Edycja 2022*, Forum Energii, kwiecień 2022.
48. *Założenia do aktualizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r.* z marca 2022 r.
49. *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów-Bentley Jennison, 2004.
50. Zdrowski B.: *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Studia de Securitate” nr 3/2019.
51. Zięba R., Zając J.: *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010.

ABSTRACT

National Security as NIK's Priority – Strategy for the Years 2023–2024

The President of the Supreme Audit Office approved the update of the audit strategy for 2022–2024 on 9th February 2023, and simultaneously the basic areas of NIK's audit activity were updated for this and next year. The strategy identifies “Ensuring national security” as the strategic priority that comprises three detailed priorities, which in turn include three key intervention areas, each related to the most important spheres of the State's activity. The document indicates that “ensuring national security should be the basis for our State and it is necessary for audit planning, and for developing audit programmes and subjects. National security exceeds military security and it should guarantee, among others, protection of such values as human survival, the socioeconomic system, the dominating ideology, the State's prestige in the international environment, interests of Polish citizens abroad, economic progress, the standard of living, etc.”. The article deals with the issues related to the nature of national security regarded as both: a strategic priority of the document and the basis of the State's operations in present times. It also discusses the methodology for selecting detailed priorities and key problem areas. The article also comprises a synthetic description of the most important areas considered at the audit planning stage and when developing audit programmes and subjects. These are: safety of citizens, energy independence and effectiveness, and financial stability.

Marcin Będzieszak, PhD, Senior Public Audit Expert, Department of Strategy, Strategic Analysis Unit, Warsaw School of Economics (SGH), Institute of Political Economy, Law and Economic Policy, ORCID: 0000-0003-3167-6356

Wojciech Goleński, PhD, Senior Public Audit Expert, Department of Strategy, Strategic Analysis Unit, University of Opole, Institute of Economy and Finance, ORCID: 0000-0001-8936-4510

Key words: national security, NIK Strategy, priorities, areas of NIK's audit activities, “Updated Audit Strategy of NIK for the Years 2022–2024”

Analiza porównawcza

Biegli i specjaliści w postępowaniu kontrolnym NIK – perspektywa zmian

Najwyższa Izba Kontroli coraz częściej korzysta z pomocy biegłych i specjalistów. Tymczasem stosowanie poświęconych im regulacji zawartych w ustawie o NIK w praktyce sprawia trudności. Wątpliwości budzi tryb ich powoływania, ponieważ ustawa pozostawia dużą swobodę. Dotyczy ona także ustalania wynagrodzenia. Może to prowadzić do nadmiernego wzrostu cen oraz wydłużania negocjacji. Wymóg zawarcia umowy powoduje ponadto, że w istocie to biegły (specjalista) decyduje, czy podejmie się czynności. Dysfunkcjonalne są również rozwiązania o ich wyłączeniu. Wskazana byłaby więc poważna reforma przepisów.

SŁAWOMIR CZARNOW

Wstęp

Zmiany w sposobie realizacji kontrolowanych przez NIK zadań publicznych – prowadzące do coraz szerszego użycia zaawansowanej techniki – sprawiają, że Najwyższa Izba Kontroli częściej korzysta z pomocy biegłych i specjalistów. Biegły

co do zasady nie ustala faktów, lecz ocenia je przez pryzmat wiadomości specjalnych¹, natomiast specjalista wspiera kontrolera w ustalaniu faktów. Niemniej granica między oceną faktów, a ich ustaleniem na podstawie wiedzy specjalistycznej jest nieostra². W praktyce stosowanie regulacji dotyczących biegłych i specjalistów, zawartych w ustawie z 23 grudnia 1994 r.

¹ Taki pogląd – dotyczący postępowania cywilnego, ale aktualny i w innych postępowaniach – wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 10.1.2020 (III CSK 194/19).

² SN w wyroku z 20.6.1984 (II CR 197/84, OSNC 1985/2–3, poz. 37) stwierdził, że „współczesny stan techniki sprawił, że samo poczynienie ustaleń faktycznych (np. z jej zakresu) może wymagać dysponowania wiedzą i doświadczeniem w danej dziedzinie, a nawet aparaturą badawczą”, jak np. szacowanie rozmiaru i wartości szkody w uprawach rolnych.

o Najwyższej Izbie Kontroli³, rodzi wątpliwości. Dotyczą one głównie mieszane-go trybu ich powoływania oraz podmiotów, którym można te funkcje powierzyć. Z jednej strony organ kontroli powołuje biegłego i specjalistę postanowieniem (element publicznoprawny), a z drugiej zawiera umowę (element prywatnoprawny). Ustawa nie określa żadnych wymagań, jakie powinni spełniać ani nie wskazuje mierzalnych i jednoznacznych sposobów kalkulacji wynagrodzenia. To elastyczne rozwiązanie, dające dużą swobodę działania organowi kontroli, a stronom pole do negocjacji. Może jednak prowadzić do nadmiernego wzrostu cen usług oraz wydłużenia pertraktacji wskutek dążenia biegłych i specjalistów do uzyskania wysokich wynagrodzeń (skoro nie są limitowane).

Artykuł 29 ust. 1 pkt 2 lit. g i art. 49 ust. 1 ustawy o NIK stwarzają możliwość korzystania z pomocy biegłych i specjalistów w toku kontroli, tj. w czasie jej prowadzenia. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy opinie biegłych są dowodami w postępowaniu kontrolnym. Natomiast w myśl art. 28 ust. 2 pkt 3 podczas przygotowywania kontroli uwzględnia się m.in. opinie naukowe i specjalistyczne. Opinie uzyskane na tym etapie nie stanowią jednak opinii biegłego, gdyż przed wszczęciem kontroli nie można go powołać. Niektóre kwestie dotyczące biegłego i specjalisty nie zostały unormowane lub są unormowane niewystarczająco, jak np. ich wyłączenie z postępowania.

Celem artykułu jest przeanalizowanie uregulowań poświęconych instytucji biegłego i specjalisty w kontrolach NIK na tle innych procedur. Ma to służyć nakreśleniu proponowanych kierunków zmian.

Sposób powołania biegłego lub specjalisty

Zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli biegli i specjaliści działają w toku kontroli NIK na podstawie postanowienia o ich powołaniu (art. 49 ust. 5). Biegłego powołuje dyrektor właściwej jednostki kontrolnej – prowadzącej postępowanie w jednostce kontrolowanej (art. 2a pkt 2) – jeśli w czasie kontroli konieczne jest zbadanie określonych zagadnień wymagających wiadomości specjalnych (art. 49 ust. 1). Specjalistę może zaś powołać kontroler, gdy w toku kontroli ujawni się potrzeba dokonania określonych czynności z udziałem specjalisty w danej dziedzinie lub praktyka (art. 49 ust. 4). W postanowieniu o powołaniu określa się przedmiot i zakres badań oraz termin wydania opinii przez biegłego albo przedmiot i czas działania specjalisty (art. 49 ust. 2). Postanowienie upoważnia biegłego lub specjalistę do wglądu do akt kontroli w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia dowodu oraz dokonywania czynności wskazanych w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. a-c ustawy, tj. do wstępu na teren kontrolowanej jednostki, do wglądu, pobierania i zabezpieczania dokumentów i do przeprowadzania oględzin (art. 49 ust. 5). Zarazem, zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623; dalej ustawa o NIK.

zawiera z biegłym lub specjalistą umowę określającą jego wynagrodzenie. Ustawa o NIK nie określa formy ani trybu jej zawarcia. Nie wskazuje wprost źródła obowiązku nakładanego na biegłego lub specjalistę (postanowienie czy umowa), nie ustala też żadnych sankcji za jego niewykonanie. Moim zdaniem postanowienie, jeśli nie poprzedzono go umową, można uznać za *sui generis* zaproszenie do zawarcia umowy (rokowań, złożenia oferty) w sprawie wynagrodzenia. Wymóg jej podpisania oznacza, że strony muszą dojść do porozumienia. Przy braku możliwości jego osiągnięcia wydanie postanowienia o powołaniu biegłego lub specjalisty wydaje się bezcelowe, gdyż ustawa nie przewiduje środków przymuszających do wykonania tego postanowienia.

Poza ustawą o NIK jedynie ustawa z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴ przewiduje zawieranie umów z biegłymi (art. 33 ust. 2), ale bez powoływania ich na podstawie postanowień. Natomiast w razie potrzeby przeprowadzenia czynności na terenie jednostki kontrolowanej biegłemu wystawia się upoważnienie (art. 33 ust. 3). Udziału specjalistów ta procedura nie przewiduje, ale art. 18 ustawy dopuszcza włączenie w skład zespołu kontrolerów pracowników organów i jednostek podporządkowanych lub nadzorowanych, posiadających wiedzę specjalistyczną, którym wystawia się

upoważnienie do kontroli. Z kolei w postępowaniach jurysdykcyjnych z reguły wydaje się postanowienie o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego, a następnie wzywa się go do przedstawienia opinii/wykonania czynności, bez zawierania umowy (np. ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁵, ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁶, ustawa z 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷ czy ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁸). O ile wszystkie te postępowania przewidują instytucję biegłego, o tyle możliwość powołania specjalisty istnieje jedynie w procedurze karnej, zaś tłumacza – w procedurze cywilnej, karnej i podatkowej. Przepisy o biegłych są najbardziej rozbudowane w procedurze karnej i cywilnej (do której odsyła też procedura podatkowa), zaś w postępowaniu administracyjnym pozostają ogólnikowe.

Charakterystyka biegłego i specjalisty oraz ich czynności

Biegły zobowiązuje się w umowie do zbadania określonych zagadnień wymagających wiadomości specjalnych i wydania opinii w przedmiocie określonym w postanowieniu o powołaniu. Wiadomości specjalne są pojęciem nieostrym, ale najczęściej pojmuje się je jako wiedzę, której nie posiadają pracownicy organów oraz ogół wykształconych osób, np. z dziedziny budownictwa,

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.; dalej k.p.k. Zob. np. art. 177, art. 194 i 197 i art. 205-206.

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej k.p.c. Zob. np. art. 236 i art. 278-279.

⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.; dalej k.p.a. Zob. art. 84 i art. 123-124.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.; dalej o.p.

rolnictwa, ochrony przyrody, medycyny. Nie jest to tylko wiedza naukowa, zdobyta w wyniku specjalistycznych studiów w danej dziedzinie, ale też umiejętności praktyczne, oparte na długotrwałym, wieloletnim doświadczeniu⁹.

Umowa z biegłym jest umową rezultatu, a jego opinia stanowi dzieło w rozumieniu art. 627 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁰. Może być ona utworem w rozumieniu ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹¹, ale nie będzie podlegała przepisom tej ustawy. Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego. Opinie biegłych zaliczają się zaś do materiałów urzędowych – stworzono je bowiem na potrzeby postępowania kontrolnego i stanowią dowód zamieszczony w aktach kontroli. Jak uznał NSA w wyroku z 14 lutego 2018 r.¹²: „Formuła ‘materiały urzędowe’ odznacza się stosunkowo dużą pojemnością. Jest ona bowiem zdolna pomieścić wszystko co – nie będąc dokumentem – jest urzędowe. Przy czym cechą tę materiał może uzyskać, gdy pochodzi od urzędu lub innej instytucji państwowej bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź wreszcie dlatego, że powstał w rezultacie zastosowanej procedury urzędowej. W formule tej umieszcza się opinie

biegłych wykonane na zlecenie sądów. Procedurami urzędowymi są bowiem procedury sądowe, które regulują przeprowadzenie dowodu z opinii biegłych. Opinie biegłych, powstające w rezultacie zastosowania procedury urzędowej, nie są więc przedmiotem prawa autorskiego”. Podobnie „opinie i ekspertyzy sporządzone na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP są materiałami urzędowymi w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy [...]. Pełnią funkcję służebną w procesie podejmowania decyzji przez najwyższy organ władzy wykonawczej i nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego. Pogląd ten ma zastosowanie również do opinii biegłych, które stanowią jeden z przewidzianych przepisami k.p.c. i k.p.k. rodzajów dowodów, służących orzekającym w sprawie sądom do wydania prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawie, wymagającej wiadomości specjalnych”. NSA powołał się też na swój wcześniejszy wyrok z 1 lutego 2006 r.¹³, w którym „zauważono, że opinia biegłego zawiera sąd o okolicznościach faktycznych, stanach i zdarzeniach, dla których poznania i wyjaśnienia wymagany jest określony zasób wiadomości specjalnych, wykraczających poza zakres wiadomości i doświadczenia życiowego ogółu osób inteligentnych i ogólnie wykształconych z różnych dziedzin nauki, techniki, sztuki, rzemiosła czy

⁹ N. A. Urbańska: *Instytucja biegłego w administracyjnym postępowaniu dowodowym* [w:] *Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania*, Tom 9, Bydgoszcz 2016, s. 182-183 oraz wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 24.3.2015, I GSK 407/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Olsztynie z 28.11.2013, I SA/OI 646/13, WSA w Bydgoszczy z 23.10.2012 r., I SA/Bd 763/12 i WSA w Lublinie z 29.1.2010, I SA/Lu 601/09.

¹⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.; dalej k.c.

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2509.

¹² Sygn. II FSK 369/16.

¹³ Sygn. II FSK 236/05.

obrotu gospodarczego oraz doświadczenia zawodowego, sformułowany i wyrażony w toku postępowania przez osobę wyznaczoną w tym celu przez sąd lub organ, niezainteresowaną rozstrzygnięciem sprawy, ułatwiający zarazem organowi orzekającemu właściwą ocenę faktów i rozstrzygnięcie konkretnej sprawy. Co do zasady biegły wydaje opinię wyłącznie co do faktów, nie może zatem wydać opinii co do prawa (*iura novit curia*) [...]”. Idąc tokiem rozumowania NSA przyjął, że „sąd o okolicznościach faktycznych”, wydawany na użytek konkretnej sprawy, zgodnie z założoną przez sąd (zlecający wykonanie opinii) tezą dowodową, nie może być traktowany jako przedmiot prawa autorskiego, gdyż nie mieści się w definicji art.1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych”. W konsekwencji sądy administracyjne uznają koszty uzyskania przychodów biegłych, w szczególności w postępowaniu sądowym, za wynoszące 20 proc., zgodnie z art. 22 ust. 9 pkt 4 w związku z art. 13 pkt 6 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁴. Pogląd ten ma odpowiednie zastosowanie do postępowania kontrolnego NIK.

Natomiast specjalista bierze udział w określonych czynnościach badawczych kontrolera, w zakresie określonym w postanowieniu o powołaniu. Zawarta z nim umowa przeważnie stanowi umowę rezultatu (o dzieło), ale w zależności od specyfiki powierzonych czynności i rodzaju udzielanej pomocy może mieć też charakter starannego działania (umowa o usługi

w rozumieniu art. 750 k.c.). Pomocniczo można też odwołać się do art. 205 k.p.k., zgodnie z którym, jeśli dokonanie oględzin, przesłuchania przy użyciu urządzeń technicznych na odległość, eksperymentu, ekspertyzy, zatrzymania rzeczy lub przeszukania wymaga czynności technicznych, w szczególności takich, jak wykonanie pomiarów, obliczeń, zdjęć, utrwalenie śladów, można do udziału w nich wezwać specjalistów. Wskazywałyoby to, że przedmiotem działań specjalisty może być każda czynność techniczna lub specjalistyczna niebędąca opinią, niezależnie od sposobu jej utrwalenia, która wykracza poza zwykłą, rutynową działalność organu.

Dodatkowo art. 35b ust. 7 ustawy o NIK przewiduje możliwość powołania specjalisty będącego tłumaczem, który przekłada treść zeznania, wyjaśnienia lub oświadczenia osoby niewładającej językiem polskim, złożonego do protokołu. Dosłowne brzmienie przepisu wskazywałoby, że przedmiotem czynności specjalisty nie może być tłumaczenie na język polski dokumentów w języku obcym. W takim wypadku z tłumaczem zawierałoby się tylko umowę – nie wydając postanowienia – po uzyskaniu zwolnienia z tajemnicy kontrolerskiej. Moim zdaniem taka odmienność trybu powołania tłumacza nie jest zasadna. To kontroler określa co ma być tłumaczone, zarówno w wypadku wypowiedzi ustnych, jak i dokumentów, a tłumacz dokonuje przekładu, nie tworząc nowej treści. Każdy przekład, niezależnie od sposobu jego utrwalenia

¹⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1128, ze zm.

(w protokole przesłuchania czy oddzielnym piśmie tłumacza) pomaga kontrolerowi korzystać z dowodu obcojęzycznego. Przemawia to za tym, aby wszystkie tłumaczenia, nie tylko ustne, mogły być powierzane powołanemu specjalście (jak np. w art. 204 k.p.k.).

Ustawa o NIK nie określa żadnych wymagań co do poziomu wiedzy, doświadczenia czy kwalifikacji osób powoływanych na biegłych lub specjalistów. Nie muszą one legitymować się żadnym ich urzędowym potwierdzeniem. Wybór biegłego i specjalisty został więc pozostawiony uznaniu powołującej go osoby. Osobą powołującą biegłego i zawierającą z nim umowę jest dyrektor właściwej jednostki kontrolnej (art. 49 ust. 1 i art. 50 ust. 2 ustawy o NIK). Inaczej jest w odniesieniu do specjalisty, którego powołuje kontroler, ale umowę zawiera dyrektor jednostki kontrolnej (art. 49 ust. 4 i art. 50 ust. 2 ustawy).

Przeważa pogląd, że biegłym lub specjalistą w postępowaniu kontrolnym może być jedynie osoba fizyczna¹⁵. O ile specyfika czynności specjalisty istotnie wyklucza wykonanie ich przez jednostkę organizacyjną, to opinia biegłego mogłaby być sporządzona przez taki podmiot. Lakoniczność ustawy o NIK nie pozwala zarazem jednoznacznie przesądzić, że biegłym i specjalistą może być wyłącznie osoba fizyczna. Przepisy

ustawy nawet pośrednio nie wskazują dopuszczalnej formy prawnej podmiotu powoływanego do pełnienia tej funkcji. Treść art. 49 i 50 ustawy o NIK może odnosić się do każdego podmiotu posiadającego zdolność prawną, mogącego zawrzeć umowę i pobrać wynagrodzenie – równie dobrze do osoby fizycznej i prawnej oraz do jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Wypada zauważyć, że pozostałe analizowane procedury wprost lub pośrednio określają, że biegłym może być jedynie osoba fizyczna; dotyczy to też specjalisty w postępowaniu karnym (art. 205 § 3 k.p.k.). W szczególności, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych¹⁶ stanowi, że wpisane na listę biegłych przez prezesa sądu okręgowego mogą być tylko osoby fizyczne, spełniające określone warunki¹⁷. Z kolei art. 194 k.p.k. i art. 33 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej wskazują, że postanowienie o powołaniu biegłego zawiera jego imię i nazwisko. W postępowaniu cywilnym i karnym składa on przyrzeczenie (art. 282 k.p.c. i art. 197 § 1 k.p.k.). Do biegłych stosuje się odpowiednio przepisy o świadkach (289 k.p.c., art. 197 § 3 k.p.k., art. 84 k.p.a. i art. 197 o.p.).

¹⁵ Tak M. Berek: *Wykonywanie czynności kontrolnych* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej, NIK*, Warszawa 2018, s. 210; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 196; E. Jarzęcka-Siwik: *Wykorzystanie wiedzy eksperckiej w kontrolach NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2022, s. 10-11; S. Dziwisz: *Odpowiedzialność karna biegłego powołanego w toku kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2021, s. 370-371

¹⁶ Dz.U. nr 15, poz. 133.

¹⁷ Wyszukiwarka <<https://znajdzbieglego.com/pl>> wykazuje 15 645 biegłych w 141 specjalizacjach w 46 sądach okręgowych (dostęp 21.6.2023).

Co istotne, polskie prawo dopuszcza sporządzanie opinii przez podmioty inne niż osoby fizyczne. Postępowanie karne przewiduje opinię instytucji naukowej lub specjalistycznej (art. 193 k.p.k.), a cywilne – instytutu naukowego lub naukowo-badawczego (art. 290 k.p.c.). Dosłowne rozumienie tych norm wskazywałoby na takie państwowe osoby prawne, jak instytuty badawcze, o których mowa w ustawie z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych¹⁸ oraz instytucje naukowe, jaką jest Polska Akademia Nauk (PAN) i podległe jej instytuty naukowe, których działalność unormowano ustawą z 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk¹⁹ czy będące formą instytutu badawczego jednostki organizacyjne (budżetowe) podległe Ministrowi Sprawiedliwości, prowadzące działalność naukową lub badawczo-rozwojową²⁰.

W orzecznictwie i doktrynie postępowania cywilnego utrwalił się pogląd, potwierdzony np. w postanowieniu SN z 19 sierpnia 2009 r.²¹, że w związku ze zmianami ustrojowymi w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX w. oraz wprowadzeniem na podstawie procedury cywilnej „równouprawnienia jednostek państwowych i prywatnych”, za instytuty naukowo-badawcze (art. 290 § 1 k.p.c.) należy uważać nie tylko instytuty utworzone przez państwo, ale

również prywatne podmioty, w tym spółki prawa handlowego. Podstawowym kryterium decydującym, czy dany podmiot może być uznany za instytut naukowo-badawczy stało się prowadzenie badań naukowych. Tym samym pojęcie instytutu naukowo-badawczego ma charakter autonomiczny, niezależny od definicji zawartych w innych aktach prawnych.

Natomiast w postępowaniu karnym tak szerokie rozumienie instytucji naukowej (art. 193 § 2 k.p.k.) nie doczekało się akceptacji. Powoływanie w charakterze instytutów podmiotów prywatnych budzi zastrzeżenia ze względu na wątpliwości co do ich wiarygodności i brak dostatecznej weryfikacji naukowego czy specjalistycznego statusu. Nie rodzi zaś wątpliwości dopuszczenie w tym charakterze uczelni wyższych i ich jednostek naukowych²². Inną odmiennością jest wskazanie w art. 193 k.p.k. instytucji specjalistycznej, niewystępującej w k.p.c.; uważa się za nią laboratoria kryminalistyczne Policji i zakłady medycyny sądowej. Zarazem w doktrynie i orzecznictwie dotyczącym procedury cywilnej przywiązuje się wagę, aby opinia była wydana w imieniu instytutu jako wynik pracy zbiorowej jego pracowników. Opinia powinna być przygotowana kolektywnie, po wspólnym przeprowadzeniu badania

¹⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 498.

¹⁹ Dz.U. z 2020 r., ze zm. 1796.

²⁰ Na koniec 2022 r. istniało: 90 instytutów badawczych <<https://www.rgib.org.pl/index.php/baza-ib/baza-institutow>>, 63 instytuty naukowe PAN <<https://bip.pan.pl/artykuly/152/rejestr-instytutow-naukowych>> i 3 jednostki Ministra Sprawiedliwości <<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/jednostki-organizacyjne-podlegle-lub-nadzorowane>>.

²¹ Sygn. akt III CSK 7/09, LEX nr 533130.

²² Na koniec 2022 r. było ich 528 <<https://polon.nauka.gov.pl/opi/aa/rejestry/szkolnictwo?execution=e1s1>>.

oraz wyrażać stanowisko nie poszczególnych uczestniczących w nim osób, lecz instytutu, który je zatrudnia. To instytut odpowiada za ekspertyzę i gwarantuje jej prawidłowość, a opinię podpisują nie osoby, które ją sporządziły, lecz te upoważnione do reprezentowania podmiotu. Z kolei w postępowaniu karnym większą wagę przywiązuje się do indywidualnego charakteru opinii i osobistej odpowiedzialności każdego z wypowiadających się ekspertów. Opinię podpisują biegli, którzy ją sporządzili i nie jest zatwierdzana przez kierownika instytucji naukowej; w opinii wymienia się jedynie jej nazwę i siedzibę²³.

Ustawa o NIK nie przewiduje zasięgania opinii instytutów (instytucji) naukowych, badawczych czy specjalistycznych. Nie oznacza to jednak zakazu pozyskiwania przez NIK takich opinii. Ich sporządzenie można zlecić na podstawie umowy cywilnoprawnej, nie wydając postanowienia. Zarazem, jak już wspomniano, ustawa o NIK nie wyklucza wprost powołania takich instytucji jako biegłego. Pogląd, jakoby biegłym w postępowaniu kontrolnym mógł być podmiot inny niż osoba fizyczna jest jednak odosobniony²⁴, choć – moim zdaniem – zasadny.

Szeroki i zróżnicowany zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli NIK

powoduje, że katalog podmiotów mogących występować w charakterze biegłego powinien być jak najszerszy. Celem kontroli jest bowiem porównanie stanu faktycznego z pożądanym wzorcem działalności zarówno w sferze gospodarki majątkowej i finansowej, jak też organizacyjno-administracyjnej. Są w tych sferach dziedziny niepodlegające orzecznictwu sądowemu i administracyjnemu, albo w których takie orzecznictwo jeszcze się nie wykształciło. W toku kontroli może pojawić się potrzeba uzyskania opinii w sprawach, w których specjalizują się nie tylko pojedyncze osoby fizyczne, ale też podmioty zbiorowe. Uzasadniałoby to rozszerzającą wykładnię art. 49 ust. 1 ustawy o NIK (na wzór art. 290 k.p.c.), dopuszczającą powoływanie na biegłych nie tylko osoby fizyczne, ale wszelkie inne podmioty mające zdolność prawną, byleby dysponowały wykwalifikowanym personelem i odpowiednim zapleczem technicznym oraz były zdolne wydać opinię. Moim zdaniem takie autonomiczne pojmowanie pojęcia biegłego, niezależne od funkcjonującego w innych procedurach, nie stoi w sprzeczności z ustawą o NIK.

Natomiast korzystanie z fachowej pomocy wyspecjalizowanych inspekcji i organów kontrolnych, jak np. Inspekcji

²³ Np. T. Sobiecki: *Wymogi formalne i merytoryczne udziału biegłego w postępowaniu karnym i w postępowaniu cywilnym*, „Radca prawny. Zeszyty Naukowe” nr 2/2021, s. 143-151; A. Patryk: *Dowód z opinii instytutu naukowego (art. 290 k.p.c.) w świetle orzecznictwa sądowego – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” nr XIX (zeszyt specjalny), s. 143-145, 147-149.

²⁴ Wyraził go R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK*, Wrocław 2012, s. 171, a na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej także S. Babiarsz: *Dowód z opinii biegłego, czynny udział strony w przeprowadzeniu tego dowodu, ekspertyza a opinia biegłego* [w:] *Ordynacja podatkowa: dowody w postępowaniu podatkowym*, R. Dowgier (red.), Białystok 2013, s. 51-53.

Ochrony Środowiska, Inspekcji Sanitarnej, nadzoru budowlanego, nie powinno odbywać się w formule powołania ich pracowników postanowieniami i zawierania z nimi umów, lecz raczej na zasadzie współpracy, z wykorzystaniem art. 12 ustawy o NIK. Niemniej powołany przepis ogranicza się do wzmianki o prowadzeniu kontroli wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli albo na jej zlecenie oraz o udostępnianiu Izbie wyników kontroli organów kontroli, rewizji i inspekcji, i nie znalazł rozwinięcia w ustawach ustrojowych tych organów. Celowe byłoby umożliwienie udziału w kontroli NIK pracownikom innych instytucji i organów państwowych i samorządu terytorialnego w charakterze biegłych lub specjalistów jedynie na podstawie postanowienia o ich powołaniu albo porozumienia NIK z zatrudniającym te osoby organem, bez potrzeby zawierania z nimi umów.

Powierzenie sporządzenia opinii w postanowieniu o powołaniu biegłego czy bez takiego postanowienia pociąga za sobą praktyczne implikacje. Zgodnie z art. 49 ust. 5 ustawy o NIK powołanemu postanowieniem biegłemu i specjalście można udostępnić akta kontroli w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia dowodu, przy czym są oni zobowiązani zachować w tajemnicy informacje, o których dowiedzieli się w związku z wykonywaniem zadań określonych w tym postanowieniu. Wykładnia celowa i funkcjonalna przepisu wskazywałaby, że z jednej strony biegłemu i specjalście został przyznany dostęp do tajemnicy kontrolerskiej wskazanej w art. 73 ww. ustawy, a z drugiej – że kontroler jest zwolniony z obowiązku

jej zachowania przy przekazywaniu biegłemu i specjalście potrzebnych im danych. Niemniej dosłowna treść przepisu nie odnosi się wprost do tajemnicy kontrolerskiej, a jedynie do akt kontroli. Tymczasem pojęcie tajemnicy kontrolerskiej jest szersze i zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o NIK oznacza ona wszystkie informacje, które pracownik Izby uzyskał w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, z wyjątkiem informacji podanych do publicznej wiadomości.

Jeśli zaś ustanowiono eksperta (rzecoznawcę) jedynie na podstawie umowy, nie wydając postanowienia, to udostępnienie mu akt kontroli wymaga zgody prezesa Najwyższej Izby Kontroli w trybie art. 35a ust. 4 ustawy o NIK, zaś pracownicy Izby przekazujący temu podmiotowi informacje niezbędne do sporządzenia opinii powinni otrzymać zwolnienie prezesa NIK z tajemnicy kontrolerskiej, zgodnie z art. 73 ust. 1 i 4 ustawy. Konieczność uzyskania takiego zwolnienia może pojawić się zresztą i podczas negocjowania umowy z osobą, jeszcze nie powołaną jako biegły lub specjalista postanowieniem, gdy zachodzi potrzeba ujawnienia jej wiadomości o kontroli, w której miałyby uczestniczyć w tym charakterze. Biegłego lub specjalistę powołuje się postanowieniem z reguły za ich zgodą, dopiero po uzgodnieniu warunków finansowych. Jednak bez wydania postanowienia przyszłego biegłego/specjalistę nie wiąże tajemnica, więc zawierane bywają z nimi umowy zobowiązujące do nieujawniania informacji uzyskanych podczas negocjowania umowy o wykonanie czynności biegłego (specjalisty). Taka umowa precyzuje obowiązki stron

związane z rokowaniami, zwykle określa też kary umowne²⁵.

Warto zauważyć, że zarówno biegły, jak i specjalista nie jest funkcjonariuszem publicznym ani nie pełni funkcji publicznych. Występuje on *sui generis* w roli konsultanta lub opiniodawcy, ale pełni jedynie „funkcję służebną” – pomocniczą wobec organu (sądu), który go powołał. Opinia biegłego nie wiąże tego organu (sądu), tylko podlega jego ocenie, jak każdy inny środek dowodowy²⁶. Zarazem biegły podlega odpowiedzialności karnej z art. 233 § 4 k.k., jeśli przedstawi fałszywą opinię, mającą służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Takiej odpowiedzialności podlegają także rzeczoznawca i tłumacz za przedstawienie fałszywej ekspertyzy lub tłumaczenia; w ten sposób nie odpowiada zaś specjalista.

Postępowaniem prowadzonym na podstawie ustawy jest także postępowanie kontrolne NIK. W literaturze podnosi się, że odpowiedzialności karnej nie stoi na przeszkodzie to, że kontrola nie stanowi wymiaru sprawiedliwości w ścisłym znaczeniu tego słowa ani w rozumieniu art. 175 Konstytucji RP (czynności sądów i trybunałów). Choć dobrem podlegającym ochronie jest w przypadku art. 233 k.k. prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, to w prawie karnym pojmuje się go szerzej niż tylko jako rozstrzyganie

sporów. Jest to każde postępowanie uregulowane ustawą, w której organy władzy publicznej zbierają dowody i na ich podstawie dokonują rozstrzygnięć o charakterze prawnym²⁷. Również Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 13 marca 1996 r.²⁸ opowiedział się za szerszym pojmowaniem wymiaru sprawiedliwości. W opinii Trybunału „wymiar sprawiedliwości stanowi jedną z zasadniczych funkcji każdego państwa i polega na konkretyzowaniu i urzeczywistnianiu ustanowionych, względnie uznanych przez państwo ustaw i norm prawnych w poszczególnych przypadkach, drogą specjalnych postępowań organów państwowych do tych czynności powołanych. (...) Główną funkcją wymiaru sprawiedliwości jest zatem stosowanie prawa, a o jego cechach decyduje przyjęty w danym państwie model sądowego stosowania prawa. (...) W doktrynie przeważa jednakże pogląd, że pojęcie ‘wymiar sprawiedliwości’ należy raczej rozumieć przedmiotowo, jako czynność polegającą na rozstrzygnięciu konfliktów prawnych, a nie podmiotowo, jako wyłączną właściwość organów sądowych. Faktem jest natomiast, że konstytucja i ustawodawstwo zwykle przyznając sądom i sędziom szczególne uprawnienia i gwarancje, czynią sądy organami najbardziej wiarygodnymi dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Z tych też względów przyjmuje się, że jeżeli sądy same nie rozstrzygają

²⁵ Zob. np. J. Kuźmicka-Sulikowska: *Komentarz do art. 72' k.c. [w:] Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC*. Tom I, P. Machnikowski (red.), 2022, wyd. 1.

²⁶ Tak np. wyroki (nieprawomocne): WSA w Gdańsku z 22.7.2020 (II SA/Gd 124/20) i WSA w Opolu z 5.12.2019 (II SAB/Op 62/19).

²⁷ Tak S. Dziwisz, *op.cit.*, s. 68-69.

²⁸ Sygn. akt K 11/95 (Z.U. 1996/2/9).

konfliktów prawnych, to przynajmniej powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów quasi-sądowych”. O ile więc sama kontrola NIK na pewno nie stanowi wymiaru sprawiedliwości, o tyle dokonywane w jej ramach niektóre czynności dowodowe podlegają ochronie prawnokarnej, takiej jak w postępowaniu sądowym. Nie dotyczy to tylko opinii biegłego, ale też np. zeznań świadków – pod względem ich zgodności z prawdą.

Wypada też zwrócić uwagę na instytucję wyłączenia biegłego i specjalisty. Unormowano ją w art. 49 ust. 6 ustawy o NIK, zgodnie z którym kierownik jednostki kontrolowanej może wystąpić za pośrednictwem kontrolera do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej o wyłączenie biegłego lub specjalisty z przyczyn określonych w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o NIK. Przepisy te przewidują wyłączenie obligatoryjne (ust. 1) lub fakultatywne (ust. 2) – to pierwsze, gdy wyniki kontroli mogłyby oddziaływać na prawa lub obowiązki kontrolera (odpowiednio biegłego/specjalisty) lub wskazanych osób mu najbliższych, a drugie – jeśli zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego bezstronności. Wyłączenie następuje w drodze postanowienia dyrektora jednostki kontrolnej, na które nie służy zażalenie.

Jednak w postępowaniu kontrolnym nie ma obowiązku doręczania kontrolowanym postanowień o powołaniu biegłego (specjalisty) i powiadamiania o ich czynnościach. Kontrolowany dowiaduje się więc o tym z opóźnieniem (często z wystąpienia pokontrolnego), może też nie znać faktów uzasadniających wyłączenie tych osób. Istnieje zresztą ryzyko nadużywania owej instytucji przez kontrolowanego do utrudniania kontroli. Zarazem ustawa nie przewiduje wyłączenia biegłego lub specjalisty z urzędu ani z inicjatywy podmiotów innych niż kontrolowany (kontroler, sam biegły/specjalista). Powstaje więc pytanie, czy dyrektor może dokonać wyłączenia w razie braku wniosku kontrolowanego, czy też powinien po prostu uchylić postanowienie o powołaniu specjalisty (biegłego).

Obie przesłanki wyłączenia występują też w innych omawianych procedurach²⁹. Wydaje się jednak, że wyniki kontroli nie mogą oddziaływać na prawa i obowiązki kontrolera, biegłego czy specjalisty lub osób im najbliższych i w praktyce przesłanka ta nie wystąpi. Kontrola nie kształtuje bowiem żadnych obowiązków i praw, nie stanowi aktu nadzoru i innej władczej ingerencji w działalność kontrolowanego. Wnioski i oceny kontrolne nie są wiążące³⁰. Kontrola wpływa więc tylko na sytuację

²⁹ Zob. art. 24 § 1 pkt 1 i § 3 oraz art. 84 § 2 k.p.a., art. 130 § 1 pkt 2 i § 3 oraz art. 197 § 3 Op, art. 19 ust. 1 i 3 oraz art. 33 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej, art. 48 § 1 pkt 1 i art. k.p.c, oraz art. 40 § 1 pkt 1, art. 49 § 1, art. 47 § 1 i art. 196 § 1 i 3 k.p.k. (ze względu na specyfikę postępowania karnego wyłączenie następuje jeśli sprawa dotyczy sędziego, prokuratora i biegłego bezpośrednio, a nie jeśli wpływa na ich prawa lub obowiązki).

³⁰ Dotyczy to nie tylko kontroli NIK, ale i innych postępowań kontrolnych, np. w administracji rządowej. Zob. M. Nowikowska: *Dopuszczalność zaskarżenia do sądu wystąpień pokontrolnych*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2021, s. 80-88; B. Skwarka: *Zaskarżanie wyników kontroli* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka,

faktyczną podmiotów, a wywarcie skutków prawnych wymaga przeprowadzenia odrębnego, właściwego postępowania. Warto zauważyć, że standardy INTOSAI nie określają zasad wyłączenia z kontroli, wskazują jednak wymogi etyczne stawiane kontrolerom, zwłaszcza w kwestii unikania konfliktu interesów, a także relacji i kontaktów z kierownictwem lub personelem kontrolowanego godzących w niezależność kontrolera. Również zatrudnianie m.in. ekspertów zewnętrznych podlega zasadom etyki, w tym unikania konfliktu interesów oraz polityce zapewnienia rzetelności zawodowej i niezależności³¹.

Wynagrodzenie biegłego i specjalisty

Zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy o NIK biegłemu lub specjalście przysługuje jednak zwrot poniesionych przez niego uzasadnionych i udokumentowanych wydatków oraz wynagrodzenie, które ustala się w umowie, uwzględniając czas i nakład pracy niezbędne do wydania opinii, a także stopień złożoności problemu będącego jej przedmiotem. Tak syntetyczne, a zarazem ogólne zasady nie pozwalają na sformułowanie precyzyjnych wytycznych co do kalkulacji wynagrodzenia. Nie określono bowiem mierników odnoszonych się do wyceny i zwymiarowania

wysiłku biegłego i specjalisty. Bardzo szeroki zakres przedmiotowy kontroli NIK utrudnia ich wypracowanie. Byłyby one jednak pomocne w sprawach typowych i standardowych; za przykład mogą tu służyć taryfy biegłych sądowych.

W myśl § 10 i § 16 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy³² pracodawca jest obowiązany zwolnić od pracy pracownika powołanego do udziału w postępowaniu kontrolnym NIK w charakterze specjalisty i wystawia mu zaświadczenie o utraconym wynagrodzeniu zgodnie z przepisami odrębnymi. Nie dotyczy to jednak biegłego powołanego przez Izbę. Ustawa o NIK nie przewiduje zwrotu utraconego zarobku. Mógłby on jednak stanowić element wynagrodzenia, określony w umowie. Podkreślenia wymaga odmiennosc unormowania kwestii związanych z wynagrodzeniem w umowach o dzieło oraz umowach-zleceniach (o usługi).

I tak, w umowie o dzieło wynagrodzenie stanowi przedmiotowo istotny element tej umowy (art. 627 k.c.); nie jest możliwe zawarcie nieodpłatnej umowy o dzieło, byłaby to wówczas umowa nienazwana, choć dopuszczalna

Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 221-223; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Dopuszczalność zaskarżenia wyników kontroli – możliwość weryfikacji ustaleń kontrolnych*, „Kontrola Państwa” nr 4/2013, s. 35.

³¹ Eksperti zewnętrzni – zasada 5. ISSAI 20 i ISSAI 21 Zasady przejrzystości i rozliczalności oraz dobre praktyki w tym zakresie; kontrolerzy – zasada 4. ISSAI 20 i ISSAI 21, rozdz. 3 pkt 17 i rozdz. 4 pkt 22-26, ISSAI 30 Kodeks etyki, pkt 2.28, 2.31, ISSAI 200 Ogólne standardy kontroli państwowej oraz standardy o znaczeniu etycznym. Zob. *Standardy i wytyczne ISSAI 10, ISSAI 11, ISSAI 20, ISSAI 21, ISSAI 30, ISSAI 40, ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300, ISSAI 400*, Najwyższa Izba Kontroli Warszawa 2011, str. 60, 69-70, 81-82, 129.

³² Dz.U. z 2014 r. poz. 1632

w świetle zasady swobody umów. Zgodnie z art. 628 k.c. wysokość wynagrodzenia za wykonanie dzieła można określić przez wskazanie podstaw do jego ustalenia. Jeśli nie wskazano ani wynagrodzenia, ani podstaw jego określenia, wówczas w razie wątpliwości uważa się, że chodzi o zwykłe wynagrodzenie za dzieło danego rodzaju, a jeśli nie da się go w ten sposób ustalić – należy się wynagrodzenie odpowiadające nakładowi pracy oraz innym nakładom przyjmującego zamówienie. Możliwe jest w szczególności wynagrodzenie kosztorysowe – na podstawie zestawienia planowanych prac i przewidywanych kosztów (art. 629 k.c.) lub ryczałtowe – niezależne od faktycznych rozmiarów i kosztów prac (art. 632 k.c.). Natomiast przy umowie-zleceniu (odpowiednio umowie o usługi) wynagrodzenie się należy, o ile z umowy i okoliczności nie wynika, że przyjmujący zlecenie zobowiązał się wykonać je bez wynagrodzenia; jeśli nie ma obowiązującej taryfy, należy się wynagrodzenie odpowiadającej wykonanej pracy (art. 735 k.c.). Umowa-zlecenie lub o usługi z osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej i nieskierowaną do pracy przez agencję pracy tymczasowej podlega przy tym przepisom ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę³³. Oznacza to, że zgodnie z art. 8a-8c ustawy liczbę godzin pracy tych osób należy ewidencjonować i wypłacać im co miesiąc wynagrodzenie w stawce godzinowej nie niższej niż wynikająca z minimalnej,

ogłaszanej corocznie przez Prezesa Rady Ministrów.

Ustawa o NIK nie przewiduje możliwości obniżenia lub odmowy przyznania wynagrodzenia biegłemu lub specjalście z powodu niewykonania czynności (opinii) lub nierzetelnego jej wykonania. Sprawy te powinny więc być uregulowane w umowie z biegłym lub specjalistą. W przeciwnym wypadku zastosowanie znajdą regulacje kodeksowe, a te mogą się okazać niewystarczające – nie przewidują choćby obniżenia wynagrodzenia. Zwłaszcza przepisy dotyczące umowy o dzieło dają zamawiającemu uprawnienie do odstąpienia od umowy bez wyznaczania dodatkowego terminu, jeśli przyjmujący zamówienie spóźnia się z rozpoczęciem lub wykończeniem dzieła tak dalece, że nieprawdopodobne jest, aby ukończył je w czasie umówionym (art. 635 k.c.). Jeśli zaś przyjmujący dzieło wykonuje je w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową, zamawiający może wezwać go do zmiany sposobu wykonania i wyznaczyć w tym celu odpowiedni termin. Po bezskutecznym jego upływie może od umowy odstąpić lub powierzyć poprawienie i dalsze wykonanie dzieła innej osobie na koszt i niebezpieczeństwo przyjmującego zamówienie (art. 636 k.c.). Natomiast do odpłatnej umowy-zlecenie mają zastosowanie ogólne przepisy dla umów wzajemnych. W szczególności, w razie zwłoki w wykonaniu zobowiązania druga strona może wyznaczyć odpowiedni dodatkowy termin, z zagrożeniem, że w razie jego bezskutecznego upływu

³³ Dz.U. z 2020 r. poz. 2207.

odstąpi od umowy. Może też, nawet bez wyznaczenia terminu dodatkowego, żądać wykonania zobowiązania i naprawienia szkody wynikłej ze zwłoki. Odstąpienie jest możliwe, jeśli druga strona spóźnia się tylko co do części świadczenia, które jest podzielne – może ono dotyczyć albo niewykonanej części, albo całości świadczenia, jeśli wykonanie częściowe nie miałyby dla drugiej strony znaczenia (art. 491 k.c.). W razie niewykonania zobowiązania w ściśle określonym terminie albo jeśli jego wykonanie po terminie nie miałyby dla drugiej strony znaczenia, może ona od umowy odstąpić bez wyznaczania dodatkowego terminu (art. 492 k.c.). To samo dotyczy sytuacji, gdy jedna ze stron oświadczyła, że nie spełni świadczenia, do którego była zobowiązana (art. 492¹ k.c.). Odstąpienie polega zaś na tym, że strony zwracają sobie to, co otrzymały na mocy umowy, przy czym strona odstępująca może żądać nie tylko tego co świadczyła, ale i naprawienia szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania (art. 494 k.c.).

W wypadku innych postępowań, jedynie art. 32 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej przewiduje, że wynagrodzenie biegłego określa umowa, ale nie wskazuje podstaw jego ustalenia (specjalista w tej procedurze nie występuje). W postępowaniach jurysdykcyjnych wynagrodzenie i należności biegłego lub specjalisty (pojawiającego się tylko w procesie karnym) określane są natomiast postanowieniami właściwych organów. Najbardziej precyzyjnie kwestie te zostały

uregulowane w postępowaniu cywilnym (art. 89-89a i in. ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych³⁴) i karnym (art. 618f – art. 618l k.p.k.; te przepisy dotyczą zarówno biegłych, jak specjalistów i tłumaczy). W postępowaniu podatkowym przy ustalaniu należności biegłych odsyła się do przepisów o wydatkach, zawartych w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, przy czym wynagrodzenie biegłego powinno być wprost określone (art. 265 § 1 pkt 1 i 3 o.p.). W postępowaniu administracyjnym regulacja ta ogranicza się do stwierdzenia, że należności biegłego (nie mówi się tu wcale o wynagrodzeniu) określi organ w postanowieniu o kosztach postępowania (art. 263 § 1 i art. 264 § 1 k.p.a.).

Zgodnie z przepisami procedury cywilnej i karnej biegłemu (w postępowaniu karnym także specjaliście) przysługuje wynagrodzenie za wykonaną pracę i zwrot wydatków niezbędnych do wydania opinii. Wynagrodzenie ustala się uwzględniając wymagane kwalifikacje, potrzebny do wydania opinii czas i nakład pracy, a wysokość wydatków – na podstawie złożonego rachunku. Wynagrodzenie biegłego oblicza się zaś według stawki wynagrodzenia za godzinę pracy albo taryfy zryczałtowanej dla poszczególnych kategorii biegłych i dziedzin ich specjalności. Podstawę ich określenia stanowi ułamek kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Jeśli opinia biegłego jest fałszywa, wynagrodzenie i zwrot kosztów nie przysługują, a jeśli jest ona

³⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1125, ze zm.

nierzetelna lub sporządzono ją ze znacznym nieusprawiedliwionym opóźnieniem, wynagrodzenie ulega odpowiedniemu obniżeniu; można też odstąpić od przyznania wynagrodzenia lub zwrotu kosztów. W postępowaniu cywilnym istnieje też możliwość przyznania biegłemu wynagrodzenia lub zwrotu wydatków na podstawie oszacowanego przez sąd przewidywanego nakładu jego pracy i wysokości wydatków. W terminie tygodnia od otrzymania zlecenia sporządzenia opinii biegły może zażądać wynagrodzenia lub zwrotu wydatków w innej wysokości. Sąd zleci wówczas sporządzenie opinii za wynagrodzeniem lub zwrotem wydatków żądanymi przez biegłego, jeśli strony zgodzą się na to żądanie, względnie w innej wysokości, na którą wyraziły zgodę, a jeżeli strony nie doszły do porozumienia – za wynagrodzeniem lub zwrotem wydatków na zasadach ogólnych (art. 89 i 89a ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych).

Wspomnianą zryczałtowaną taryfę – zależną od stopnia lub tytułu naukowego biegłego – określają zaś rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości: z 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu cywilnym³⁵ oraz z 26 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia

wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym³⁶ (w obu ustalono identyczne taryfy). Istnieją też inne przepisy szczególne, jak np. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24 stycznia 2005 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego³⁷. Stawki biegłych sądowych pozostają na poziomie z 2017 r. i są stosunkowo niskie, znacznie niższe np. od stawek tłumaczy przysięgłych. Podstawowa stawka biegłego (za każdą rozpoczętą godzinę pracy) wynosi od 1,28% do 1,81% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, ustalonej w latach 2017–2023 r. na 1789,42 zł³⁸. Oznacza to relatywnie niską stawkę za godzinę pracy (od 22,90 zł do 32,39 zł), ale istnieje możliwość jej podniesienia o 50% ze względu na złożoność opiniowanego problemu (od 34,35 zł do 48,59 zł), ponadto przelicznik kwoty bazowej jest wyższy dla osób ze stopniem lub tytułem naukowym (od 2,55% dla doktora do 3,93% dla profesora³⁹). Niemniej stawka podstawowa niemal zrównała się z minimalną stawką godzinową dla osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i umowy-zlecenia w 2023 r. (22,80 zł w I poł. i 23,50 zł w II poł.), która od 2018 r. wzrosła o ponad 70%⁴⁰.

³⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 989.

³⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2049, ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 261.

³⁸ Wspomniana kwota bazowa jest corocznie określana w ustawie budżetowej na dany rok.

³⁹ Podstawowa stawka godzinowa dla profesora wynosi więc 70,32 zł, a stawka podwyższona o 50% – 105,49 zł.

⁴⁰ Minimalną stawkę godzinową określono po raz pierwszy na 2018 r. (13,70 zł) i co roku podwyższano rozporządzeniami Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wyso-

Omawiane przepisy o wynagrodzeniu biegłych nie odnoszą się zaś do instytutów (instytucji) sporządzających opinie w postępowaniu cywilnym i karnym. Zgodnie z art. 291 k.p.c., instytut badawczy lub naukowy może żądać wynagrodzenia za wykonaną pracę i stawiennictwo swoich przedstawicieli, ale nie określono sposobu jego ustalania. Natomiast wynagrodzenie instytucji naukowej lub specjalistycznej w postępowaniu karnym nie zostało w ogóle uregulowane.

Warte odnotowania są głosy zainteresowanych środowisk, że wynagrodzenie biegłych sądowych jest zdecydowanie za niskie i nie odpowiada stawianym im wymaganiom, co obniża prestiż biegłych i rzutuje na jakość ich opinii⁴¹. Jednak mimo tych krytycznych uwag, zasady kalkulacji wynagrodzenia biegłych sądowych są bardzo precyzyjne, a przy tym stosunkowo elastyczne, zatem w postępowaniu kontrolnym można ten model stosować pomocniczo.

Wnioski końcowe

Wskazane wyżej okoliczności świadczą o potrzebie poważnej i dogłębnej reformy przepisów ustawy o NIK dotyczących biegłych i specjalistów. Nie oznacza

to bynajmniej ich ujednolicenia z postępowaniami jurysdykcyjnymi. Postępowanie kontrolne nie podlega bowiem kontroli sądowej ani sądownoadministracyjnej, a jego cele są inne niż procedur jurysdykcyjnych. W każdym z analizowanych postępowań biegły stanowi źródło dowodowe, którego rolą jest fachowe wyjaśnienie kwestii wymagających wiedzy specjalistycznej. Istnieją jednak różnice między zadaniami biegłych w tych postępowaniach, przede wszystkim między postępowaniem kontrolnym a sądowym. Biegli sądowi przyczyniają się do zapewnienia obywatelom prawa do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji⁴², głównie do rzetelnego procesu sądowego. Natomiast NIK korzysta z pomocy biegłych (specjalistów zewnętrznych), jeśli zależy od tego powodzenie kontroli, aby wyniki i wnioski pokontrolne były trafne i znamionowało je właściwe rozumienie tematu. Jednak to NIK samodzielnie ocenia w jakiej mierze wymagania kontroli mogą być spełnione przez własnych fachowców, a w jakiej należy skorzystać z pomocy biegłych⁴³.

Skoro NIK kontroluje z reguły organy władzy lub administracji publicznej, to pełnienie funkcji biegłego i specjalisty

kości minimalnej stawki godzinowej: do 14,70 zł na 2019 r., do 17 zł na 2020 r., do 18,30 zł na 2021 r. i do 19,70 zł na 2022 r.

⁴¹ Np. wystąpienie Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczników Majątkowych do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Sprawiedliwości z 16.11.2022 <<https://pfsrm.pl/aktualnosci/item/717-stawki-bieglych-sadowych-wystapienie-pfsrm-do-premiera-oraz-ministra-sprawiedliwosci>> i materiał z 2.2.2022 <<https://wydarzenia.interia.pl/autor/irmina-brachacz/news-biegli-sadowi-w-polsce-wolna-amerykanka-i-glodowe-stawki,nld,5806123>>.

⁴² RPO podniósł tę kwestię w latach 2015–2022 w 8 pismach do Ministra Sprawiedliwości (ostatnio 9.11.2022), wskazując na potrzebę przyspieszenia prac nad ustawą o biegłych sądowych, prowadzonych od 2014 r. <<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-biegli-sadowi-ustawa-brak-ms>>.

⁴³ Zob. pkt 1.18 ISSAI 200, *Standardy i wytyczne ISSAI*, op.cit., s. 121.

powinno obciążać głównie te instytucje. Zasadne byłoby więc umożliwienie pracownikom instytucji publicznych pełnienie zadań biegłego i specjalisty na podstawie postanowienia (bez zawierania umowy), ewentualnie na podstawie porozumienia NIK z ich pracodawcą. Celowe byłoby też wyraźne dopuszczenie do wykonywania funkcji biegłego w postępowaniu kontrolnym osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej (w razie potrzeby ze wskazaniem reprezentujących je osób fizycznych).

Istnieją zarazem argumenty przemawiające za stworzeniem mechanizmu dyscyplinującego biegłych (specjalistów), tak aby podjęcie czynności nie zależało wyłącznie od ich woli. Sytuacja, że biegły i specjalista wykonują pracę dopiero po podpisaniu umowy prowadzi do wydłużenia czasu oczekiwania na realizację zleczanych przez NIK zadań, a nawet może skutkować ich niewykonaniem. Jeśli warunki, głównie finansowe, nie zadowolą zainteresowanego podmiotu, to nie zawrze on umowy i nie wykona pracy. Funkcjonowanie biegłych i specjalistów w toku kontroli powinno więc mieć charakter publicznoprawny. Ich wynagrodzenie należałoby ustalać postanowieniem dyrektora jednostki kontrolnej na podstawie istniejących stawek, taryf i cenników dotyczących biegłych sądowych, tłumaczy przysięgłych czy innych rzeczoznawców, a w razie ich braku – w odniesieniu do cen rynkowych, przy uwzględnieniu kwalifikacji biegłego (specjalisty), nakładu jego pracy i złożoności problemu będącego przedmiotem jego czynności. Biegły (specjalista) mógłby złożyć umotywowany wniosek

o zwiększenie wynagrodzenia oraz odmówić sporządzenia opinii (wykonania czynności), ale tylko z uzasadnionych przyczyn. Organ powołujący powinien mieć prawo obniżyć wynagrodzenie za nieterminową lub nieprawidłową realizację zadania w drodze postanowienia. Nie ma też uzasadnienia różnicowanie organów powołujących biegłego (dyrektor jednostki kontrolnej) i specjalistę (kontroler). W obu sytuacjach powinien to być dyrektor, ponieważ ustala wynagrodzenie powoływanych osób zawierając umowę.

Poprawek wymagają też przepisy o trybie wyłączenia biegłych i specjalistów. Obecne unormowanie tej instytucji nie odpowiada specyfice kontroli NIK, gdyż wyłączenie jest możliwe tylko na wniosek kontrolowanego, który co do zasady nie jest powiadamiany ani o powołaniu tych osób, ani o ich czynnościach. Przewaga elementów inkwizycyjności w postępowaniu kontrolnym uzasadnia potrzebę wyłączenia biegłego (specjalisty) z urzędu, gdyż z reguły to organ powołujący go szybciej poweźmie wiedzę o przesłankach wyłączenia. Podstawy wyłączenia powinny zostać również dostosowane do specyfiki tego postępowania. Dobro kontroli przemawia za tym, aby biegły i specjalista byli wprost zobowiązani do rzetelnego i bezstronnego działania, np. przez złożenie przed NIK przyrzeczenia w tej sprawie.

SŁAWOMIR CZARNOW

radca prawny,
doradca prawny
w Delegaturze NIK w Białymstoku
ORCID 0000-0001-8134-6326

Słowa kluczowe: biegły, specjalista, postanowienie o powołaniu, wynagrodzenie biegłego (specjalisty), umowa z biegłym (specjalistą)

Bibliografia:

1. Babiarczyk S.: *Dowód z opinii biegłego, czynny udział strony w przeprowadzeniu tego dowodu, ekspertyza a opinia biegłego* [w:] *Ordynacja podatkowa: dowody w postępowaniu podatkowym*, R. Dowgier (red.), Białystok 2013.
2. Berek M.: *Wykonywanie czynności kontrolnych* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, NIK, Warszawa 2018.
3. Dziwisz S.: *Odpowiedzialność karna biegłego powołanego w toku kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2021.
4. Jarzęcka-Siwik E.: *Wykorzystanie wiedzy eksperckiej w kontrolach NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2022.
5. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz*, Wrocław 2012.
6. Padrak R.: *Postępowanie kontrolne NIK*, Wrocław 2012.
7. Patryk A.: *Dowód z opinii instytutu naukowego (art. 290 k.p.c.) w świetle orzecznictwa sądowego – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” nr XIX (zeszyt specjalny).
8. Sobecki T.: *Wymogi formalne i merytoryczne udziału biegłego w postępowaniu karnym i w postępowaniu cywilnym*, „Radca prawny. Zeszyty Naukowe” nr 2/2021.
9. Urbańska N. A.: *Instytucja biegłego w administracyjnym postępowaniu dowodowym*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania”, Tom 9, Bydgoszcz 2016.

ABSTRACT

Experts and Specialists in NIK Audit Proceedings – Perspective for Changes

The changes in the performance of public tasks that are subject to NIK's audits that call for using advanced technologies, require NIK to more often use the knowledge of experts and specialists. Experts do not establish facts or status quo, but assess them through the prism of specialist information, while specialists support auditors in determining facts. However, the border between assessing facts and determining them on the basis of specialist knowledge is unclear. In practice, the application of the provisions on experts and specialists comprised in the Act of 23rd December 1994 on the Supreme Audit Office raises many doubts. They are mainly related to the mixed course of appointment, and the entities that can be entrusted with these functions.

The article aims to analyse the regulations dedicated to experts and specialists in NIK audits in comparison with other procedures. The intention is to delineate suggested directions for changes. The author concludes that there is the need for a serious and thorough reform of the provisions of the Act on NIK related to experts and specialists. He emphasises that – since NIK audits mainly public authorities or administration bodies – these functions should be mostly their responsibility. It would be justified then to allow the staff of public institutions to act as experts or specialists on the basis of a decision (without concluding a contract) or, alternatively, on the basis of an agreement between NIK and the given entity. It would be also reasonable to allow legal entities and organisational units (or natural persons representing them) to act as experts during audit proceedings. In the opinion of the author, there are also arguments for establishing a mechanism to discipline experts (specialists) so that the decision on when to commence the task is not an exclusively at their discretion. The job of experts and specialists in the audit process should be of a public law nature. Amendments are also necessary for the provisions on excluding experts (specialists) from audit proceedings. The current provisions do not meet the specifics of NIK's audits, since exclusion is possible only when the auditee applies for it. And auditees are informed neither about the appointment of experts or specialists nor about their activities. Since inquisitional elements prevail in the audit process, the need for engaging experts (specialists) ex officio is justified, since the body that appoints them usually finds out about the reasons for excluding them first.

Sławomir Czarnow, Legal Advisor, Regional Branch of NIK in Białystok

Key words: expert, specialist, decision on appointment, remuneration for an expert (specialist), contract with an expert (specialist)

Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

Naruszenie dóbr osobistych kierownika jednostki kontrolowanej

Wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Warszawie z 15 września 2021 r. dotyczy naruszenia dóbr osobistych przez publikację wyników kontroli NIK. Sąd uznał, że wskazując w wystąpieniu pokontrolnym osobę odpowiedzialną za nieprawidłowości stwierdzone w funkcjonowaniu jednostki Najwyższa Izba Kontroli może naruszać jej dobre imię, ale działania te – w wypadku prawidłowo prowadzonego postępowania kontrolnego – nie mogą być uznawane za bezprawne. Prezentowana glosa ma charakter aprobujący. Rozważania SA zostały uzupełnione omówieniem przepisów ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ odnoszących się do zakresu postępowania kontrolnego oraz informacji prezentowanych w wystąpieniu pokontrolnym.

STANISŁAW DZIWIŚ

Teza

„Jeżeli obowiązujące przepisy przewidują określone procedury bądź nadają pewnym organom lub podmiotom określone kompetencje, to działanie w ich ramach – jeżeli narusza sferę prawnie chronionych dóbr – z reguły nie jest bezprawne, chyba że dochodzi do wyraźnego i poważnego naruszenia przepisów, w szczególności polegającego

na wykroczeniu poza cel i niezbędny zakres postępowania lub wyrażenia ocen bądź użycia sformułowań nieuzasadnionych przedmiotem i potrzebami tego postępowania i naruszających godność osoby, której dotyczą”².

Stan faktyczny i stanowisko sądu I instancji

Stan faktyczny, na tle którego zapadł wyrok, dotyczył dyrektora jednostki poddanej kontroli NIK, który domagał się zasądzenia

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

² Teza do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 15 września 2021 r., sygn.. akt I ACa 461/21.

na swoją rzecz zadośćuczynienia w kwocie 50 000 zł oraz opublikowania przeprosin, twierdząc, że pozwany Skarb Państwa – Najwyższa Izba Kontroli naruszył jego dobra osobiste w postaci godności i dobrego imienia. Bezprawność działania pozwanego miała polegać na zarzuceniu powodowi w wystąpieniu pokontrolnym niegospodarności w kierowaniu kontrolowaną instytucją i niedopełnienia obowiązków służbowych. W opinii powoda te wnioski i oceny są wynikiem „błędnych, nieuzasadnionych i subiektywnych przekonań osób sporządzających wystąpienie pokontrolne”, a same zarzuty pozbawione podstaw faktycznych³. Powód przed sądem I instancji podnosił, że publikacja wyników kontroli i ich powielanie przez media były powodem nacisków w sprawie wycofania się przez niego z udziału w życiu politycznym⁴. Podkreślił, że kontrolerzy wykazywali negatywne nastawienie i prowadzili czynności dowodowe pod z góry przyjętą tezę.

W 2017 r. Delegatura NIK w Łodzi przeprowadziła kontrolę działalności Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Częstochowie. Objęto nią lata 2008–2016, a więc okres, w którym powód pełnił funkcję dyrektora tej jednostki. W wyniku kontroli stwierdzono wiele nieprawidłowości, będących podstawą negatywnej oceny działalności

kontrolowanej instytucji. Dyrektor Ośrodka złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, wskazując brak podstaw do wystawienia takiej oceny. Zespół orzekający komisji rozstrzygającej uwzględnił zastrzeżenia w części, wprowadzając do treści wystąpienia stosowne zmiany, które nie wpłynęły jednak na ogólną negatywną ocenę działalności jednostki. Zgodnie z ujednoczonym tekstem wystąpienia pokontrolnego⁵, dyrektor Ośrodka samowolnie (zakup nie był uwzględniony w planie wydatków inwestycyjnych na 2013 r.) zdecydował o nabyciu za kwotę 2,1 mln zł netto hotelu obciążonego hipotecznie na kwotę 576 tys. zł. Ponieważ dokonana na zlecenie NIK wycena wartości rynkowej tego obiektu wynosiła 995 tys. zł, NIK oceniła, że transakcja doprowadziła do uszczuplenia majątku Ośrodka na kwotę ponad 1,1 mln zł. Do czasu kontroli NIK, tj. do lutego 2017 r., budynek hotelowy nie był eksploatowany, podobnie jak zakupiona 18 czerwca 2013 r. za 2,5 mln zł nieruchomości gruntowa przeznaczona pod budowę ośrodka doskonalenia techniki jazdy. Na tej nieruchomości gruntowej dokonano wycinki drzew, przy czym – mimo przedłużenia terminu określonego w decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy zezwalającej na wycinkę – nie wykonano kompensacji przyrodniczej w postaci nasadzeń⁶, co w konsekwencji

³ Treść wystąpienia pokontrolnego nr LLO.411.008.01.2016, zmienionego zgodnie z uchwałą komisji rozstrzygającej, dostępna jest pod adresem: <<https://www.nik.gov.pl/kontrolne/S/16/007/LLO/>> (dostęp 19.12.2021).

⁴ W czasie orzekania przez sąd I instancji powód był bezrobotny. Okoliczność negatywnego wpływu publikacji wystąpienia pokontrolnego na sytuację materialną i zdrowie powoda nie była kwestionowana przez pozwanego.

⁵ Stosownie do art. 61b ustawy o NIK dyrektor właściwej jednostki kontrolnej dokonuje zmian w wystąpieniu pokontrolnym zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń i podpisane, zmienione wystąpienie przesyła kierownikowi jednostki kontrolowanej.

⁶ Kompensacja przyrodnicza obejmuje działania prowadzące do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia, a tak-

naraziło Ośrodek na konieczność poniesienia opłat określonych w przepisach ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷. W ocenie NIK, przyczyną niegospodarnego dysponowania środkami publicznymi był brak nadzoru nad działalnością Ośrodka oraz „nienależyte określenie kompetencji finansowych i procedur podejmowania decyzji inwestycyjnych przez dyrektora (...). Skutkowało to nadmiernym skumulowaniem uprawnień w rękach dyrektora jednostki, który podejmował samodzielne decyzje w kluczowych sprawach”⁸.

NIK stwierdziła także nieprawidłowości polegające m.in. na niezasadnym porzuceniu zaawansowanej koncepcji budowy budynku garażowo-szkoleniowego, skutkującym poniesieniem strat w nakładach inwestycyjnych w kwocie 95,5 tys. zł oraz naruszeniu statutu Ośrodka, polegającym na samodzielnym wyborze biegłego rewidenta przez kierownika jednostki kontrolowanej, tj. niezgodnie z art. 66 ust. 4 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹, oraz nieprzesłaniu urzędowi marszałkowskiemu do zaopiniowania planów wydatków inwestycyjnych na 2012 r. Ustalenia kontroli NIK były podstawą skierowania

do organów ścigania zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa¹⁰.

Pozwany Skarb Państwa (Najwyższa Izba Kontroli), reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa (PGSP), w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Wyrokiem z 26 lutego 2021 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo w całości i zasądził od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 6480 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Powód zaskarżył powyższy wyrok w całości¹¹.

Stanowisko sądu apelacyjnego

Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, że apelacja była nieuzasadniona, a podniesione w niej zarzuty bezzasadne. Podkreślił, że w postępowaniu o ochronę dóbr osobistych w związku z kontrolą NIK sąd orzekający nie jest władny dokonywać oceny wyników kontroli, w szczególności w zakresie trafności ocen i wniosków zamieszczonych w wystąpieniu pokontrolnym. W sprawie o ochronę dóbr osobistych nie ma on uprawnień do weryfikacji dokonanej przez

że zachowanie walorów krajobrazowych (art. 3 pkt 8 ustawy z 27.4.2001 – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2022 r. poz. 2556).

⁷ Zgodnie z art. 84 ust. 4 i 5 ustawy z 16.4.2004 o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916, ze zm.), w wypadku naliczenia opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu oraz uzależnienia wydania zezwolenia na ich usunięcie od wykonania nasadzeń zastępczych, termin uiszczenia opłaty odracza się na okres 3 lat od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na wykonanie nasadzeń zastępczych. Jeżeli nasadzenia zachowują żywotność przez ten okres lub nie zachowują jej z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, opłata ulega umorzeniu.

⁸ Wystąpienie pokontrolne nr LLO.411.008.01.2016.

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

¹⁰ W czasie orzekania przez SA w Warszawie postępowanie w sprawie niedopełnienia przez dyrektora Ośrodka ciążących na nim obowiązków związanych ze sprawami majątkowymi Ośrodka toczyło się pod sygn. akt. PO II Ds.15.2019.

¹¹ Wyrok SO z 26.2.2021, niepubl.

NIK oceny poprawności wyceny i zasadności zakupu nieruchomości przez powoda. Za bezprzedmiotowe, podobnie jak Sąd Okręgowy, uznał przesłuchiwanie świadków na okoliczność negatywnego nastawienia kontrolerów wobec powoda, ponieważ ten w stanowisku procesowym nie przedstawił żadnych przykładów takiej postawy, a więc nie wskazał okoliczności, które miałyby potwierdzić zeznania świadków. Podkreślił także, że przy gromadzeniu materiału dowodowego nie doszło do naruszenia wskazanych w apelacji przepisów. Sąd Apelacyjny stwierdził, że kontrolerzy NIK nie dopuścili się rażących błędów w stosowaniu przepisów dotyczących prowadzenia kontroli, a zebrany materiał dowodowy uzasadniał zawarcie w wystąpieniu pokontrolnym kwestionowanych ocen i wniosków. Przyjął, podobnie jak Sąd Okręgowy, że w tego typu sytuacjach bezprawność musi być rozumiana „w sposób właściwy dla prawa cywilnego, ale z uwzględnieniem specyfiki działań organu kontrolującego, w tym także ryzyka błędu, o ile nie jest on rażący i oczywisty”¹². Podtrzymał stanowisko Sądu Okręgowego, że zawarte w wystąpieniu pokontrolnym

oceny działań powoda zasadniczo naruszały jego dobre imię, podkreślając jednak specyfikę czynności kontrolnych, w trakcie których ujawniane są różne okoliczności, w tym stany nieprawidłowe, będące podstawą konstruowania ocen, które z natury rzeczy mogą nie być pozytywne dla kontrolowanej jednostki i jej kierownictwa.

Analiza i ocena stanowiska SA

Ustawa o NIK zapewnia kontrolerom immunitet karnoprosesowy¹³, ale nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za realizowane czynności służbowe i treść ustaleń prezentowanych w raportach końcowych. Wydane orzeczenie w procesie o ochronę dóbr osobistych nie wpływa na treść wystąpienia pokontrolnego (nie jest postępowaniem odwoławczym¹⁴), ale – w przypadku naruszenia dóbr osobistych powoda – może wpływać na odbiór ustaleń kontroli przez otoczenie¹⁵. Wystąpienia pokontrolne są podpisywane przez kontrolera prowadzącego kontrolę oraz dyrektora właściwej jednostki kontrolnej¹⁶. Powództwo o naruszenie dóbr osobistych może zostać wytoczone przeciwko każdej z tych osób, jak również przeciwko Skarbowi Państwa

¹² Tamże.

¹³ Zgodnie z art. 88 ustawy o NIK, wiceprezesa i dyrektora generalnego NIK oraz kontrolerzy nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej z powodu swoich czynności służbowych bez uprzedniej zgody Kolegium NIK, a Prezes NIK – bez zgody Sejmu.

¹⁴ NIK nie jest organem administracji publicznej lecz organem kontroli państwowej. Uznawana jest za odrębny organ państwa niemieszczący się w klasycznym trójpodziale władz, a sprawowana przez nią kontrola nie stanowi wykonywania administracji publicznej. W konsekwencji jej działalność nie podlega kontroli sądowniczoadministracyjnej.

¹⁵ Wyrok SA w Warszawie z 27.6.2017, VI ACa 293/16, LEX nr 2361922.

¹⁶ Stosownie do art. 53 ust. 4 ustawy o NIK wystąpienia do ministrów oraz kierowników urzędów centralnych podpisuje wiceprezes, a do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Prezesa NBP oraz osób kierujących naczelnymi i centralnymi organami wskazanymi w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK podpisuje Prezes NIK, który może także zastrzec dla siebie prawo podpisywania każdego wystąpienia pokontrolnego.

(Najwyższej Izbie Kontroli)¹⁷. Jego zasadność jest uzależniona od spełnienia dwóch przesłanek: naruszenia (lub zagrożenia) dóbr osobistych oraz bezprawnego charakteru działania będącego przyczyną naruszenia (lub zagrożenia)¹⁸. Wystąpienia pokontrolne prezentujące nieprawidłowości w działaniu kontrolowanych jednostek mogą naruszać dobre imię osób za nie odpowiedzialnych. Uznanie przez NIK działań powoda za niegospodarne bez wątplenia mogło naruszyć jego dobra osobiste (cześć, dobre imię, wizerunek), jednak ich ochrona uzależniona jest, jak słusznie zauważył Sąd Apelacyjny, od bezprawności działania organu kontroli. Stosownie do art. 24 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁹ ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. Bezprawność należy rozumieć jako sprzeczność naruszenia/zagrożenia dobra osobistego z normami prawnymi bądź z zasadami współżycia społecznego²⁰. Jest to każde działanie naruszające dobro osobiste, jeżeli nie zachodzi żadna ze szczególnych

okoliczności usprawiedliwiających (wyłączających bezprawność)²¹. Bezprawne, w rozumieniu art. 24 k.c., jest więc działanie, które stanowi naruszenie prawa lub wykazuje sprzeczność pomiędzy działaniem organu a zakresem jego kompetencji, tj. wykraczające poza przyznane NIK kompetencje, bądź jest podejmowane na podstawie błędnie stosowanych przepisów prawa.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli NIK został określony w Konstytucji RP²², a jego rozwinięcie znajduje się w ustawie o NIK. Dokonanie oceny działalności kontrolowanej jednostki według kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK (legalności, gospodarności, celowości i rzetelności)²³ jest, stosownie do art. 28 ustawy, celem prowadzonego postępowania kontrolnego. Oznacza to, że Izba ma nie tylko prawo, ale ustawowy obowiązek dokonania oceny działalności kontrolowanego podmiotu²⁴. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego jest jednostką podlegającą kontroli NIK na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (z zastosowaniem kryterium

¹⁷ Izba działa na zasadach kolegiałości (zob. art. 202 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 1 ust 3 ustawy o NIK), co przejawia się m.in. w zespołowym przygotowywaniu wystąpienia pokontrolnego.

¹⁸ A. Cisek [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom I, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 92.

¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm., dalej k.c.

²⁰ M. Sośniak: *Bezprawność zachowania jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Kraków 1959, s. 103; S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 1998, S. 68; A. Sylwestrzak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, M. Balwicka-Szczyrba (red.), Warszawa 2022, s. 70. A. Cisek [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, op.cit., s. 92.

²¹ Wyrok SN z 19.10.1989, II CR 419/89, LEX nr 8996.

²² Art. 203 Konstytucji RP, Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.

²³ Zakres stosowania poszczególnych kryteriów uzależniony jest od rodzaju kontrolowanego podmiotu. W art. 2 ust. 1 ustawy o NIK wskazane są podmioty poddawane kontroli z zastosowaniem wszystkich czterech kryteriów. Kontrole samorządu terytorialnego prowadzone są z wyłączeniem celowości, a przedsiębiorców i innych podmiotów niepaństwowych i niesamorządowych jedynie z zastosowaniem dwóch kryteriów: legalności i gospodarności.

²⁴ Wyrok SA w Warszawie z 27.6.2017, VI ACa 293/16, LEX nr 2361922.

legalności, gospodarności i rzetelności), a kontrolerzy mieli dokumenty upoważniające do jej przeprowadzenia²⁵. Nie budzi więc wątpliwości, że wszczęcie postępowania w jednostce, którą kierował powód, było prawnie dopuszczalne.

Do ustalenia, czy naruszenie dóbr osobistych powoda było bezprawne istotne jest także dokonanie oceny dopuszczalności poszczególnych czynności dowodowych i prezentacji wyników w wystąpieniu pokontrolnym. Wystąpienie pokontrolne jest raportem końcowym z prowadzonej kontroli jednostkowej, które musi zawierać zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym stwierdzonych na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli nieprawidłowości i ich przyczyn. Wykrycie nieprawidłowości wiąże się z koniecznością ustalenia ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób odpowiedzialnych²⁶. Artykuł 29 ustawy o NIK zawiera katalog uprawnień przysługujących kontrolerom NIK w toku prowadzonego postępowania, wśród których wymienione jest prawo żądania udzielenia wyjaśnień

od osób, które wykonują lub wykonywały pracę w jednostce kontrolowanej²⁷. Powód pełnił funkcję dyrektora kontrolowanej jednostki i to jego wyjaśnienia zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym jako wskazanie przyczyn ich powstania. Kierownik jednostki jest adresatem wystąpienia pokontrolnego i – stosownie do art. 62 ustawy o NIK – jest obowiązany poinformować Izbę o sposobie wykorzystania uwag i wykonania zawartych w nim wniosków²⁸. Wskazanie w wystąpieniu powoda jako kierownika jednostki²⁹ a zarazem osoby odpowiedzialnej za stwierdzone nieprawidłowości nie naruszało ustawowych zasad prowadzenia kontroli i prezentacji ich wyników, których upublicznienie jest obowiązkiem Izby³⁰. NIK nie ma podstaw do odstąpienia od podania do publicznej wiadomości wyników kontroli z powodu ich negatywnego wpływu na życie publiczne lub osobiste osób odpowiedzialnych za kontrolowane zagadnienia.

Obowiązkiem kontrolera jest obiektywne ustalenie i rzetelne udokumentowanie wyników kontroli³¹. W kontekście realizacji

²⁵ Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o NIK upoważnienie i legitymacja służbowa stanowią podstawę przeprowadzenia kontroli przez kontrolerów NIK.

²⁶ Art. 53 ust. 1 pkt 4 ustawy o NIK.

²⁷ Art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy o NIK.

²⁸ Należy podkreślić, że kierownik jednostki ma jedynie obowiązek dokonania analizy otrzymanych wniosków i poinformowania o sposobie ich wykorzystania. Nie ma obowiązku ich wykonania, ponieważ wystąpienie pokontrolne nie jest decyzją administracyjną – nie ma więc charakteru władczego i nie nakłada na kontrolowaną jednostkę żadnych konkretnych obowiązków (por. postanowienie WSA w Warszawie z 29.11.2010, V SA/Wa 2517/10, LEX nr 781401; postanowienie NSA z 20.11.2009, II GSK 1041/08, LEX nr 587102).

²⁹ Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o NIK, imię i nazwisko kierownika jednostki należy do danych wymaganych w wystąpieniu pokontrolnym.

³⁰ Stosownie do art. 10 ustawy o NIK, prezes Najwyższej Izby Kontroli podaje do wiadomości publicznej między innymi wystąpienia pokontrolne, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

³¹ Art. 71 pkt 2 ustawy o NIK.

czynności kontrolnych bezstronność oznacza podejmowanie decyzji na podstawie obiektywnych kryteriów, a nie osobistych przekonań, uprzedzeń czy pod wpływem innych osób. Kontroler ustala stan faktyczny dzięki zebranych w toku postępowania dowodom, a ustalenia te są podstawą dokonywanej oceny. Dlatego muszą one w sposób wręcz fotograficzny oddawać stan rzeczy wisty i to zarówno ten oceniany jako nieprawidłowy, jak i prawidłowy. Stan faktyczny musi być potwierdzony rzetelnie zebranymi dowodami. Katalog dowodowy wskazany w art. 35 ust. 2 ustawy o NIK jest katalogiem otwartym, a możliwość dowodzenia może być limitowana wyłącznie zakazem wyraźnie wskazanym w ustawie³².

Dowody uzyskane w toku kontroli, przywołane zarówno w złożonych zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego, jak i w pozwie, nie były objęte zakazem prawnym dowodzenia. Ponieważ ustawodawca nie wprowadził hierarchii

poszczególnych dowodów pod kątem mocy dowodowej, to kontroler decyduje, jaki należy przeprowadzić oraz dokonuje analizy zebranych dowodów. Do oceny wartości poszczególnych dowodów pomocne są Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli³³, które wskazują, że muszą być odpowiednie i wystarczające³⁴. Kontroler ma obowiązek zachować sceptycyzm zawodowy, polegający na byciu czujnym i dociekliwym a równocześnie otwartym na wszystkie argumenty³⁵, oraz profesjonalny osąd. Zasada obiektywizmu zobowiązuje kontrolera do ujawnienia wszystkich istotnych okoliczności przemawiających na korzyść i na niekorzyść jednostki kontrolowanej³⁶. Pomijając niektóre ustalenia lub nie kwalifikując ich jako nieprawidłowości, kontroler zniekształciłby rzeczywisty stan faktyczny i w konsekwencji także ocenę kontrolowanej działalności³⁷.

Należy również wskazać, że Izba stosuje mechanizmy wewnętrzne służące

³² Przykładowo art. 43 i 44 ustawy o NIK określają odpowiednio bezwzględne i względne zakazy dowodowe dotyczące przesłuchiwanie świadków. Z kolei art. 10 ustawy z 29.6.1995 o statystyce publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 459, ze zm.) wyłącza dostęp do danych jednostkowych identyfikowalnych, zebranych w badaniach statystycznych.

³³ Przykładowo: ISSAI 200 (Financial Audit Principles) pkt 56, <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_200/ISSAI_200_en_2020.pdf> (dostęp 2.1.2023).

³⁴ Odpowiednie są wtedy, gdy są istotne, właściwe i rzetelne (miara jakości odnosząca się do stosowności i wiarygodności dowodu). Wystarczalność (miara ilościowa) odnosi się do liczby dowodów niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego i zależy przede wszystkim od ryzyka wystąpienia nieprawidłowości (im większe ryzyko, tym większa jest potrzebna liczba dowodów) oraz jakości zebranych dowodów (im są wyższej jakości, tym mniej ich potrzeba).

³⁵ ISSAI 100 (Fundamental principles of public-sector auditing) pkt 37, <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing.pdf>> (dostęp 2.1.2023).

³⁶ E. Jarzęcka-Siwik: *Podstawowe zasady postępowania kontrolnego* [w:] *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, E. Jarzęcka Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, Warszawa 2018, s. 155.

³⁷ S. Dziwisz: *Odpowiedzialność karna kontrolera Najwyższej Izby Kontroli za przestępstwo fałszu intelektualnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” nr 4/2020, s. 34.

jakości kontroli. Dyrektor jednostki kontrolnej NIK wyznacza kontrolera nadzorującego przebieg każdej kontroli, którego obowiązkiem jest weryfikacja projektu wystąpienia pokontrolnego, przygotowanego przez kontrolera prowadzącego czynności kontrolne, pod kątem realizacji tematyki kontroli, osiągnięcia jej celów, zgodności opisu ustaleń faktycznych z materiałem dowodowym zebrany w aktach kontroli i zasadności ocen, uwag oraz wniosków. Dodatkowo każdy projekt wystąpienia pokontrolnego jest opiniowany przez doradcę prawnego, który dokonuje weryfikacji oceny z punktu widzenia legalności stanów zakwalifikowanych jako nieprawidłowe oraz zaproponowanych wniosków pokontrolnych.

W ustawie o NIK przewidziano mechanizm służący zachowaniu niezależności i obiektywizmu kontroli, polegający na wyłączeniu kontrolera. Kierownik jednostki kontrolowanej, mający uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności lub całej jednostki kontrolnej (departamentu lub delegatury NIK), może złożyć wniosek o ich wyłączenie (art. 31 ustawy o NIK). Powód, jako kierownik jednostki kontrolowanej mógł tak również postąpić, jednak z tego uprawnienia nie skorzystał, a w swoim stanowisku procesowym nie przedstawił żadnych dowodów obrazujących podnieszone negatywne nastawienie. W trakcie kontroli mógł także, korzystając z określonego w art. 35a ust. 3 ustawy o NIK

prawa wglądu do akt kontroli, zapoznać się z materiałem dowodowym, a w razie wątpliwości co do jego zupełności składać kontrolerom oświadczenia dotyczące przedmiotu kontroli³⁸.

Powód był również uprawniony do złożenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego i z tego prawa skorzystał. Do wiadomości publicznej została podana treść wystąpienia pokontrolnego uwzględniająca zmiany wynikające z rozpatrzenia przez komisję rozstrzygającą zastrzeżeń złożonych przez powoda. Słusznie więc Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego o bezprzedmiotowości przesłuchiwania świadków na okoliczność negatywnego nastawienia kontrolerów wobec powoda oraz, co istotniejsze, o braku bezprawności działania NIK. Skarżący nie wykazał, a Sąd Apelacyjny nie stwierdził przyjęcia błędnych przesłanek oceny stanu faktycznego w przeprowadzonej kontroli. Skoro nie stwierdzono naruszenia przyznanych Izbie kompetencji kontrolnych, a czynności dowodowe nie zawierały błędów, kontrola nie realizuje przesłanki bezprawności.

Podsumowanie

Ustawa o NIK nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za treść ustaleń prezentowanych w raportach końcowych. Kontrolerzy NIK w trakcie czynności są obowiązani nie tylko do ustalenia stanu faktycznego i jego udokumentowania, ale również dokonania oceny i wskazania

³⁸ Stosownie do art. 41 ust. 2 ustawy o NIK kontroler nie może odmówić przyjęcia oświadczenia, jeżeli ma ono związek z przedmiotem kontroli.

osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości. Prawidłowa realizacja tych obowiązków i podanie wyników kontroli do publicznej wiadomości nie może być podstawą odpowiedzialności cywilnoprawnej za naruszenie dóbr osobistych. Treść wystąpienia pokontrolnego (po upływie terminu na wniesienie zastrzeżeń lub po ich rozpatrzeniu) jest

ostateczna i nie podlega weryfikacji sądowej³⁹.

dr STANISŁAW DZIWIŚ
radca prezesa NIK,
zastępca kierownika
ds. aplikacji kontrolerskiej

³⁹ Zob. postanowienie NSA z 13.6.1997, III SA 828/97, LEX nr 32535, wyrok NSA z 13.1.2011, II GSK 1050/09, LEX nr 952779, postanowienie NSA z 19.1.2012, II GSK 759/11, LEX nr 1110165, postanowienie NSA z 13.12.2013, II GSK 2185/13, LEX nr 1432675, postanowienie NSA z 24.5.2016, II GSK 1994/16, LEX nr 2048730.

Słowa kluczowe: naruszenie dóbr osobistych przez NIK, naruszenie dóbr osobistych kierownika jednostki kontrolowanej, naruszenie dóbr osobistych w wystąpieniu pokontrolnym

Bibliografia:

1. Cisek A. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom I, red. E. Gniewek, Warszawa 2004.
2. Dmowski S., Rudnicki S.: *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 1998.
3. Dziwiś S.: *Odpowiedzialność karna kontrolera Najwyższej Izby Kontroli za przestępstwo fałszu intelektualnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” nr 4/2020.
4. Jarzęcka-Siwik E.: *Podstawowe zasady postępowania kontrolnego* [w:] *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, E. Jarzęcka Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, Warszawa 2018.
5. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017.
6. Sośniak M.: *Bezprawność zachowania jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Kraków 1959.
7. Sylwestrzak A. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, M. Balwicka-Szczyrba (red.), Warszawa 2022.

ABSTRACT**Infringement of Personal Rights of Auditee Managers – Commentary on the Judgement of the Appeal Court in Warsaw**

The judgement of the Appeal Court in Warsaw of 15th September 2021 is related to infringement of personal rights through publication of NIK audit results. The Court rightly stated that when a person responsible for irregularities is identified in a post audit statement, their reputation may be damaged. However such activities, if the audit proceedings are appropriate, cannot be considered illegal. The message of the commentary is approving. The considerations of the Court are complemented with the presentation of the provisions of the Act on 23rd December 1994 on the Supreme Audit Office, related to the scope of audit proceedings and information presented in a post audit statement. In the lawsuit on protection of personal rights with the participation of NIK, the Court is not an appeal organ, and it is not mandated to examine the audit results or their accuracy. The author of the article shares the assessment of the Appeal Court and at the same time he indicates existing mechanisms that ensure objectivity of NIK's audits, both legal and practical. He emphasises that if court proceedings could question the assessments and conclusions of the Supreme Audit Institution, the constitutional position of NIK would be questioned.

Stanisław Dziwisz, PhD, Advisor to the President of NIK, Deputy Head of the Training Course for Auditors

Key words: infringement of personal rights by NIK, infringement of personal rights of an auditee manager, infringement of personal rights in a post audit statement



Systemowe błędy w działaniu gmin

Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym

MICHAŁ TREMPAŁA

Prywatyzacja lokali z zasobów gmin to jeden ze sposobów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Jednak mimo wieloletnich doświadczeń samorządów proces ten wciąż nie przebiega prawidłowo. Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny przyjrzała się praktykom w 20 wybranych miastach. Nieprawidłowości stwierdzono aż w 19 z nich. Miały one charakter powszechny i systemowy, wynikały przede wszystkim z nieodpowiedniej organizacji pracy oraz błędnej interpretacji obowiązujących przepisów. Wyniki kontroli w dużej mierze stanowiły powtórzenie ustaleń z lat poprzednich – sformułowane wówczas wnioski NIK nie zostały wykonane.

Wstęp

Konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a jednym z jej celów – popieranie ich działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania¹. Postulat ten należy odnosić zarówno do faktycznej, jak i do prawnej płaszczyzny działalności państwa. Zadaniem władz państwowych i samorządowych jest zatem tworzenie zasobu nieruchomości oraz regulacji prawnych umożliwiających nabycie mieszkań.

Lokale mieszkalne z gminnego² zasobu nieruchomości mogą być zbywane w trybie bezprzetargowym. Z pierwszeństwa ich nabycia mogą wówczas skorzystać dotychczasowi najemcy, jeśli posiadają umowę na czas nieoznaczony. Dodatkowo mają oni możliwość uzyskania bonifikaty sięgającej nawet 99% wartości nieruchomości. Takie uregulowanie o wybitnie preferencyjnym charakterze jest niewątpliwie sprzeczne z gospodarką rynkową, ma jednak uzasadnienie społeczne³.

¹ Por. art. 75 ust. 1 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.).

² Gminy są podstawowymi jednostkami władzy publicznej realizującymi zadania dotyczące gospodarki mieszkaniowej.

³ Wskazał na to Sąd Najwyższy w wyroku z 15.1.2003 (IV CKN 1637/00). Oceniał bowiem, że regulacja ta ma ułatwić zakup lokalu przez najemcę, dla którego stanowi on centrum życiowe oraz zapewnić mu stabilne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

Podjęcie kontroli sprzedaży przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym⁴ było istotne zarówno z punktu widzenia gospodarki finansowej gmin⁵, jak i najemców komunalnych lokali mieszkalnych. Pomimo wprowadzenia różnych form wspierania mieszkalnictwa, ich efekty w odniesieniu do potrzeb pozostają niewielkie⁶. Z drugiej strony, mimo wieloletnich doświadczeń gmin związanych z prywatyzacją majątku, wciąż dochodzi do istotnych nieprawidłowości. Wykazały je choćby wcześniejsze kontrole NIK, przeprowadzone na przełomie 2010/2011 r.⁷, w 2014 r.⁸ czy w 2020 r.⁹ Biorąc pod uwagę ich wyniki, celem ostatniego badania było sprawdzenie, czy gminy¹⁰ prawidłowo sprzedawały komunalne lokale mieszkalne, korzystając z formy bezprzetargowej, udzielając zarazem upustów cenowych oraz

czy skutecznie realizowały obowiązek żądania zwrotu bonifikat w sytuacjach przewidzianych prawem. Tak zarysowane obszary kontroli dotyczyły: procesu przygotowania i zbywania lokali, monitorowania obrotu wtórnego tymi nieruchomościami i ewentualnych działań związanych z odzyskiwaniem udzielonych bonifikat.

Ustalenia kontroli

Wadliwe programy gospodarowania zasobem

W celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty gminy mogą tworzyć zasób mieszkaniowy¹¹, a zasady gospodarowania nim są zobowiązane ujmować w programach wieloletnich¹². Tymczasem w aż 13 jednostkach (65% skontrolowanych) NIK stwierdziła nieprawidłowości z tym związane. W dwóch gminach w ogóle nie opracowano programów wieloletnich¹³, zaś w ośmiu

⁴ Kontrole zrealizowano w 2022 r. w pięciu województwach: kujawsko-pomorskim, podkarpackim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim.

⁵ Dla gminy prywatyzacja mieszkań komunalnych oznacza z jednej strony jednorazowy dochód ze sprzedaży lokali, z drugiej zaś ograniczenie subsydiowania zasobu mieszkaniowego.

⁶ Deficyt mieszkaniowy utrzymuje się na wysokim poziomie, szacowanym na około dwa mln lokali. Por. np. <<https://www.money.pl/gospodarka/w-polsce-brakuje-2-mln-mieszkan-problem-scisku-sie-poglebi-6823875390290784a.html>> (dostęp 23.5.2023).

⁷ Por. Informację o wynikach kontroli: *Udzielanie przez gminy bonifikaty nabywcom komunalnych lokali mieszkalnych przy bezprzetargowej sprzedaży*, nr. ewid. 28/2011/P/10/155/LOLP/10/155.

⁸ Por. Informację o wynikach kontroli: *Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym*, nr. ewid. 163/2014/P/14/097/LOL.

⁹ Por. Informację o wynikach kontroli: *Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym*, nr. ewid. 204/2020/1/20/002/LBY.

¹⁰ Do kontroli wytypowano 20 urzędów miast w: Aleksandrowie Kujawskim, Golubiu-Dobrzyniu, Tucholi, Więcborku, Jędrzejowie, Końskich, Ostrowcu Świętokrzyskim, Skarżysku Kamiennej, Bartoszycach, Braniewie, Iławie, Szczytnie, Dębicy, Stalowej Woli, Mielcu, Przeworsku, Białogardzie, Kołobrzegu, Gryfinie i Świdwinie. Wyboru jednostek kontrolowanych dokonano na podstawie pozyskanych z 67 miast (liczących powyżej 50 tys. mieszkańców) informacji o planach sprzedaży mieszkań komunalnych i stopniu ich realizacji w latach 2016–2021.

¹¹ Na koniec 2016 r. w zasobach skontrolowanych jednostek pozostawały 13 507 lokale, a na koniec 2021 r. – 11 486, tj. o 15% mniej.

¹² Por. art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z 21.6.2001 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172, ze zm.), dalej „ustawa o ochronie praw lokatorów”. Program ten uchwała rada gminy, powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat.

¹³ W gminach: Dębica i Stalowa Wola.



nie zapewniono ciągłości ich obowiązywania¹⁴ (nie uchwalono kolejnych programów lub weszły one w życie z kilkumiesięcznym opóźnieniem). Dodatkowo w czterech¹⁵ jednostkach samorządu dokumenty te nie zawierały ustawowo określonych elementów, np. prognozy sprzedaży lokali mieszkalnych w kolejnych latach, co uniemożliwiło przedstawienie ich wspólnotom samorządowym. Warto podkreślić, że pominięcie przez radę gminy ustawowo wskazanych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji udzielonego jej upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu¹⁶. Tam, gdzie plany sprzedaży lokali sporządzano i tak nie były one realizowane zgodnie z założeniami¹⁷. Szacunki dotyczące wpływów z tego tytułu do budżetu nie odpowiadały zatem rzeczywistości i nie pozwalały rzetelnie planować kolejnych przedsięwzięć.

Zasady zbywania mieszkań i udzielania bonifikat

W 18 gminach rady miejskie podjęły uchwały w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkaniowych w trybie bezprzetargowym oraz warunków i wielkości bonifikat. W dwóch miały one charakter indywidualny i podejmowano je w konkretnie rozpatrywanych sprawach. Kontrola wykazała, że upustów cenowych udzielano na podstawie obiektywnych kryteriów, w sposób nieprowadzący do nieusprawiedliwionego

odstępstwa od zasady równości. Najczęściej wysokość bonifikaty była uzależniana od wieku budynku i jego stanu technicznego, sposobu zapłaty, długości okresu najmu lokalu, lokalizacji. Wysokość stawek procentowych bonifikaty wahała się od 10 do 99%. W latach 2016–2021 skontrolowane jednostki sprzedały 2242 lokale mieszkalne i tylko w dwóch wypadkach uczyniły to bez upustu.

Ponad połowę mieszkań (58%) sprzedano z bonifikatami nie mniejszymi niż 90% wartości nieruchomości (np. w gminie Stalowa Wola w 149 przypadkach nabywcom udzielono bonifikat wynoszących 99% wartości nieruchomości, a w pozostałych dwóch – 95%). Zaledwie 0,3% lokali zbyto z bonifikatami nieprzekraczającymi 50% ich wartości.

W 20 skontrolowanych samorządach rzeczoznawcy majątkowi wycenili wartość zbywanych lokali na ponad 252 mln zł, natomiast gminy zarobiły na ich sprzedaży nieco ponad 35 mln zł (14% rynkowej wartości nieruchomości). Należy pamiętać, że choć rzeczywiste wpływy były znacząco niższe od możliwych do uzyskania na wolnym rynku, to kompensowano je obniżeniem kosztów utrzymania gminnego zasobu mieszkaniowego. Było to pomocne w sytuacji, gdy lokale komunalne wymagały nakładów obciążających budżet gminy, przy jednocześnie niskich wpływach z czynszów za ich wynajem.

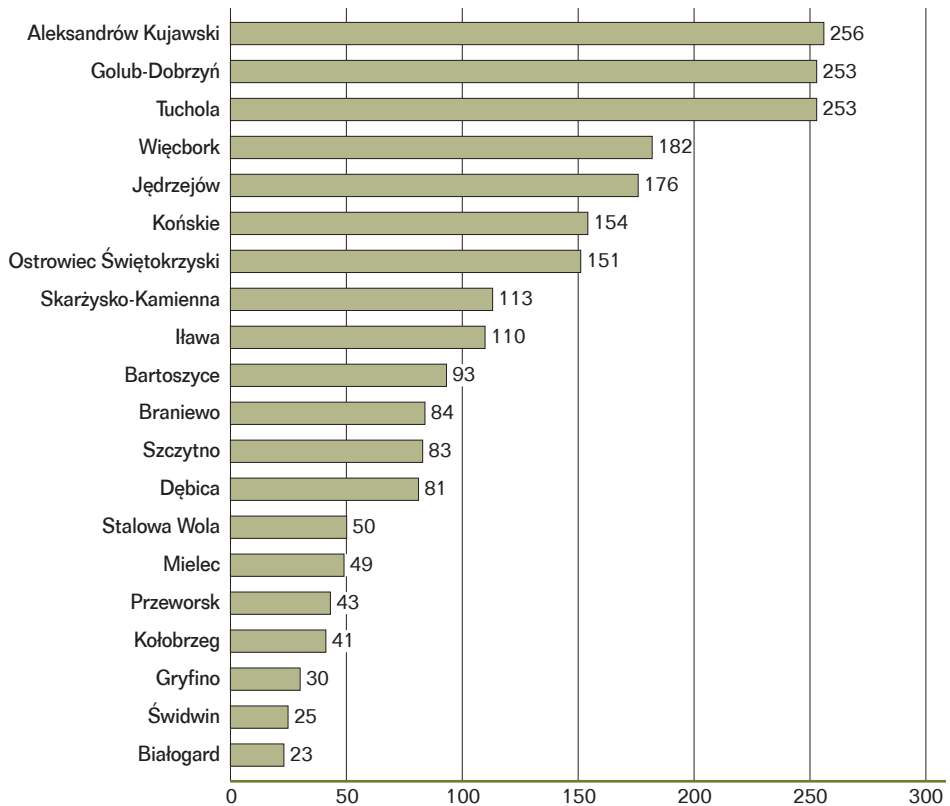
¹⁴ W gminach: Golub-Dobrzyń, Więcbork, Iława, Bartoszyce, Mielec, Kołobrzeg, Świdwin, Białogard.

¹⁵ W gminach: Aleksandrów Kujawski, Jędrzejów, Iława, Gryfino.

¹⁶ Tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10.12.2014 (I OSK 2368/14 354). Por. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 29.5.2017 (LEX nr 2300077).

¹⁷ Tylko w jednej gminie faktyczna sprzedaż lokali odpowiadała zaplanowanej, w ośmiu w rzeczywistości sprzedano więcej lokali (nawet o przeszło 100%), a w pięciu przyjętych planów nie zrealizowano.

Rysunek 1. Liczba sprzedanych lokali w latach 2016–2021



Źródło: Opracowano na podstawie kontroli NIK.

Sprzedaż na wnioski zainteresowanych

We wszystkich skontrolowanych gminach procedury bezprzetargowej sprzedaży mieszkań były wszczynane wyłącznie na podstawie wniosków najemców tych lokali. Kierownicy jednostek kontrolowanych tłumaczyli to dbałością o finanse samorządowe i chęcią unikania kosztów przygotowania mieszkań do sprzedaży przy braku zainteresowania najemców. O ile praktyce tej trudno odmówić

racjonalności ekonomicznej, prowadziła ona jednak do nieprawidłowości związanej z zaniechaniem zawiadomiania uprawnionych podmiotów o przeznaczaniu lokalu do sprzedaży. Wystąpiły one w 13 gminach (65% skontrolowanych), a uzasadniając przyczyny wskazywano zwykle, że kierowanie kolejnych pism do wnioskodawców było ekonomicznie niezasadne, skoro wcześniej wyrazili już wolę wykupu mieszkań. Należy jednak pamiętać, że art. 34 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia



1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej także u.g.n.)¹⁸ wymaga, by uprawnionym najemcom doręczać pisemne zawiadomienia o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia, w których informuje się ich o przysługującym pierwszeństwie zakupu, pod warunkiem złożenia wniosku w terminie określonym w tym zawiadomieniu¹⁹. Oznacza to, że prawo pierwszeństwa nabycia ma charakter relatywny i urzeczywistnia się dopiero na podstawie oświadczenia złożonego w wyznaczonym terminie i dotyczy tylko lokalu, który gmina przeznaczyła uprzednio na sprzedaż. Wskazał na to m.in. Sąd Apelacyjny w Szczecinie²⁰ przesądając, że samo złożenie wniosku przez najemcę o wykup nie stanowi wystarczającej podstawy do powstania pierwszeństwa i jest prawnie bezskuteczne. Warto podkreślić, że do chwili sporządzenia wykazu nieruchomości przeznaczonych na sprzedaż (co należy do wyłącznej kompetencji gminy) pozostają one poza obrotem prawnym i są niedostępne dla osób ubiegających się o ich nabycie. Prawo pierwszeństwa w zakupie może być realizowane

wyłącznie w sytuacji (i dopiero wtedy), gdy publiczny właściciel nieruchomości zdecyduje się je zbyć²¹. Należy też pamiętać, że pierwszeństwo nie rodzi po stronie najemcy roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego. Stanowi jedynie zakaz zbywania rzeczy w sposób naruszający ustaloną kolejność. Konstrukcja ta nie jest więc oparta na uprawnieniu (prawie podmiotowym), z którego wynikałoby roszczenie przymuszające właściciela do sprzedaży nieruchomości, lecz sprowadza się do eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz²².

Dodatkowo uprawnienie najemców do skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych przez nich lokali nie jest bezterminowe, a w wypadku zbiegu uprawnień stosuje się kolejność wymienioną w art. 34 ust. 1 u.g.n.²³. Oznacza to, że w praktyce gminy powinny wysyłać im zawiadomienia dopiero po upływie terminu składania wniosków przez inne osoby (wymienione w art. 34 ust. 1 pkt 1-2 u.g.n.), którym mogłoby przysługiwać pierwszeństwo w nabyciu²⁴.

¹⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 344.

¹⁹ Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

²⁰ Por. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 9.5.2018, I ACa 4/18 LEX nr 2513021. W ten sposób także: wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 13.7.2018 XVIII C 1390/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26.10.2012 I SA/Wa 1102/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5.9.2007, I SA 632/02 LEX nr 506147.

²¹ Zob. też wyrok WSA w Gliwicach z 16.12.2019, II SA/GI 1119/19, LEX nr 2774286.

²² Tak też E. Bończak-Kucharczyk: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Komentarz aktualizowany, LEX/el 2023.

²³ Oznacza to, że pierwszeństwo w realizacji swojego uprawnienia mają osoby, którym przysługuje roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy u.g.n. lub odrębnych przepisów, następnie poprzedni właściciel zbywanej nieruchomości pozbawiony prawa własności przed 5.12.1990 lub jego spadkobiercy i dopiero jako ostatni najemcy lokalu mieszkalnego, w wypadku gdy najem powstał w wyniku zawarcia umowy na czas nieoznaczony.

²⁴ Termin ten zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 12 u.g.n. wskazuje się w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia.

Pozastawowe ograniczenia w sprzedaży mieszkań

Sprzedają obejmowano wyodrębnione i samodzielne lokale mieszkalne o uregulowanym stanie prawnym²⁵. Zbywano je na rzecz osób uprawnionych – najemców posiadających umowy na czas nieokreślony, choć wystąpiły przypadki zawarcia ich kilkadziesiąt, a nawet zaledwie sześć dni przed nabyciem mieszkania. Warto przy tym podkreślić, że u.g.n. nie wprowadza w tym zakresie ograniczeń wynikających z okresu trwania najmu. Przyjmowane przez gminy regulacje odwołujące się do indywidualnych cech podmiotowych, np. długości trwania umowy najmu czy też uprzedniego uregulowania zaległości czynszowych, należy oceniać jako niezgodne z prawem. Naczelny Sąd Administracyjny²⁶ orzekł, że gmina nie może wprowadzać jakichkolwiek dodatkowych kryteriów. Ustawodawca nie przewidział bowiem i nie wyposażył podmiotów, którym służy prawo własności do mienia publicznego w uprawnieniu do ich stanowienia²⁷. Zawężenie kręgu osób uprawnionych do

nabycia lokalu, oznaczało *de facto* pozbawienie części z nich prawa pierwszeństwa, a przez to nieuprawnioną dyskryminację²⁸. Należy jednak pamiętać, że do kontroli zgodności z prawem aktów prawa miejscowego upoważnione są organy nadzoru²⁹ i sądy administracyjne. Do czasu wyeliminowania przez nie z obrotu wadliwych uchwał, pozostają one w mocy³⁰.

Błędnie ustalane wartości bonifikat

W sześciu³¹ skontrolowanych gminach nieprawidłowo określano wartości udzielanych bonifikat³². Ustalając bowiem warunki zbycia lokali w wypadkach, w których przy sprzedaży dokonywano rozliczenia poniesionych przez najemców nakładów, pomniejszono ustaloną cenę nieruchomości o ich wartość – i dopiero od niej (tj. niższej niż wynikająca z operatu szacunkowego) naliczono wysokość bonifikaty. W gminie Więcbork dotyczyło to wszystkich 29 skontrolowanych spraw, przez co wpływy do lokalnego budżetu były niższe o 64,6 tys. zł. Odliczania nakładów dokonywano bazując na oświadczeniach najemców, bez analizy

²⁵ M.in. takie, w stosunku do których nie toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez gminę.

²⁶ Por. wyrok z 27.5.2014 (I OSK 281/14).

²⁷ Tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17.6.2014 I OSK 298/14, LEX nr 1518059 odnosząc się do tej kwestii wskazał, że skoro ustawodawca w u.g.n. ustalił warunki dotyczące zbycia lokali mieszkalnych, to niedopuszczalne jest uchwałą rady gminy ich rozszerzenie. Ustawodawca najwyraźniej uznał, że postawione przez niego wymogi są wystarczające, bowiem nie upoważnił do ich rozszerzania. Takie stanowisko zajęł także np. Wojewoda Warmińsko-Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr PN.4131.138.2018 z 3.4.2018, stwierdzając nieważność uchwały Rady Miejskiej w Braniewie nr XLI/283/18 z 21.2.2017.

²⁸ Taki pogląd prezentował również Rzecznik Praw Obywatelskich, kiedy wnosił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy z grudnia 2011 r. w przedmiocie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy. Sąd w wyroku z 8.9.2013 (sygn. akt I SA/Wa 60/13) podzielił to stanowisko.

²⁹ Tj. wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe.

³⁰ Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 25.11.2011, II CSK 111/11, LEX nr 1129094 i przywołane tam orzecznictwo.

³¹ Tj. w gminach: Golub-Dobrzyń, Więcbork, Ława, Przeworsk, Gryfino, Świdwin.

³² Wystąpiły one w 47 spośród 149 przeanalizowanych tam przypadków (31,5%).



ich zasadności, w sytuacji gdy większość wykazanych robót została przeprowadzona bez uzgodnień z wynajmującym i nie była potwierdzona innymi dokumentami. Dodatkowo w jednym przypadku jako poniesione nakłady określono prace, których koszty zostały już zwrócone najemcy przez obniżenie czynszu.

Zgodnie z regulą wynikającą z art. 67 ust. 3 u.g.n., przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość. Dopiero od tak ustalonej kwoty, zgodnie z art. 68 ust. 1 u.g.n., właściwy organ może udzielić bonifikaty. Ustawa wspomina jedynie o bilansowaniu nakładów dotyczących przebudowy lub rozbudowy budynku, w wyniku czego nastąpiło wyodrębnienie lokalu. W takim wypadku zalicza się je na poczet ceny nabycia nieruchomości (por. art. 218 ust. 1 u.g.n.). Dodatkowo prawodawca wyraźnie wskazuje, że pierwszeństwo stosowania mają postanowienia zawartej umowy najmu (ust. 2). Podobnie, jeśli chodzi o nakłady poniesione na ulepszenie lokalu mieszkalnego, art. 6d ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi, że najemca może je wprowadzić za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób ich rozliczenia. To właściciel powinien decydować, które nakłady należy uwzględnić

i zbilansować, przy założeniu, że wpłynęły one na wzrost wartości rynkowej zbywanego lokalu i nie zostały wcześniej rozliczone z uwzględnieniem stopnia zużycia.

Przedwczesne wyceny

We wszystkich skontrolowanych jednostkach wartość sprzedanych lokali była każdorazowo ustalana przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, a wyceny były sporządzane w formie operatów szacunkowych. Niemniej w 15 gminach³³ odnotowano wypadki zlecenia i wykonania wyceny jeszcze przed uzyskaniem zaświadczenia od starosty o spełnieniu przez nieruchomość wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Było to działanie niezgodne z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego³⁴, który w sposób jednoznaczny ustala kolejność tych działań. Dodatkowo takie postępowanie mogło skutkować poniesieniem zbędnych kosztów w sytuacji, gdy lokal nie mógłby być przedmiotem sprzedaży. Zaświadczenie starosty odgrywa bowiem podwójną rolę: potwierdza spełnienie ustawowych wymagań dotyczących samodzielności lokalu oraz określa jego strukturę³⁵.

W 14 gminach³⁶ (70% skontrolowanych) przyszyłych nabywców obciążano

³³ Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Golub-Dobrzyń, Tuchola, Więcbork, Jędrzejów, Ostrowiec Świętokrzyski, Iława, Bartoszyce, Braniewo, Szczytno, Dębica, Stalowa Wola, Mielec, Przeworsk, Świdwin.

³⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 555.

³⁵ J. Dydenko, T. Telega: *Komentarz do rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [w:] Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa 2018.

³⁶ Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Tuchola, Więcbork, Jędrzejów, Iława, Bartoszyce, Braniewo, Dębica, Stalowa Wola, Mielec, Przeworsk, Gryfino, Świdwin, Białogard.

kosztami wyceny lokali mieszkalnych, a od ich wpłaty uzależniano wszczęcie procedury przygotowania mieszkania do sprzedaży. Zaliczki pobierano w wysokości od blisko 200 do 600 zł. W sumie w latach 2016–2021 opłaty te przekroczyły 145 tys. zł. Niejednokrotnie podstawą do ich pobrania były – niezgodne z prawem – postanowienia uchwał rad miejskich³⁷, wskazujące wprost na konieczność pokrycia przez najemców kosztów wyceny nieruchomości. Taka praktyka miała miejsce w Bartoszycach (woj. warmińsko-mazurskie), mimo że po wcześniejszej kontroli NIK (w 2014 r.) przepis uchwały upoważniający do pobierania zaliczek został usunięty³⁸. Dodatkowo o zaprzestanie tej praktyki wnioskowała w swoim w wystąpieniu z listopada 2020 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie. Zastępca burmistrza wskazał, że taki sposób działania był podyktowany obawą przed zarzutami niewłaściwego gospodarowania środkami publicznymi – w wypadku rezygnacji z nabycia nieruchomości, to gmina ponosiła wszelkie koszty. Należy jednak zaznaczyć, że nawet dbałość o finanse publiczne nie może usprawiedliwiać postępowania niezgodnego z prawem.

Przepisy u.g.n. nie dają organowi wykonawczemu gminy podstaw do obciążania potencjalnych nabywców zaliczkami na poczet ustalenia wartości lokali oraz warunkowania wszczęcia procedury ich zbycia od dokonania takiej wpłaty. Według art. 25 ust. 1 i 2 u.g.n. w związku z art. 23 ust. 1 tej ustawy wycenę nieruchomości przeznaczonych do zbycia zapewnia organ gospodarujący zasobem w ramach przygotowania ich do sprzedaży. Stanowisko to potwierdza liczne orzecznictwo sądowe³⁹, rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów⁴⁰ oraz orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych⁴¹. Mimo tego skala problemu w ciągu ostatniej dekady nie uległa zmniejszeniu. W kontroli z 2014 r.⁴² NIK ujawniła te same nieprawidłowości w 63% skontrolowanych jednostek.

Należy pamiętać, że przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość⁴³. Wskazana przez rzeczoznawcę majątkowego wycena obliuguje zatem do przyjęcia jej jako minimalnej (dolnej granicy) i ma znaczenie jedynie pomocnicze. Osoby uprawnione do nabycia lokalu bez przetargu nie mogą domagać się ustalenia ceny w wysokości równej wartości

³⁷ Np. w gminach: Więcbork, Tuchola, Stalowa Wola.

³⁸ Uchwałą nr XLVII/338/2014 Rady Miasta Bartoszyce z 24.9.2014 usunięto zapis dotyczący pobierania zaliczek na poczet kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia.

³⁹ Np. w wyrokach: Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24.1.2012 (I OSK 1807/11), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 10.6.2011 (II SA/Gd 401/11), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6.9.2012 (II SA/Po 681/11).

⁴⁰ Np. Wojewody Wielkopolskiego z 9.6.2009 (znak WN.Ka.5.0911-244/09), Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 30.5.2011 (znak PN.4131.213.1), Wojewody Zachodniopomorskiego z 13.7.2012 (znak NK.4.4131.235.2012.SA).

⁴¹ Np. uchwałą nr 202/g/119/14 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 2.10.2014, uchwałą nr 52/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 28.5.2014, uchwałą nr 57/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 9.7.2014.

⁴² Por. Informację o wynikach kontroli: *Sprzedaż komunalnych lokali...*, op.cit.

⁴³ Por. art. 67 ust. 3 u.g.n.



nieruchomości oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego, nie można bowiem zmusić właściciela do niekorzystnego w jego mniemaniu rozporządzenia nieruchomością. To on decyduje, czy zbyć nieruchomość, czy uczynić to w trybie bezprzetargowym i ewentualnie – za jaką cenę⁴⁴. Nie ulega wątpliwości, że może być ona wyższa od ustalonej przez rzeczoznawcę, choć nie powinna być dowolnie określana⁴⁵. Gmina może więc zrekompensować sobie poniesione koszty związane ze zbyciem lokalu na etapie zawierania transakcji.

Zwrotny charakter bonifikaty

Udzielenie bonifikaty przy sprzedaży lokalu należącego do gminy nie jest obowiązkowe. Jej otrzymanie nie może być w żadnym wypadku traktowane jako bezwarunkowo należne, stanowi bowiem wyjątek od zasadniczo równego dostępu do świadczeń finansowanych ze środków publicznych⁴⁶. Sama bonifikata ma także charakter zwrotny, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy⁴⁷ wskazując, że sprzedaż po obniżonej cenie uwarunkowana jest zobowiązaniem, iż nabywca nie zbędzie nieruchomości

w okresie karencji na rzecz osoby trzeciej⁴⁸. Ograniczenia te wynikają wprost z u.g.n.⁴⁹ i nie zależą od ich zastrzeżenia w umowie mającej za przedmiot nabycie nieruchomości⁵⁰.

Gmina nie musi zatem informować o możliwości żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty i o okolicznościach, od których to zależy, gdyż wobec równości stron stosunku cywilnoprawnego taki obowiązek nie spoczywa na żadnym z kontrahentów⁵¹. Oceny obowiązków kontraktowych gminy przy zawieraniu umowy sprzedaży lokalu nie można dokonywać na podstawie art. 7 ani art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego, które nie mają zastosowania przy czynnościach cywilnoprawnych dokonywanych przez samorząd. Podobnie nie ma też zastosowania w sprawie art. 546 k.c., który nakłada na sprzedawcę obowiązek udzielenia kupującemu potrzebnych wyjaśnień o stosunkach prawnych i faktycznych dotyczących sprzedanej rzeczy. Sądy wskazują bowiem, że przepis ten nie nakłada obowiązku wyjaśniania, jakie ewentualnie roszczenia i w jakich okolicznościach może

⁴⁴ E. Bończak-Kucharczyk, op.cit.

⁴⁵ Sąd Najwyższy w wyroku z 15.1.2003 (IV CKN 1637/00, Legalis nr 61380), wskazał, że określenie ceny najmowanego lokalu na poziomie znacznie wyższym od jego wartości stanowi naruszenie art. 34 ust. 5 u.g.n. (uniemożliwia skorzystanie z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości) i daje zarazem podstawę do sformułowania roszczenia o wynagrodzenie szkody na podstawie art. 36 ustawy.

⁴⁶ Sąd Najwyższy w wyroku z 12.2.2015 (IV CSK 265/14, LEX nr 1663411) wskazał, że udzielenie bonifikaty najemcy stanowi istotny przywilej finansowy nabywcy lokalu uzyskiwany kosztem środków publicznych i niewątpliwie stawiający nabywcę lokalu w sytuacji lepszej od tych osób, które zmuszone są zaspokajać swoje potrzeby nabywając mieszkania po ich cenie rynkowej.

⁴⁷ Por. uchwałę z 9.12.2005 (III CZP 112/05, OSNC 2006/11).

⁴⁸ Tj. przed upływem 10 lat, a w wypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem pięciu lat, licząc od dnia nabycia.

⁴⁹ Por. art. 68 ust. 2 u.g.n..

⁵⁰ Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 7.12.2012 (II CSK 256/12, LEX nr 1288633).

⁵¹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 28.10.2015 (II CSK 763/14).

realizować sprzedawca wobec kupującego już po sprzedaży rzeczy czy prawa⁵².

Niemniej w 11 skontrolowanych gminach⁵³ w umowach sprzedaży lokali zawierano informacje o wynikającym z u.g.n. obowiązku zwrotu bonifikaty w wypadku zbycia nieruchomości lub wykorzystaniu jej na cele inne niż uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem pięciu lat. W trzech gminach⁵⁴ w aktach notarialnych formułowano także wymóg przekazania informacji o dalszym zbyciu nieruchomości. Zapisy te nie zwalniają jednak gminy z obowiązku samodzielnego weryfikowania takich sytuacji.

Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami

Sankcją za naruszenie zakazu zbywania nieruchomości lub wykorzystania jej na inne cele niż uzasadniające udzielenie bonifikaty jest obowiązek zwrotu „kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji”. Sformułowanie to nie jest precyzyjne, jak wskazał Sąd Najwyższy⁵⁵, nie chodzi bowiem o zwrot kwoty bonifikaty, a o uiszczenie dopłaty do rzeczywistej ceny zbywanej nieruchomości, wcześniej pomniejszonej o udzieloną ulgę.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie daje podstaw do wydania aktu o charakterze generalnym, dotyczącego zasad zwrotu udzielonych bonifikat. Ustawa

zawiera w tym względzie kompletną regulację, nie zostawiając żadnemu organowi miejsca do uszczegóławiania zapisów i tym samym podstaw do przyjmowania aktów skierowanych do ogółu mieszkańców danej jednostki administracyjnej. Aktualny pozostaje pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵⁶, że skoro nabywcą nieruchomości może być wyłącznie indywidualnie określony podmiot, także działania na rzecz odzyskania bonifikaty (w tym żądanie zwrotu) mogą być skierowane wyłącznie do niego. Wymaga to od gminy regularnego monitorowania wtórnego obrotu nieruchomościami w celu ustalenia, czy właściciele lokali nabytych na preferencyjnych warunkach cenowych nie rozporządzali nimi (w okresie karencji) w sposób powodujący utratę tego przywileju.

Kontrola wykazała, że wszystkie jednostki podejmowały takie działania. Wykorzystywały do tego informacje o zmianach w ewidencji gruntów prowadzonych i przekazywanych przez starostów, informacje w sprawie podatku od nieruchomości przedkładane przez podatników, wpływające do urzędów akty notarialne lub akty poświadczenia dziedziczenia (z sądów, od kancelarii notarialnych), wyniki prowadzonych inwentaryzacji zasobu mieszkaniowego czy wreszcie informacje pozyskiwane z publicznie dostępnych baz

⁵² Por. wyrok Sądu Najwyższego z 9.11.2016 (II CSK 93/16, LEX nr 2182276) czy choćby wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 30.4.2015 (I ACa 989/14, LEX nr 1785314).

⁵³ Tj.: Aleksandrów Kujawski, Więcbork, Końskie, Ostrowiec Świętokrzyski, Skarżysko-Kamienna, Bartoszyce, Braniewo, Mielec, Kołobrzeg, Świdwin, Białogard.

⁵⁴ W Ostrowcu Świętokrzyskim, Iławie i Szczycynie.

⁵⁵ Por. uchwałę z 11.4.2008 (III CZP 130/07).

⁵⁶ Por. wyrok z 27.5.2002, I SA 413/02, Legalis nr 96938.



danych. Najpowszechniejszą formą prowadzenia weryfikacji obrotu wtórnego były analizy zmian właścicielskich lokali w systemie o nazwie Elektroniczne Księgi Wieczyste, udostępnianym przez Ministerstwo Sprawiedliwości⁵⁷.

NIK pozytywnie oceniła w 15 gminach monitorowanie dalszego obrotu sprzedażnymi nieruchomościami. Podejmowane działania ujawniły wszystkie przypadki zaistnienia przesłanek do żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. W pięciu jednostkach⁵⁸ były one nierzetelne i nieskuteczne. Po przeanalizowaniu ksiąg wieczystych kontrolerzy stwierdzili 18 przypadków zbycia nieruchomości, które nie zostały w urzędach zidentyfikowane (z 251, tj. 7%). W ośmiu sprawach⁵⁹ dopiero na skutek kontroli NIK postarano się wyjaśnić przesłanki zwolnienia z obowiązku zwrotu kwoty równowartości udzielonej bonifikaty. Takie działania oceniono jako nierzetelne.

Dochodzenie roszczeń o zwrot bonifikat

Obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie ma charakter potencjalny. Materializuje się on dopiero po wystąpieniu

z takim żądaniem przez sprzedawcę. Po pierwsze, możliwa jest rezygnacja z tego prawa (przy zawarciu umowy uprawniony umieszcza w niej takie postanowienie, bądź czyni to na późniejszym etapie⁶⁰). Po drugie, art. 68 ust. 2c u.g.n. pozwala organowi odstąpić od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty za zgodą wojewody, rady lub sejmiku⁶¹. W pozostałych wypadkach, z wyłączeniem zwolnień wskazanych w art. 68 ust. 2a lub 2b u.g.n., żądanie zwrotu bonifikaty po spełnieniu przesłanek określonych w art. 68 ust. 2 jest w zasadzie obowiązkiem organu⁶².

W siedmiu gminach (35% skontrolowanych) nie było potrzeby podejmowania czynności na rzecz zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. W pozostałych samorządach wystąpiło 21 spraw, w których takie działania były uzasadnione, przy czym siedem z nich zidentyfikowali dopiero kontrolerzy NIK. W pięciu jednostkach⁶³ (w sześciu przypadkach) nie dochodzono lub bezpodstawnie zaniechano dochodzenia należnych gminom zwrotów bonifikat w łącznej kwocie 363,5 tys. zł, pomimo zaistnienia przesłanek. Kierownicy jednostek kontrolowanych wskazywali przy tym,

⁵⁷ <https://ekw.ms.gov.pl/eukw_ogol/menu.do> (dostęp 4.4.2023).

⁵⁸ W gminach: Aleksandrów Kujawski, Końskie, Skarżysko-Kamienna, Mielec, Świdwin

⁵⁹ Tj. jednym wykrytym w UM Aleksandrowa Kujawskiego, jednym w UMiG Końskie i sześciu stwierdzonych w UM Mielec.

⁶⁰ Sąd Najwyższy w wyroku z 5.3.2015 (V CNP 12/14, LEX nr 167809) uznał, że rezygnacja z roszczenia, mająca charakter zwolnienia z długu, może nastąpić także po powstaniu tego długu.

⁶¹ Dodatkowo Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 12.8.2020 (I ACa 679/19, LEX nr 3069852) wskazał, że żądanie zwrotu równowartości bonifikaty podlega także ocenie przez przyzmat art. 5 k.c. W praktyce może to prowadzić do odstąpienia od żądania dopłaty (zwrotu udzielonej bonifikaty) także w innych sytuacjach niż przewidziane w u.g.n..

⁶² E. Bończak-Kucharczyk, op.cit.; J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Wyd. 7, Warszawa 2021.

⁶³ Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Więcbork, Iława, Świdwin, Skarżysko-Kamienna.

że obowiązujące przepisy nie określają terminu do wystąpienia z żądaniem zwrotu, a czas ten ograniczony jest wyłącznie okresem przedawnienia.

Odkładanie tego obowiązku w czasie należy ocenić jako niedopuszczalne. Dbłość o finanse jednostki samorządu terytorialnego wymaga, aby czynności służące uzyskaniu należnych gminie dochodów podjąć jak najszybciej, tak by odzyskać tę samą wartość ekonomiczną, jaką miała wierzytelność w chwili sprzedaży lokalu. Bezczynność wierzyciela nie powinna być, także z uwagi na zasady współżycia społecznego, źródłem zwiększenia świadczenia dłużnika w wyniku przyznania waloryzacji za czas aż do wystąpienia o jego zasądzenie. Właściwy organ powinien wystąpić o zwrot równowartości bonifikaty zaraz po stwierdzeniu, że spełnione są przesłanki żądania jej zwrotu, a ewentualna zwłoka w wysunięciu tego żądania nie powinna skutkować wydłużeniem okresu waloryzacji⁶⁴.

Wnioski i podsumowanie

Praktyka postępowania przy sprzedaży przez gminy lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym z udzielaniem bonifikat nie uległa zmianie. Oznacza to, że formułowane dotąd przez NIK wnioski i oceny nie wpłynęły na sposób działania tych jednostek. Wciąż dochodzi do nieprawidłowości wynikających z błędnej interpretacji obowiązujących

przepisów lub niewłaściwej organizacji pracy. Kontrola ujawniła, że aż w 19 z 20 skontrolowanych urzędów naruszano regulacje prawne lub postępowano nierzetelnie.

NIK po raz kolejny wskazała na potrzebę wyeliminowania praktyki uzależnienia podjęcia procedury bezprzetargowej sprzedaży lokali od wniesienia opłat na pokrycie kosztów ich przygotowania do zbycia. Takie działanie, choć ekonomicznie racjonalne (uzasadniane chęcią „utrwalenia więzi” z potencjalnym nabywcą i unikaniem zbędnych wydatków w wypadku gdy zrezygnuje on z zakupu) pozostaje niezgodne z prawem. Ustawa umożliwia gminom zrekompensowanie kosztów prowadzenia postępowania na etapie ustalania wartości nieruchomości i zawierania umowy sprzedaży.

Ponadto NIK przypomniła o obowiązku pisemnego powiadomienia najemców, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia lokalu mieszkalnego o tym uprawnieniu i warunkach skorzystania z niego. Choć wszystkie postępowania były inicjowane na podstawie wniosków uprawnionych najemców, podkreślenia wymaga, że wobec braku uprzedniego przeznaczenia konkretnych nieruchomości do sprzedaży, podania te nie miały waloru oświadczeń, jakich od nabywcy wymaga art. 34 ust. 5 u.g.n. Te zaś dopiero uprawniają do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Dodatkowo przyzwolenie na prywatyzację inicjowaną

⁶⁴ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 7.7.2011, II CSK 683/10, LEX nr 951297 lub Sądów Apelacyjnych: w Szczecinie z 6.3.2013, I ACa 863/12, LEX nr 1344258 czy w Warszawie z 27.3.2015, I ACa 1400/14, LEX nr 1751204.



przez najemców prowadziło do rozproszenia tego procesu, przez co utrudniało realizację selektywnej sprzedaży mieszkań w wytypowanych przez gminę budynkach⁶⁵. Należy pamiętać, że sprzedaż mienia komunalnego wymaga podejścia zdeterminowanego skalą problemu mieszkaniowego na poziomie lokalnym oraz przygotowania długofalowej koncepcji przekształceń własnościowych⁶⁶. Ograniczanie się wyłącznie do rozpatrywania wniosków o wykup mieszkań pochodzących od najemców nie może być traktowane jako przejaw kompleksowej polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Ponieważ udzielanie bonifikat przy sprzedaży oznacza nieekwiwalentne wyzbycie się składnika mienia przez gminę, NIK zwróciła uwagę na potrzebę szczególnej staranności i systematyczności przy prowadzeniu monitoringu rynku wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi. Za równie ważną uznała weryfikację przesłanek ewentualnej utraty uzyskanego przywileju finansowego oraz niezwłoczne dochodzenie należności z tytułu zwrotu udzielonej bonifikaty w wypadkach przewidzianych prawem. Narzędzia służące do realizacji tych zadań są powszechnie i nieodpłatnie dostępne. Odkładanie w czasie realizacji obowiązków należy traktować jako nierzetelne. Celowe zwiększanie

świadczenia należnego od dłużnika narusza także zasady współzycia społecznego.

Analiza aktów prawa miejscowego regulujących sprzedaż lokali mieszkalnych przez gminy skłoniły NIK do wystąpienia do organów nadzoru prawnego o dokonywanie oceny tych uchwał i wyeliminowanie przepisów wskazujących na ograniczenia o charakterze podmiotowym, wykraczające poza regulację u.g.n. Należy pamiętać, że ich wprowadzanie bez wyraźnego upoważnienia ustawowego jest nielegalne. Wszelkie modyfikacje dotyczące kwestii pierwszeństwa w nabyciu lokalu nie mogą ograniczać uprawnień wynikających wprost z ustawy. Odrębną i odmienną kwestią pozostają warunki udzielania bonifikat. Zgoda na dokonanie upustów cenowych przy sprzedaży nieruchomości gminnych nie jest obligatoryjna, a ustawodawca nie ograniczył rady gminy w określaniu wprowadzanych w tym zakresie zasad. Mogą one mieć charakter przedmiotowy i podmiotowy. Zagadnienia te powinny być jednak wyraźnie rozdzielane przy formułowaniu prawa lokalnego.

Skala, zakres i powtarzalność stwierdzonych nieprawidłowości wykazała słabość przyjętych rozwiązań dotyczących kontroli zarządczej. W zdecydowanej większości jednostek ryzyko związane ze sprzedażą nieruchomości, monitorowaniem

⁶⁵ Szerzej na temat tego zjawiska por. R. Cyran: *Ekonomiczne aspekty prywatyzacji zasobu komunalnego w Polsce*, „Nieruchomości” nr 12/2005, s. 38 i nast.

⁶⁶ E. Kucharska-Stasiak, M. Załęczna, K. Żelazowski: *Prywatyzacja komunalnego zasobu jako element lokalnej polityki mieszkaniowej na przykładzie gminy Łódź*, „Studia komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju” nr 157/2014, s. 125.

ich obrotu wtórnego czy odzyskiwaniem udzielonych bonifikat nie zostało zidentyfikowane. Uniemożliwiało to wypracowanie skutecznych mechanizmów kontroli, wykrycie nieprawidłowości i zaplanowanie działań mogących im zapobiec.

Prywatyzacja mienia komunalnego jest jednym z kluczowych elementów polityki mieszkaniowej gmin. Pomimo doświadczeń zdobywanych przez niemal 25 lat od wejścia w życie u.g.n., wciąż dochodzi do systemowych, powszechnych i powtarzalnych nieprawidłowości. Nieustająca rozbieżność pomiędzy stosowaną

praktyką a przyjętymi wymogami wskazuje na konieczność cyklicznego podejmowania kontroli w tym przedmiocie. Skłania też do stawiania pytań o możliwość, potrzebę i dopuszczalność nowelizacji przepisów tej ustawy, zwłaszcza w zakresie w jakim są one regularnie, a nie rzadko celowo pomijane.

MICHAŁ TREMPAŁA

główny specjalista kontroli państwowej,
Delegatura NIK w Bydgoszczy

Słowa kluczowe: sprzedaż mieszkań z bonifikatą, gminny zasób mieszkaniowy, gospodarowanie nieruchomościami, sprzedaż lokali mieszkalnych

Bibliografia:

1. Bończak-Kucharczyk E.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Komentarz aktualizowany, LEX/el 2023
2. Błaszczak A., Chełchowski A., Hopfer A., Jaroszyński A., Marciniuk K., Możdżeń-Marcinkowski M., Niewiadomski A., Wojciechowski P., Czechowski P.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
3. Cyran R.: *Ekonomiczne aspekty prywatyzacji zasobu komunalnego w Polsce*, „Nieruchomości” nr 12/2005.
4. Czechowski P. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
5. Dydenko J. (red.), *Szacowanie nieruchomości*, Warszawa 2020.
6. Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021.
7. Klat-Wertelecka L., Klat-Górska E.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
8. Kucharska-Stasiak E., Załączna M., Żelazowski K.: *Prywatyzacja komunalnego zasobu jako element lokalnej polityki mieszkaniowej na przykładzie gminy Łódź*, „Studia komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju” nr 157/2014.
9. Nowak K.: *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Warszawa – Kraków – Gdańsk 2021.

**ABSTRACT:****Sale of Municipal Flats Without Tenders – Systemic Errors in the Activity of Municipalities**

One of constitutional responsibilities of public authorities is to follow a policy that meets the accommodation needs of the citizens, and one of its objectives – to support them in efforts to acquire their own flats. This should refer to both the actual and legal aspects of the State's activity. Therefore the State and self-government authorities are tasked with developing estate resources and legal regulations allowing for purchasing them. Flats from municipal resources may be acquired without tender. The priority is given to current tenants if they have indefinite contracts. In addition they can apply for a price reduction even up to 99 percent of its the value. Such a provision, whose nature is clearly preferential, is undoubtedly contrary to the market economy, however it is socially justified. The audit of sales of municipal flats without tender was important both from the perspective of municipalities' financial management and the tenants. Despite various forms of support for housing, their results are incapable of satisfying the needs. On the other hand, despite many years of experience that municipalities have with regard to privatisation of their assets, significant irregularities still occur. These were indicated in previous NIK's audits conducted in 2010/2011, in 2014 and in 2020. The latest audit was aimed at examining whether municipalities properly sold flats taking advantage of the non-tender procedure and offering price reductions, as well as to check if they effectively demanded returns of reductions if legally required. The audit comprised the following areas: preparations and sales of flats, monitoring of secondary trading, and potential measures related to the recovery of reductions.

Michał Trempała Senior Public Audit Expert, Regional Branch of NIK in Bydgoszcz

Key words: sales of flats with reduction, municipal housing resources, estate management, sales of flats

Wyzwanie dla samorządów miast

Utrzymanie i rozwój sieci infrastruktury rowerowej

ŁUKASZ CIEŚLAK, KRZYSZTOF CAŁKA

Wynaleziony dwieście lat temu rower jest coraz popularniejszym środkiem transportu i rekreacji. Chętnie korzystają z niego zwłaszcza mieszkańcy miast, których w latach 60. ubiegłego wieku było około 750 mln, zaś na początku XXI w. już trzy miliardy¹. Według danych Eurostatu w 2021 r. tylko w krajach Unii Europejskiej wyprodukowano 13,5 mln rowerów (o 11% więcej niż w 2020 r.), w tym 1,2 mln w Polsce². W związku ze znaczącym wzrostem liczby użytkowników tego środka transportu³ wyzwaniem pozostaje zapewnienie im należycie zaprojektowanej i wykonanej infrastruktury. Wymaga to racjonalnego podejścia do tworzenia spójnej sieci bezpiecznych tras rowerowych, gwarantującej poszanowanie praw innych uczestników ruchu drogowego.

Wstęp

Pomimo swojej powszechności, w połowie XX w. w miastach rower zaczął ustępować miejsca samochodom za sprawą popularyzacji północnoamerykańskich standardów projektowania. Od lat 70. ubiegłego wieku w Europie Zachodniej rozpoczęły się procesy przywracania przestrzeni miejskiej

innym uczestnikom ruchu. Dostrzeżono, że rower może stanowić tani, dostępny i funkcjonalny środek transportu⁴. Obecnie również w Polsce zakłada się wzrost liczby rowerzystów, także w warunkach ograniczeń związanych z organizacją ruchu na obszarach śródmiejskich oraz na trasach dojazdowych do węzłów przesiadkowych.

¹ J. Kotkin: *Powszechna historia miasta*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2018, s. 245.

² Zob. <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220912-2>> (dostęp 14.2.2023).

³ Przykładowo w Warszawie w 2022 r. odnotowano 31% więcej rowerzystów niż przed pandemią w porannym szczyście i 20% w popołudniowym <<https://um.warszawa.pl/waw/rowery/-/pomiar-ruchu-rowerowego-2022>> (dostęp 14.2.2023), a we Wrocławiu w 2022 r. stwierdzono, że ruch rowerowy jest od ok. 6 do nawet 17% wyższy niż w 2018 r. <<https://www.wroclaw.pl/komunikacja/najnowsze-dane-dotyczac-natezenia-ruchu-rowerowego-we-wroclawiu>> (dostęp 14.2.2023).

⁴ Szerzej patrz M. Colville-Andersen: *Być jak Kopenhaga. Duński przepis na miasto szczęśliwe*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2019, s. 34-51.



Powstają nowe rozwiązania, nie zawsze zyskujące aprobatę. Wprowadzanie ruchu rowerowego do centrum miast wywołuje niezadowolenie innych użytkowników dróg. Warto zauważyć, że to, jak postrzegamy ulice zależy od sposobu, w jaki poruszamy się po mieście. Stąd dla kierowców samochodów często piesi i rowerzyści bywają nieprzewidywalnymi intruzami, dla pieszych z kolei zbyt duża bliskość ruchu kołowego może powodować znaczny dyskomfort. W tym kontekście w literaturze pojawia się nawet pojęcie „architektury strachu”. Sposobem uniknięcia tych napięć może być stosowanie rozwiązań infrastrukturalnych wyraźnie poprawiających bezpieczeństwo słabszych uczestników ruchu drogowego⁵.

Problematyka utrzymania i rozwoju miejskiej sieci infrastruktury rowerowej jest uregulowana w aktach prawnych o charakterze ogólnym i szczegółowym. Należy do nich Konwencja o ruchu drogowym, sporządzona w Wiedniu 8 listopada 1968 r.⁶

Polska stała się jej sygnatariuszem w 1984 r. Zgodnie z art. 1 lit. I Konwencji, „rower” oznacza każdy pojazd mający co najmniej dwa koła, napędzany wyłącznie siłą mięśni osób znajdujących się na tym pojeździe, w szczególności za pomocą pedałów lub ręcznej korby. W polskim prawie istotne znaczenie mają przepisy, w tym definicje, zawarte w ustawie z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁷ oraz akty wykonawcze do tej ustawy. Określono w niej wybrane elementy infrastruktury drogowej przeznaczone dla ruchu rowerzystów, takie jak rower⁸, droga dla rowerów⁹ czy pas ruchu dla rowerów¹⁰. Natomiast kwestie przygotowania i realizacji przedsięwzięć dotyczących utrzymania i rozwoju sieci infrastruktury rowerowej regulują m.in. ustawy: z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹¹ oraz z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹². Problematykę zarządzania drogami publicznymi obejmuje natomiast ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹³.

⁵ Więcej o konfliktach między użytkownikami dróg zob. J. Sadik-Khan, S. Solomonow: *Walka o ulice. Jak odzyskać miasto dla ludzi*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2021, s. 179-187; zob. także Ch. Montgomery: *Miasto szczęśliwe. Jak zmieniać nasze życie, zmieniając nasze miasta*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2021, s. 402-406.

⁶ Dz.U. z 1988 r. nr 5 poz. 40, ze zm.

⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.; dalej ustawa – Prawo o ruchu drogowym.

⁸ Pojazd o szerokości nieprzekraczającej 0,9 m poruszany siłą mięśni osoby jadącej tym pojazdem; rower może być wyposażony w uruchamiany naciskiem na pedały pomocniczy napęd elektryczny zasilany prądem o napięciu nie wyższym niż 48 V, o znamionowej mocy ciągłej nie większej niż 250 W, którego moc wyjściowa zmniejsza się stopniowo i spada do zera po przekroczeniu prędkości 25 km/h (art. 2 pkt 47 ustawy – Prawo o ruchu drogowym).

⁹ Droga lub część drogi niebędąca jezdnią, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi, przeznaczona do ruchu rowerów, hulajnog elektrycznych i urządzeń transportu osobistego oraz osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch i ruchu pieszych, w przypadkach przewidzianych w ustawie (art. 2 pkt 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym).

¹⁰ Część jezdni przeznaczona do ruchu rowerów w jednym kierunku, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 5a ustawy Prawo o ruchu drogowym).

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

¹² Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.; dalej ustawa – Prawo budowlane.

¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.; dalej ustawa o drogach publicznych.

Sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego należą do zadań własnych gminy wynikających z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴. Natomiast na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych organ jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Z art. 21 ust. 1 cyt. ustawy wynika, że zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy.

Celem opracowania jest przybliżenie, na podstawie wyników badania przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli, sposobu realizacji przez jednostki organizacyjne samorządów miast zadań obejmujących utrzymanie i rozwój sieci infrastruktury rowerowej¹⁵.

Infrastruktura rowerowa w badaniach NIK

Do 2022 r. ta problematyka pojawiała się w wybranych kontrolach NIK, ale poruszano jedynie wybrane kwestie. Przykładowo można wskazać, że:

- w Informacji o wynikach kontroli „Działania podejmowane na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce”¹⁶ NIK wskazała m.in., że konieczność działań na rzecz rozwoju infrastruktury rowerowej ujęto w dokumentach strategicznych obowiązujących w miastach objętych kontrolą. Izba zauważyła jednak, że zaplanowane cele w znacznej mierze nie zostały zrealizowane. W ocenie NIK niewielka gęstość ścieżek rowerowych oraz to, że w żadnym z objętych kontrolą miast ich sieć nie stworzyła spójnego systemu komunikacyjnego stanowi istotną przeszkodę w zwiększeniu roli komunikacji rowerowej w systemie transportowym miast;
- w Informacji o wynikach kontroli „Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym”¹⁷ NIK wskazała m.in. na najczęściej powtarzające się nieprawidłowości polegające na nieprawidłowym oznakowaniu dróg, a także na nieprzeprowadzaniu okresowych kontroli oznakowania oraz na niezapewnieniu dla wszystkich dróg (dla których to jest wymagane) tzw. projektów organizacji ruchu, czyli dokumentów stanowiących podstawę podejmowania działań dotyczących zarządzania ruchem;
- w Informacji o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na

¹⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

¹⁵ Infrastruktura rowerowa to elementy infrastruktury drogowej przeznaczone dla ruchu rowerowego, tj. w szczególności drogi dla rowerów, pasy ruchu dla rowerów, strefy ruchu uspokojonego oraz parkingi rowerowe i miejsca obsługi rowerzystów. Uzupełnienie infrastruktury rowerowej stanowią w niektórych miastach wypożyczalnie rowerów, których funkcjonowanie regulują umowy zawierane z zewnętrznymi podmiotami, określające m.in. wymogi techniczne i zasady bezpiecznego użytkowania rowerów oraz sposoby finansowania tej działalności.

¹⁶ Nr ewid. 4/2010/P/09/178/LWA.

¹⁷ Nr ewid. 19/2014/P/13/078/KIN.



drogach publicznych”¹⁸ NIK zwróciła uwagę na niedostosowanie infrastruktury drogowej do potrzeb pieszych i rowerzystów. Główną przyczyną było niewykonywanie lub nierzetelna realizacja podstawowych zadań ustawowych należących do jednostek zarządzających infrastrukturą pieszo-rowerową oraz organów zarządzających ruchem. Izba zauważyła, że długość dróg dla rowerów, które stanowią kluczowy z punktu widzenia bezpieczeństwa rowerzystów element infrastruktury separujący ruch samochodowy, przyrastała w tempie nieodpowiadającym wzrostowi ruchu rowerowego w ostatnich latach.

Najnowsze ustalenia NIK Miejska infrastruktura rowerowa

Ostatnia kontrola NIK, ukierunkowana na problematykę utrzymania i rozwoju miejskich sieci infrastruktury rowerowej¹⁹, została przeprowadzona w 2022 r. Objęto nią 10 urzędów miast i 10 zarządów dróg miejskich z województw dolnośląskiego, mazowieckiego, pomorskiego i wielkopolskiego. Najważniejsze ustalenia wskazują, że działania podejmowane przez samorządy miast przyczyniały się do rozwoju sieci infrastruktury rowerowej. Nie zagwarantowały jednak w pełni prawidłowego jej utrzymania, co nie pozostawało bez wpływu na bezpieczeństwo, atrakcyjność i komfort użytkownika.

NIK ustaliła, że w skontrolowanych miastach wprowadzono liczne, a przy tym zróżnicowane dokumenty o charakterze planistycznym i strategicznym, które odnosiły się m.in. do założeń utrzymania i rozwoju miejskich sieci infrastruktury rowerowej. Były to zwłaszcza uchwały rad miejskich dotyczące: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju, planu zrównoważonej mobilności, strategii rozwoju elektromobilności, planu gospodarki niskoemisyjnej, polityki rowerowej, a także zarządzenia prezydentów miast w sprawie zasad kształtowania systemu rowerowego.

Kontrola NIK wykazała, że założone w licznych dokumentach strategicznych cele na ogół nie zostały osiągnięte lub nie można było ustalić stopnia ich realizacji z racji nieokreślenia terminu lub docelowej wartości wskaźnika. Tym samym skontrolowane jednostki w większości nie realizowały zalecenia standardu B6, określonego w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁰, który wskazuje, że wykonanie celów należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników, a ponadto zapewnić odpowiedni system oceny realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Ponadto wielość tych dokumentów oraz

¹⁸ Nr ewid. 146/2016/P/15/034/KIN.

¹⁹ Artykuł opracowano m.in. na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Utrzymanie i rozwój miejskich sieci infrastruktury rowerowej*, nr ewid. 131/2022/P/22/087/LWR, styczeń 2023. Okres objęty kontrolą to lata 2019–2022 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Sprawdzono następujące miasta: Gdynię, Kalisz, Konin, Legnicę, Płock, Radom, Słupsk, Sopot, Wałbrzych i Wrocław.

²⁰ Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84.

niedostateczny poziom monitorowania stopnia osiągnięcia przyjmowanych założeń wskazywał, że nie w każdym wypadku stanowiły one rzeczywistą podstawę podejmowania usystematyzowanych działań na rzecz rozwoju infrastruktury rowerowej.

Dodatkowo ustalenia kontrolerów NIK dowiodły, że żaden ze skontrolowanych zarządów dróg nie wykonywał obowiązków nałożonych przez art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, polegających na sporządzeniu projektów: planów rozwoju sieci drogowej, planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich – w postaci odrębnych dokumentów. W konsekwencji nie planowano również w tej formie możliwych rozwiązań dotyczących infrastruktury rowerowej. Co istotne, przedstawiciele skontrolowanych podmiotów wskazywali, że plany rozwoju sieci drogowej oraz plany finansowania są ściśle związane z możliwościami miast, które znajdują wyraz w corocznie przyjmowanych uchwałach budżetowych i opracowywanych na ich podstawie planach finansowych. Tym samym nie widzieli uzasadnienia do opracowywania odrębnych planów. NIK wskazała jednak na potrzebę dostosowania zakresu i sposobu realizacji obowiązku przygotowania projektów planów, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

Należy dodać, że planowanie strategiczne wymaga skorzystania z konkretnych

wskaźników realizacji założeń, dających możliwość stworzenia mechanizmów dostosowujących działania do realizacji wizji²¹. Na istotną rolę planowania i wykonania przyjętych założeń wskazuje m.in. doświadczenia niderlandzkiego miasta Groningen, w którym począwszy od lat 70. XX wieku doszło do zmiany podejścia do ruchu drogowego w mieście i uprzywilejowania ruchu rowerowego, z jednoczesnym udostępnieniem właściwej infrastruktury²².

Z danych zgromadzonych przez NIK wynika, że dzięki inwestycjom zrealizowanym w latach 2019–2022 (I kwartał) w skontrolowanych miastach długość dróg dla rowerów zwiększyła się z 361,06 km do 422,03 km (wzrost o 16,89%), pasów ruchu dla rowerów z 49,96 km do 62,87 km (wzrost o 25,84%), a dróg dla pieszych i rowerów z 334,72 km do 384,55 km (wzrost o 14,89%). Przedsięwzięcia przebiegały prawidłowo pod względem rzeczowym, a infrastruktura została oddana do użytkowania we właściwym trybie. Kontrolerzy NIK stwierdzili jednak, w wypadku pięciu z 10 skontrolowanych miast, nieprawidłowości o charakterze formalnym, dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Dodatkowo wykazano, że choć stan techniczny inwestycji na ogół był poprawny, to w trzech miastach przyjęto rozwiązania nieodpowiadające obowiązującym przepisom lub standardom.

²¹ J. F. P. Rose: *Dobrze nastrojone miasto. Czego współczesna nauka, pradawne cywilizacje i ludzka natura mogą nas nauczyć o przyszłości życia w miastach*, Wydawnictwo Karakter, Kraków 2019, s.157.

²² M. Bruntlett, Ch. Bruntlett: *Rowerowe miasto. Holenderski sposób na ożywienie miejskiej przestrzeni*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2021, s. 51-62.



Izba zauważyła przy tym, że projektowanie i funkcjonowanie ścieżek rowerowych w obrębie istniejącej już infrastruktury miejskiej, w tym historycznej zabudowy, stanowi istotne wyzwanie m.in. z uwagi na ograniczoną przestrzeń utrudniającą przestrzeganie obowiązujących parametrów infrastruktury rowerowej. W takich uwarunkowaniach nie zawsze jest możliwe fizyczne oddzielenie kierowców od rowerzystów, a konieczne staje się jedynie optyczne rozgraniczenie przestrzeni, np. przez wyznaczanie pasów ruchu dla rowerów. W tym kontekście należy wspomnieć, że przyjmowane rozwiązania rzutują na koszty powstawania infrastruktury rowerowej ponoszone przez samorządy.

Dalsze ustalenia NIK wskazują, że nie w pełni prawidłowo prowadzono w miastach ewidencję dróg – w siedmiu z 10 zarządów dróg odnotowano nieprawidłowości. Kontrolerzy zauważyli przy tym, że dane odnoszące się do szerokości ścieżki rowerowej oraz rodzaju nawierzchni umieszczane w tabeli nr VIII książki drogi, będącej elementem ewidencji, w skontrolowanych jednostkach gromadzono niejednolicie. Przyczyną tego stanu było to, że we wzorze tabeli nr VIII „Szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi”²³ mowa o „ścieżkach rowerowych”, a tego pojęcia nie ma w ustawie – Prawo o ruchu drogowym. Przewidziano w niej bowiem drogi dla rowerów, pasy ruchu dla rowerów oraz drogi dla pieszych i rowerów.

W konsekwencji niektóre z tych elementów infrastruktury rowerowej ewidencjonowano jako „chodnik”, a inne traktowano jako element jezdni bez wyodrębnienia ze względu na przeznaczenie dla ruchu rowerowego. NIK oceniła, że wskazuje to na potrzebę rozważenia dostosowania nomenklatury stosowanej w ewidencji dróg do tej występującej w ustawie – Prawo o ruchu drogowym.

Ustalenia kontroli wskazują ponadto, że drogi z infrastrukturą rowerową podlegały kontrolom okresowym przewidzianym w przepisach ustawy – Prawo budowlane. Niemniej również w tej sferze nie ustrzeżono się nieprawidłowości w czterech z 10 zarządów dróg. Dotyczyły one m.in.:

- naruszenia art. 62a ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, polegającego na niedołączeniu do protokołów przeprowadzonych po 19 września 2020 r. rocznych kontroli stanu technicznego sieci drogowej, kopii zaświadczeń o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego oraz kopii decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub innych uprawnień bądź kwalifikacji do sporządzenia protokołu z kontroli;
- naruszenia art. 62a ust. 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane, polegającego na nieokreślanu w protokole kontroli okresowej zaleceń pokontrolnych, terminu ich realizacji i daty wykonania. Ponadto w pięciu z 10 skontrolowanych urzędów

²³ Wzór zawarty jest w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16.2.2005 w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz.U. nr 67, poz. 582); dalej rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg.

miast doszło do naruszenia § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁴, polegającego na nieprzeprowadzeniu lub przeprowadzeniu po terminie kontroli, która powinna zostać wykonana w ciągu 14 dni od dnia wprowadzenia stałej organizacji ruchu. Nieprawidłowości dotyczyły 33 z 78 skontrolowanych odcinków dróg.

Istotnym elementem omawianego badania były oględziny we wszystkich kontrolowanych miastach. Przeprowadzone je z udziałem specjalisty ds. budownictwa drogowego, powołanego na podstawie art. 49 ust. 4 z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵. Starano się ocenić stan techniczny i estetyczny wybranych elementów infrastruktury rowerowej (w szczególności dróg dla rowerów i pasów ruchu dla rowerów) oraz przyjętych rozwiązań komunikacyjnych dotyczących ruchu rowerowego i bezpieczeństwa użytkownika infrastruktury²⁶. Ustalenia dokonane po oględzinach wybranych odcinków dróg wykazały nieprawidłowości w dziewięciu miastach,

mogły one niekorzystnie wpływać na atrakcyjność, komfort i bezpieczeństwo²⁷ korzystania z sieci infrastruktury rowerowej. Nieprawidłowości najczęściej dotyczyły²⁸:

- naruszenia § 52 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²⁹, polegającego na dopuszczeniu do występowania roślinności (drzew, krzewów itp.) ograniczającej szerokość przejazdu na drodze dla rowerów;
- naruszenia § 54 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, polegającego na dopuszczeniu do występowania barier lub innych obiektów wzdłuż drogi dla rowerów bez zachowania minimum 20 cm skrajni (odstępu);
- niezapewnienia zgodnego z przepisami lub projektem organizacji ruchu, w tym nieczytelnego oznakowania drogowego;
- niezgodności stanu faktycznego z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu;
- niezgodności z § 46 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych szerokości pasów ruchu dla rowerów;

²⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 784; dalej rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem.

²⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

²⁶ Szerzej na temat zasad udziału specjalisty w postępowaniu kontrolnym NIK zob. E. Jarzęcka-Siwik: *Wykorzystanie wiedzy eksperckiej w kontrolach NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2022, s. 8-28.

²⁷ Powszechnie stosowane kryteria oceny infrastruktury rowerowej wskazują, że powinna ją charakteryzować: spójność, bezpośredniość, atrakcyjność, bezpieczeństwo i wygoda (zob. np. *Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego. Podręcznik*. Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2019, s. 20).

²⁸ Zob. szerzej: s. 30-33 omawianej Informacji o wynikach kontroli nr ewid. 131/2022/P/22/087/LWR.

²⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.; dalej rozporządzenie w sprawie warunków technicznych. Rozporządzenie to zostało uchylone 21.9.2022, kiedy weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24.6.2022 w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. poz. 1518); dalej: rozporządzenie w sprawie przepisów techniczno-budowlanych.



- braku spójności i ciągłości infrastruktury rowerowej na skrzyżowaniu;
- niezgodnej z przepisami³⁰ szerokości przejazdów dla rowerzystów;
- występowania uszkodzeń nawierzchni dróg dla rowerów i pasów ruchu dla rowerów w postaci m.in. spękań i wybrzuszeń;
- naruszenia § 48 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, polegającego na występowaniu progów i uskoków na drogach dla rowerów i drogach dla pieszych i rowerów przekraczających dopuszczalną wysokość (1 cm).

Zdaniem NIK istotnym problemem pozostawała także kwestia stosowanych rozwiązań, takich jak wliczanie do szerokości pasa ruchu dla rowerów szerokości ścieku przykrawężnikowego wykonanego z kostki kamiennej czy lokalizacja pokryw włazów studzienek kanalizacyjnych lub studni teletechnicznych w ciągu dróg dla rowerów. Skutkowało to istotnym ograniczeniem funkcjonalności powierzchni przeznaczonych dla rowerzystów. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że wliczanie szerokości ścieku przykrawężnikowego do szerokości pasa ruchu dla rowerów stanowiło naruszenie § 46 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, który przewidywał, że na terenie zabudowy dopuszcza się wyznaczenie pasów ruchu dla rowerów o szerokości nie mniejszej niż 1,5 m i nie większej niż 2,0 m. Od 21 września 2022 r. szerokość pasa ruchu dla rowerów regulowana jest w § 42 ust. 5 rozporządzenia

w sprawie przepisów techniczno-budowlanych, zgodnie z którym jego szerokość powinna mieścić się w przedziale 1,5–2,25 m. Dopuszcza się szerokość nie mniejszą niż: 1,25 m – jeżeli pas lub kontrapas ruchu dla rowerów nie są ograniczone krawężnikiem, wysokość krawężnika wynosi nie więcej niż 0,05 m albo na moście lub wiadukcie; 1,00 m – w trudnych warunkach na odcinku nie dłuższym niż 20 m, jeżeli wzdłuż tego pasa nie jest możliwy postój pojazdów innych niż rowery, hulajnogi elektryczne i urządzenia transportu osobistego³¹.

Wnioski

W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowano łącznie 68 wniosków, spośród których zrealizowano 48, 19 było w trakcie realizacji, zaś jeden nie został uwzględniony. Do najistotniejszych, skierowanych do prezydentów miast, można zaliczyć te o:

- zapewnienie przeprowadzania i dokumentowania kontroli wymaganych w przepisach rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem;
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją zadań przez zarządców dróg;
- ujmowanie w projektach organizacji ruchu wszystkich wymaganych elementów.

Natomiast wnioski do dyrektorów zarządów dróg skierowane przez NIK dotyczyły m.in.:

- realizacji elementów infrastruktury rowerowej o parametrach zgodnych z obowiązującymi wymogami;

³⁰ Pkt 4.2.2. załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3.7.2003 w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.).

³¹ Zob. szerzej: ss. 33-35 omawianej informacji o wynikach kontroli, nr ewid. 131/2022/P/22/087/LWR.

- zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego i estetycznego elementów infrastruktury rowerowej;
- rzetelnego i zgodnego z przepisami prawa prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej dróg;
- terminowego przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg, w tym elementów infrastruktury rowerowej, dokonywania objazdów oraz rzetelnego dokumentowania tych czynności.

W Informacji o wynikach kontroli NIK sformułowała także wnioski do ministra właściwego do spraw transportu o:

- podjęcie działań na rzecz określenia zakresu i sposobu realizacji obowiązku opracowywania projektów planów, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, mając na uwadze, że podstawą gospodarki finansowej miast są corocznie przyjmowane uchwały budżetowe;
- uregulowanie w rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg zakresu gromadzonych danych, aby umożliwić ujmowanie w niej elementów infrastruktury rowerowej przewidzianych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym.

Z kolei do organów wykonawczych miast, w których znajduje się infrastruktura rowerowa Izba wnioskuje o:

- opracowywanie dokumentów strategicznych i planistycznych dotyczących rozwoju i utrzymania miejskich sieci infrastruktury rowerowej w sposób zapewniający rzetelne monitorowanie przyjętych mierników;
- utrzymywanie infrastruktury rowerowej w stanie technicznym i estetycznym

umożliwiającym jej bezpieczne i wygodne użytkowanie.

Reasumując, należy podkreślić, że rozwój infrastruktury rowerowej jest istotny nie tylko lokalnie, ale i globalnie. Rowery mają wszechstronne zastosowanie i są przyjazne dla środowiska. Mogą być częścią zrównoważonego transportu i wspierać niskoemisyjną gospodarkę. Ważne jest zatem rozwijanie bezpiecznych i spójnych tras rowerowych oraz szeroko rozumianej infrastruktury rowerowej. Działania te muszą wiązać się ze zwiększaniem bezpieczeństwa i atrakcyjności aktywnego przemieszczania się, w tym na rowerze. Dlatego niezbędne jest zapewnienie przez urzędy miast i zarządy dróg miejskich zgodności stanu infrastruktury rowerowej z przepisami prawa i powszechnie stosowanymi standardami. Ustalenia najnowszej kontroli NIK dotyczącej utrzymania i rozwoju miejskich sieci infrastruktury rowerowej powinny więc stać się dla samorządów jednym z istotnych wyznaczników przy podejmowaniu działań w tym obszarze.

ŁUKASZ CIEŚLAK

koordynator kontroli,
obecnie asesor sądowy
w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym
we Wrocławiu,
ORCID 0000-0003-3234-3086

KRZYSZTOF CAŁKA

wicedyrektor Delegatury NIK
we Wrocławiu

Słowa kluczowe: miasto, rowery, transport, infrastruktura, polityka miejska, polityka rowerowa, samorząd miasta



Bibliografia:

1. Bruntlett M., Bruntlett Ch.: *Rowerowe miasto. Holenderski sposób na ożywienie miejskiej przestrzeni*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2021.
2. Colville-Andersen M.: *Być jak Kopenhaga. Duński przepis na miasto szczęśliwe*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2019.
3. Jarzęcka-Siwik E.: *Wykorzystanie wiedzy eksperckiej w kontrolach NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2022.
4. Kotkin J.: *Powszechna historia miasta*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2018.
5. Montgomery Ch.: *Miasto szczęśliwe. Jak zmieniać nasze życie, zmieniając nasze miasta*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2021.
6. Rose J. F. P.: *Dobrze nastrojone miasto. Czego współczesna nauka, pradawne cywilizacje i ludzka natura mogą nas nauczyć o przyszłości życia w miastach*, Wydawnictwo Karakter, Kraków 2019.
7. Sadik-Khan J., Solomonow S.: *Walka o ulice. Jak odzyskać miasto dla ludzi*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2021.
8. *Wytyczne organizacje bezpiecznego ruchu rowerowego. Podręcznik*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2019.

ABSTRACT:

Maintenance and Development of Cycling Infrastructure – Challenge to Self-Governments of Cities

The bicycle, invented over two hundred years ago, has become a more and more popular means of transportation and recreation. Inhabitants of cities are especially keen on using them: in 1960s there were some 750 million bicycles, and at the beginning of the 21st century – as many as three billion already. According to the data from Eurostat, in 2021 in the European Union 13.5 million bicycles were produced (by 11 percent more than in 2020), including 1.2 million in Poland. Simultaneously with the significant growth in the number of the users of bicycles, properly designed and developed infrastructure has become a real challenge. It is necessary to ensure a consistent network of cycling routes that will respect the rights of other users of road traffic. The objective of this article is to present, on the basis of the audit conducted by the Supreme Audit Office, how organisational units of self-governments of cities meet their obligations to maintain and further develop their cycling infrastructure.

Łukasz Cieślak, Coordinator of the audit, currently assistant judge in the Regional Administrative Court in Wrocław, ORCID 0000-0003-3234-3086

Krzysztof Całka, Deputy-Director of the Regional Branch of NIK in Wrocław

Key words: city, bicycles, transportation, infrastructure, city policy, cycling policy, self-government of a city

Remont starych budynków mieszkalnych

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, czy gminy podejmowały działania służące poprawie stanu technicznego i bezpieczeństwa eksploatacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Kontrolę obejmującą lata 2019–2021 przeprowadzono w 17 wybranych jednostkach: urzędach gmin z województw dolnośląskiego, łódzkiego, podkarpackiego, śląskiego i zachodniopomorskiego oraz u zarządców budynków komunalnych.

Gospodarowanie przestrzenią

Dokonano oceny planowania przestrzennego w wybranych gminach, aby uzyskać odpowiedź, czy obowiązujący system zapewniał możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Czynności obejmujące 17 urzędów prowadzono, gdy trwały prace nad projektem nowelizacji ustawy o planowaniu.

Środki na inwestycje

Oceniono, czy wydatki majątkowe jednostek budżetowych były realizowane w sposób gospodarny, służąc wykonaniu

zadań przypisanych tym jednostkom. Badaniem, które dotyczyło okresu od 1 stycznia 2019 do 30 czerwca 2021 r. objęto Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Sprawiedliwości, Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku i Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie.

Inwestycje strategiczne

Izba zbadała, czy projekty ze wsparciem Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych były realizowane prawidłowo i skutecznie, ich wykonanie przebiegało planowo, a także przyniosło zakładane efekty. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2022 r., przeprowadzono ją w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej oraz czterech podmiotach realizujących inwestycje.

Egzekucja administracyjna

Izba zbadała, czy wprowadzenie elektronicznej formy przekazywania wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych wpłynęło na uproszczenie

i usprawnienie procedur obowiązujących w egzekucji administracyjnej. Kontrola przeprowadzona w Ministerstwie Finansów, Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie, pięciu urzędach skarbowych, dziewięciu urzędach gmin i pięciu starostwach powiatowych dotyczyła lat 2019–2022.

Monitorowanie projektów strategicznych

NIK sprawdziła, czy system monitorowania projektów strategicznych został wdrożony i działa prawidłowo. Kontrolę przeprowadzono w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Instytucie Łączności – Państwowym Instytucie Badawczym. Ponadto badaniem kwestionariuszowym objęto 13 ministerstw. Kontrola dotyczyła lat 2018–2022.

Gospodarowanie odpadami

Z każdym rokiem zwiększa się ilość odpadów komunalnych, wzrasta cena ich odbioru, a dochody uzyskiwane z opłat za gospodarowanie nimi nie pokrywają wszystkich kosztów.

Izba sprawdziła, czy samorządy rzetelnie naliczały te opłaty i skutecznie je egzekwowały. Kontrolę obejmującą lata 2020–2022 (I połowa), z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie, przeprowadzono w 10 urzędach miast i gmin województwa mazowieckiego.

Spółki stoczniowe

Aktywa stoczniowe w Polsce są kontrolowane przez podległe odrębnym podmiotom spółki z udziałem Skarbu Państwa, co stwarza ryzyko realizacji nieskoordynowanych ze sobą strategii działania. Wpływa to negatywnie na kondycję finansową tego sektora. Celem badania było sprawdzenie, czy nadzór nad spółkami stoczniowymi sprawowano prawidłowo i skutecznie. Kontrola podjęta z inicjatywy własnej NIK objęła Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, dwa ministerstwa oraz trzy spółki Skarbu Państwa.

Zabudowa terenów zagrożonych powodzią

Najwyższa Izba Kontroli zbadła, czy organy publiczne podejmowały skuteczne działania na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią. Skontrolowano trzy miasta

na prawach powiatu, cztery starostwa powiatowe, osiem urzędów gmin. Kontrola dotyczyła lat 2018–2022 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę działalności samorządów.

Usługi doradcze i eksperckie

Analizie poddano nabywanie usług doradczych i eksperckich przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Oceniono, czy działania JST były gospodarne, a uzyskane ekspertyzy zostały prawidłowo wykorzystane. Badanie przeprowadzono w pięciu urzędach marszałkowskich, 10 starostwach powiatowych i 10 urzędach gmin. Kontrola dotyczyła lat 2020–2021.

Udostępnianie informacji przez JST

Prawo obywatela do informacji publicznej zapewnia art. 61 Konstytucji RP, a ustawa o dostępie do informacji publicznej wskazuje sposób jej realizacji. Izba sprawdziła, czy jednostki samorządu terytorialnego (JST) prawidłowo wywiązywały się z zadań wynikających z tej ustawy. Kontrolę, która dotyczyła okresu od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2022 r. przeprowadzono w czterech

urzędach marszałkowskich, czterech starostwach powiatowych, ośmiu urzędach gmin. Badaniu kwestionariuszowemu poddano 537 JST, 20 przedstawicieli mediów i cztery organizacje pozarządowe.

Dostęp do informacji w administracji rządowej

Podstawowym sposobem udostępniania informacji publicznej jest jej publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Kolejnym, często wykorzystywanym przez obywateli, jest tryb wnioskowy. NIK sprawdziła, czy jednostki administracji rządowej, zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie wywiązują się z obowiązków w tej dziedzinie. Kontrolę obejmującą okres od 1 stycznia 2019 r. do 13 października 2022 r. przeprowadzono w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dziewięciu ministerstwach oraz sześciu urzędach wojewódzkich.

Mieszkania dla niepełnosprawnych

W 2018 r. znowelizowano ustawę o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego. Celem przeprowadzonej przez Izbę kontroli była ocena, jak gminy wywiązują

się z nowych obowiązków dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób z niepełnosprawnościami. Badaniem objęto 35 jednostek z terenu siedmiu województw – 19 miast na prawach powiatu oraz 16 jednostek zarządzających komunalnym zasobem mieszkaniowym.

Pieczą zastępczą

Oceniono prawidłowość wykonywanych zadań przez instytucje odpowiedzialne za wsparcie i funkcjonowanie pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji oraz rozwiązania niezbędne do jego usprawnienia. Skontrolowano Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 14 podmiotów będących w powiatach organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej oraz siedem ośrodków pomocy społecznej, a badanie kwestionariuszowe przeprowadzono w rodzinach zastępczych i rodzinach objętych wsparciem w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Kontrola dotyczyła lat 2019–2021.

Infrastruktura rowerowa

NIK sprawdziła, czy działania podejmowane przez samorządy

miast zapewniały prawidłowe utrzymanie i rozwój sieci infrastruktury rowerowej. Kontrolę dotyczącą lat 2019–2022 przeprowadzono w 10 urzędach miast, 10 zarządach dróg miejskich, ponadto badaniem kwestionariuszowym objęto 65 urzędów miast na prawach powiatu. Szerzej na ten temat piszemy na s. 70.

Usuwanie niebezpiecznych odpadów

Odpady niebezpieczne znajdujące się w miejscu nieprzeznaczonym do ich składowania lub magazynowania powinny być niezwłocznie usuwane i przekazywane do zagospodarowania lub unieszkodliwienia. NIK sprawdziła, czy działania służące wyeliminowaniu zagrożeń z tym związanych były prawidłowe i skuteczne. Badanie przeprowadzone w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 10 gminach oraz pięciu nadleśnictwach dotyczyło lat 2019–2022.

Rehabilitacja zawodowa i społeczna

Izba sprawdziła, czy zadania podejmowane przez samorządy wojewódzkie skutecznie

wspierały rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, a osiągnięte efekty miały trwały charakter. Kontrolę obejmującą lata 2019–2021 przeprowadzono w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, pięciu samorządach województw, u 19 beneficjentów wsparcia (organizacje pozarządowe lub samorządy), a badanie kwestionariuszowe w 54 zakładach aktywności zawodowej.

Asystent osób z niepełnosprawnościami

Izba zbadała, czy system usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej finansowany ze środków publicznych funkcjonuje prawidłowo. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, trzech urzędach wojewódzkich, dwóch urzędach miast, sześciu powiatowych centrach pomocy rodzinie, czterech ośrodkach pomocy społecznej, 11 organizacjach pozarządowych. Ponadto badanie kwestionariusze wysłano do 13 urzędów wojewódzkich, 10 powiatowych centrów pomocy rodzinie, 16 ośrodków pomocy społecznej lub urzędów miast.

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2023 r., <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Utrzymanie zieleni w wybranych miastach Polski

Obowiązek prawny i znaczenie koszenia trawy

W powszechnej świadomości, ale także w opracowaniach naukowych podstawowym elementem zieleni miejskiej są drzewa. Wpływa na to ich faktyczna dominacja w krajobrazie oraz szczególna ochrona prawna, jaką są otaczane¹. Jednak nie mniej ważne są pozostałe składniki przyrody, które razem z drzewami stanowią zielenią miejską, czyli najistotniejszą, kształtowaną bezpośrednio przez człowieka część środowiska przyrodniczego w miastach. Korzystając z dokumentów publicznych, informacji o wynikach kontroli NIK, doniesień medialnych oraz odpowiedzi na ankietę skierowaną do głównych polskich metropolii, autor przybliży zasady koszenia trawy w wybranych miastach i wpływ tych zabiegów na zielenią, estetykę miejsc publicznych oraz ich związek z polityką zrównoważonego rozwoju i podnoszeniem jakości życia mieszkańców w czasach zmian klimatycznych.

¹ Obecność drzew w przestrzeni publicznej jest zasadniczo akceptowana i doceniana, dlatego zasady usunięcia drzew zostały sformalizowane a ich wycinka jest kosztowna (zob. art. 83 i nast. ustawy z 16.4.2004 o ochronie przyrody, Dz.U. z 2022 r., poz. 916, dalej u.o.p. lub ustawa o ochronie przyrody), czego nie zmienił Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok z 1.7.2014, sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68) i następujące po nim liczne zmiany legislacyjne.

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI

Znaczenie zieleni miejskiej

Prawdopodobnie obecnie już nikt nie podważa, że miasta, które zamierzają odnieść długofalowy sukces społeczno-gospodarczy muszą zapewniać swoim mieszkańcom lepszy komfort życia. Decydują o tym przede wszystkim warunki zamieszkania i pracy, jednak coraz większe znaczenie ma również dostępność i jakość miejsc spędzania wolnego czasu, w tym na powietrzu. Tworzenie i utrzymanie zieleni miejskiej czy nawet szerzej – zielonej infrastruktury (przez którą należy rozumieć strategicznie zaplanowaną sieć obszarów naturalnych i półnaturalnych z innymi cechami środowiskowymi, zaprojektowaną i zarządzaną w sposób mający zapewnić szeroką gamę usług ekosystemowych)² na terenach miejskich zwiększa poczucie wspólnoty, wzmacnia skłonność do podejmowania dobrowolnych działań prowadzonych w ramach społeczeństwa obywatelskiego, a także pomaga w eliminowaniu wykluczenia społecznego i izolacji. Jej celem jest również przyniesienie poszczególnym osobom i całej społeczności korzyści fizycznych, psychologicznych, emocjonalnych oraz społeczno-gospodarczych³. Tereny zielone w miastach, w tym

trawniki, stabilizują klimat miejski przez zwiększenie poziomu wilgotności i regulację temperatury, pochłaniają dwutlenek węgla i wydzielają tlen. Działają jak filtry, zatrzymując szkodliwe pyły (kurz i inne zanieczyszczenia) i zwiększają różnorodność biologiczną⁴. Dodatkowo są również elementem tzw. małej retencji, ponieważ pozwalają na spowolnienie odpływu wód opadowych przez co odciążają sieć kanalizacyjną. Jak zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli, „trawniki obniżają temperaturę powietrza (w upalne dni, przy gruncie o około 10°C), zmniejszają hałas o kilka decybeli i zwiększają wilgotność powietrza – w ciągu godziny metr kwadratowy trawnika oddaje do atmosfery 150 g wody”⁵.

Przeprowadzone badania wskazują nie tylko na znaczenie samych trawników dla zieleni miejskiej, lecz także jak istotne jest właściwe wykonywanie zabiegów pielęgnacyjnych. Dowodzą, że „[c]zęstotliwość i jakość koszenia wpływa zarówno na efekt wizualny, jak i na stan środowiska, przyrody oraz bezpieczeństwo użytkowników ciągów komunikacyjnych. Przestrzenie podlegające koszeniu w miastach często stanowią większość utrzymywanych terenów. Nawet niewielkie zmiany idące w kierunku utrzymywania ekstensywnego

² Zob. *Podręcznik zielonej infrastruktury – tło koncepcyjne i teoretyczne; terminy i definicje* <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiBhta69a39AhUFaAhIHUUGDFYQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fkpnmab.pl%2Fimg%2Ffiles%2FMaGIC%2FMaGIC2%2FMaGICLandscapes-Podrecznik-Zieloney-Infrastruktury.pdf&usq=AOvVaw2z4zsJtG0ncWPddvE1-7AS>> (dostęp 21.1.2023), s. 7 i nast.

³ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy* [COM(2013) 249 final], <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52013D0249>> (dostęp 7.2.2023), s. 4.

⁴ <<https://stopsuszy.imgw.pl/susza-a-koszenie-trawy/>> (dostęp 22.2.2023).

⁵ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie zielenią miejską*, nr ewid. 158/2017/P/17/077/LKR.

mogą pozytywnie wpłynąć na klimat i środowisko”⁶.

Świadomość tego stanu rzeczy wymaga więc takiego planowania przestrzeni publicznej, które uwzględni zasadnicze znaczenie zieleni miejskiej dla jakości życia człowieka. Jest to również obowiązek prawny.

Podstawy prawne utrzymania zieleni miejskiej

Koszenie trawy jest czynnością bezpośrednio ingerującą w środowisko przyrodnicze. Jej wykonywanie pozostaje w ścisłej relacji z obowiązkiem ochrony środowiska, a określając jego podstawy prawne nie można pominąć zasady zrównoważonego rozwoju, proklamowanej w art. 5 Konstytucji⁷. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że w jej ramach mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot⁸. Taką infrastrukturą jest również zieleni publiczna, będąca istotnym składnikiem zarówno przyrody, jak i całej przestrzeni publicznej⁹. Z kolei art. 74 ust. 1

Konstytucji nakazuje władzom publicznym prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a art. 74 ust. 2 ochronę środowiska wprost czyni obowiązkiem tych władz. Powołane wyżej zasady konstytucyjne znajdują rozwinięcie m.in. w przepisach ustawy o ochronie przyrody, która w art. 2 ust. 1 wyjaśnia na czym ona polega, stanowiąc m.in. o zachowaniu i zrównoważonym użytkowaniu zieleni w miastach i wsiach, a w art. 2 ust. 2, precyzując cele ochrony przyrody, wymienia zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewienia. Przepis art. 4 ust. 1 u.o.p. nawiązuje wyraźnie do art. 74 ust. 2 Konstytucji, statuuując obowiązki organów administracji publicznej: dbałość o przyrodę jako dziedzictwo i bogactwo narodowe oraz zapewnianie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody¹⁰.

Jak wynika z powyższej analizy, podstawowym aktem prawnym dotyczącym problematyki poruszanej w artykule jest ustawa o ochronie przyrody. Stanowi ona m.in.:

- co jest przedmiotem ochrony – tereny zieleni, czyli „tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne,

⁶ Fundacja Sendzimira, *Standardy utrzymania terenów zieleni w miastach*, 2022, s. 18.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej Konstytucja).

⁸ Wyrok TK z 28.11.2013, sygn. K 17/12 (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125).

⁹ Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 27.3.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503; dalej u.p.z.p.) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych, zaś zarówno w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 10 ust. 1 pkt 3), jak i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 3 i 3a) uwzględnia się zasady ochrony środowiska, przyrody i kształtowania krajobrazu.

¹⁰ Wyroki NSA z 18.1.2008, sygn. akt II OSK 1887/06 oraz z 14.12.2011 r., sygn. akt II OSK 1871/10 <www.orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp 2.2.2023).

a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym” (art. 5 pkt 21 u.o.p.). Należy przy tym podkreślić, że określenie tych terenów jako pełniących „funkcje publiczne” oznacza, że mają być powszechnie dostępne i zasadniczo powinny stanowić własność państwową lub komunalną¹¹. Z takim stanowiskiem koresponduje pojęcie obszaru przestrzeni publicznej, przez którą należy rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne – o jego utworzeniu decyduje rada gminy w studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego (art. 2 pkt 6 u.p.z.p.). Funkcja ochronna jest również realizowana przez ograniczanie możliwości wycinania drzew i krzewów oraz likwidacji terenów

zieleni (zob. art. 127 ust. 2 pkt 6 u.o.p.), co nakłada na gminy obowiązek rozwoju tych terenów i – przynajmniej teoretycznie – nakazuje kompensację potencjalnych strat w tym zakresie;

- dlaczego jest przedmiotem ochrony – ochrona „zieleni w miastach i wsiach” jest zarówno elementem ochrony przyrody (art. 2 ust. 1 pkt 8 u.o.p.), jak i jej celem (art. 2 ust. 2 pkt 5 u.o.p.), której znaczenie, jak wskazują dane dotyczące zmian klimatycznych i zmian ekosystemów, istotnie wzrasta, zwłaszcza ze względu na potrzebę zapewnienia społeczeństwu zdrowych warunków życia¹². Nadto, o czym stanowi przywołany wyżej art. 2 pkt 6 u.p.z.p., jak każda przestrzeń publiczna jest obszarem „o szczególnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia”;

- kto jest odpowiedzialny za przedmiot ochrony – jak wskazują wyżej przytoczone przepisy, tereny „zielone” powinny z założenia mieć status publiczny i w związku z tym troska o nie spoczywa przede wszystkim na podmiotach publicznych. Precyzuje to art. 78 u.o.p., który wprost

¹¹ Zob. wyrok WSA z 27.6.2019, sygn. akt VIII SA/Wa 358/19 <www.orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp 2.2.2023). Jak piszą D. Danecka i W. Radecki, „roślinność pełni funkcje publiczne”, gdy znajduje się na terenie publicznym, tj. dostępnym dla większej, nieokreślonej z góry liczby osób. „Jednak to nie wystarczy, aby uznać, że stanowi ona teren zieleni w znaczeniu prawnym. Należy więc różnicować: 1) z jednej strony parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody i cmentarze, które z istoty swej są obiektami publicznymi, wobec czego roślinność na tych terenach wchodzi zawsze w skład terenów zieleni; 2) z drugiej strony zieleń towarzysząca, która może, lecz nie musi pełnić funkcji publicznych, a więc nie zawsze będzie terenem zieleni. Najprostszy przykład to zieleń towarzysząca budynkom prywatnym lub prywatnym obiektom przemysłowym, która nie jest terenem zieleni w rozumieniu prawnym. Gdyby przyjąć stanowisko przeciwne, to okazałoby się, że rada gminy jest zobowiązana do utrzymywania w należyłym stanie zieleni towarzyszącej obiektom prywatnym, a to byłoby absurdem”. [w:] *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78-90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2017, Nb 4. Zob. również K. Gruszecki: *Ocena prawna rozwiązań prawnych mających wpływ na skuteczność ochrony zieleni poza lasami oraz uwagi de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” nr 9/2022, s. 76-77.

¹² Zob. uchwała nr 136 Rady Ministrów z 14.6.2022 w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej 2030 (M.P. poz. 746), s. 50 i nast.

stanowi, że: „[r]ada gminy jest obowiązana zakładać i utrzymywać w należyłym stanie tereny zieleni i zadrzewienia”. Jest on uszczegółowieniem art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym¹³, wskazującego, że „[d]o zadań własnych gminy należy (...) zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty lokalnej, w tym sprawy dotyczące zieleni gminnej i zadrzewień”.

Należy jednak pamiętać, że zgodnie z art. 86 Konstytucji obowiązek ochrony środowiska ma charakter powszechny (jest skierowany do każdego), a jego treść jest skonkretyzowana w ustawach¹⁴.

Dodatkowym, niezwykle istotnym elementem zobowiązującym do należytego utrzymywania zieleni na terenach publicznych jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa¹⁵. Zaniedbane obszary zielone bywają zagrożeniem dla uczestników ruchu drogowego¹⁶, a także przyczyniają się do degradacji gruntów pod względem krajobrazowym i estetycznym¹⁷. Nakaz odpowiednich działań w tym zakresie ciąży na zarządcach dróg¹⁸, którymi są również gminy¹⁹. Art. 3 ust. 1 u.u.p.c.g. wskazuje, że „[u]trzymanie

czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy”. Obowiązek ten polega m.in. na: zapobieganiu zanieczyszczania ulic, placów i terenów otwartych, zbieraniu i pozbywaniu się: błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z dróg dla pieszych przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na drodze dla pieszych (zob. art. 3 ust. 2 pkt 11 oraz art. 5 ust. 4 u.u.p.c.g.). Ustawodawca nie wspomina tu o utrzymaniu zieleni ani tym bardziej o koszeniu trawy. Jednak sformułowanie „w szczególności” pozwala przyjąć, że jest to katalog otwarty, który może zostać uzupełniony przez gminę w drodze uchwały rady. Reasumując, przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie dokonują takiego uszczegółowienia obowiązku dbałości o zielen publiczną, aby wprost stwierdzić, że jej elementem jest również koszenie trawy. Na marginesie należy przypomnieć, że utrzymywanie zieleni we właściwym stanie jest obowiązkiem o charakterze organizatorskim,

¹³ Ustawa z 8.3.1990 o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40; dalej u.s.g.).

¹⁴ Np. w ustawie z 20.5.1971 – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151) penalizowane jest: wypalanie trawy na polach (art. 81 § 4), niszczenie lub uszkodzenie roślinności na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, w tym deptanie trawy lub zieleńca (art. 144 § 1), zbieranie trawy w nienależącym do sprawy wykroczenia lesie (art. 153 § 1 pkt 3), zanieczyszczanie lub zaśmiecanie trawy lub zieleńca (art. 145 § 1), niszczenie trawy na gruncie leśnym lub rolnym (art. 156 § 1).

¹⁵ Zob. Informację o wynikach kontroli NIK: *Zapobieganie rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce*, nr ewid. 189/2019/P/19/077/LKR.

¹⁶ Zob. wyniki kontroli NIK: *Utrzymanie zieleni przydrożnej*, nr ewid. I/15/005/LLO.

¹⁷ Zob. Informację o wynikach kontroli NIK: *Utrzymanie nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych*, nr ewid. 190/2012/p/12/178/LWA.

¹⁸ Obowiązek koszenia trawników w skrajni dróg publicznych wynika z § 113 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518). Jest to jedyny akt prawny powszechnie obowiązujący, który wprost dotyczy koszenia trawy.

¹⁹ Zob. ustawa z 13.9.1996 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2519; dalej u.u.p.c.g.).

za którego niewykonanie ustawa nie przewiduje żadnych sankcji²⁰. Nie było więc podstaw, aby w tym zakresie wykształciło się orzecznictwo i doktryna, które wcześniej rozwinęłyby podjęte w artykule zagadnienia²¹.

Utrzymanie zieleni miejskiej w praktyce

Przedstawiona wyżej analiza regulacji prawnych prowadzi do wniosku, że utrzymanie trawników w miastach na terenach publicznych, choć jest przede wszystkim obowiązkiem komunalnym, nie zostało wprost wskazane w przepisach prawa. Skoro jednak powszechnie wiadomo, że: trawniki są koszone a jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty wchodzące w skład władz publicznych, muszą działać na podstawie i w granicach prawa, to powstaje pytanie, jaka jest podstawa prawna tych zabiegów?

Uzupełnieniu danych pozyskanych z powszechnie dostępnych źródeł, m.in. z informacji o wynikach kontroli NIK oraz stron internetowych²², posłużyły odpowiedzi na pytania skierowane do wybranych

miast w trybie dostępu do informacji publicznej²³:

1. Czy koszenie trawy jest prawnym obowiązkiem gminy – a jeśli tak, to jaka jest jego podstawa?
2. W jaki sposób koszenie trawy wpisuje się w politykę miasta (w związku z utrzymaniem porządku i czystości w gminie, estetyki, korzyści ekologicznych itp.)?
3. Jak często na terenie należącym do gminy jest koszona trawa?
4. Czy rozważane były korzyści i straty ekologiczne wynikające z częstotliwości koszenia trawy?
5. Jakie są koszty koszenia ponoszone w skali roku przez miasto (w latach 2015–2022)?
6. Jak wpisuje się koszenie trawy w politykę zrównoważonego rozwoju?
7. Czy były/są rozważane zmiany w zasadach koszenia trawy, np. w związku z suszą, zaleceniami ekologów, organizacji społecznych?
8. Czy zasady koszenia były kwestionowane na drodze prawnej lub były przedmiotem interpelacji?

Prośbę o udzielenie odpowiedzi na te pytania otrzymały: Warszawa²⁴, Kraków²⁵,

²⁰ D. Danecka, W. Radecki: *Uwaga 9 do art. 78 [w:] Ustawa o ochronie przyrody...*, op. cit.

²¹ Warto przypomnieć, że w Informacji o wynikach kontroli NIK: *Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w celu podniesienia walorów krajobrazowych i estetycznych gmin województwa mazowieckiego*, nr. ewid. 155/2011/11/012/LWA, Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła postulat zmian ustawowych regulujących utrzymanie zieleni, m.in. wprowadzenia do ustawy o ochronie przyrody art. 78a o treści „Rada gminy określa warunki i zasady zagospodarowania i utrzymania zieleni w gminie”, a także szeregu zmian do u.u.p.c.g., precyzujących ten obowiązek. Mimo pozytywnej reakcji strony rządowej i samorządowej (zob. P. Szymański: *Nowy pomysł NIK: Grzywna za zaniedbaną działkę i nieskoszoną trawę*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 29.5.2012) nie został on wprowadzony w życie.

²² Zob. np. <<https://www.wroclaw.pl/zielony-wroclaw/ekoszenie-we-wroclawiu-zasady-koszenia-trawnikow>> (dostęp 21.12.2022), <<https://warszawa19115.pl/-/koszenie-trawnikow-w-warszawie>> (dostęp 2.3.2023).

²³ Autor we wniosku nie wskazał, jako podstawy prawnej wystąpienia, ustawy z 6.9.2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 901, ze m.; dalej u.d.i.p.).

²⁴ Odpowiedzi udzielił Prezydent m. st. Warszawy.

²⁵ Odpowiedzi udzielił Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie.

Łódź²⁶, Wrocław²⁷, Poznań²⁸, Gdańsk²⁹, Szczecin³⁰, Białystok³¹, Bydgoszcz³², Katowice³³ oraz Rzeszów³⁴.

Te miasta, które odpowiedziały na pierwsze pytanie potwierdziły, że koszenie trawy jest elementem realizacji obowiązku troski o zielen miejską i w związku z tym stanowi zadanie własne gminy. Jednak wskazywano różne, choć powtarzające się podstawy prawne koszenia. Przede wszystkim powoływano ustawę o samorządzie gminnym (art. 7 u.s.g. *in extenso* – Katowice, art. 7 ust. 1 pkt 12, 14 i 15 u.s.g. – Bydgoszcz, art. 7 ust. 1 pkt 2 i 12 u.s.g. – Szczecin) oraz ustawę o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (art. 3 ust. 1 – Gdańsk, art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 – Poznań, art. 5 ust. 5 – Rzeszów). Dodatkowo w odpowiedzi Szczecina wskazano art. 78 w związku z art. 5 pkt 21 u.o.p. a także rozporządzenie regulujące obowiązek koszenia trawników w skrajni dróg

publicznych³⁵. To samo rozporządzenie, wraz z podstawą ustawową³⁶, a także art. 3 ust. 1 u.u.p.c.g. podano w odpowiedzi Białegostoku. Z kolei Łódź poinformowała, że prace związane z koszeniem są prowadzone „w oparciu o obowiązujące przepisy prawa (m.in. ustawę – Prawo o ruchu drogowym)” oraz zarządzenie Prezydenta Miasta³⁷. Akt prawa miejscowego jako podstawę prawną wskazał również Kraków³⁸. W odpowiedzi przekazanej przez Warszawę (oraz w dołączonych informacjach z dzielnic miasta) nie podano żadnej podstawy prawnej koszenia.

Z kolei Wrocław odmówił wskazania podstaw prawnych ze względu na to, że „informacja o obowiązujących przepisach prawa [...] nie podlega udostępnieniu w trybie u.d.i.p.”³⁹. W moim przekonaniu nie jest to prawidłowe założenie⁴⁰. Dodatkowo odpowiedzi udzielane przez inne miasta – i wskazanie przez nie różnych

²⁶ Odpowiedzi udzielił Urząd Miasta Łodzi.

²⁷ Odpowiedzi udzielił Zarząd Zieleni Miejskiej we Wrocławiu.

²⁸ Odpowiedzi udzielił Urząd Miasta Poznania.

²⁹ Odpowiedzi udzielił Gdański Zarząd Dróg i Zieleni.

³⁰ Odpowiedzi udzielił Prezydent Miasta Szczecin.

³¹ Odpowiedzi udzielił Departament Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

³² Odpowiedzi udzielił Urząd Miasta Bydgoszczy.

³³ Odpowiedzi udzielił Wydział Kształtowania Środowiska Urzędu Miasta Katowice.

³⁴ Odpowiedzi udzielił Zarząd Zieleni Miejskiej w Rzeszowie.

³⁵ § 113 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 24.6.2022 w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. poz. 1518).

³⁶ Ustawa z 21.3.1985 o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693).

³⁷ Zarządzenie Nr 8378/VIII/21 Prezydenta Miasta Łodzi z 21.9.2021 w sprawie standardów kształtowania, utrzymania i ochrony zieleni w Łodzi.

³⁸ Uchwała Rady Miasta Krakowa nr VIII/113/15 z 4.3.2015 w sprawie utworzenia i zatwierdzenia jednostki budżetowej Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie.

³⁹ Jako podstawę odmowy wskazano wyrok WSA z 10.8.2017, sygn. II SAB/Łd 122/17.

⁴⁰ Artykuł 9 ust. 1 pkt 3 ustawy z 8.10.2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.; dalej u.u.i.ś.) stanowi, że: „Udostępnieniu, o którym mowa w art. 8 [tj. informacji o środowisku i jego ochronie], podlegają informacje dotyczące: środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska (...)”.

podstaw prawnych – pozwalają przyjąć, że jednoznaczne ustalenie, jakie przepisy upoważniają do wykonania analizowanego obowiązku nie jest tak oczywiste. Lako niczna odpowiedź nie pozwoliła również na wysnucie wniosku, czy Wrocław uzna je koszenie trawy za prawny obowiązek gminy, co jednak wydaje się oczywiste.

Z odpowiedzi na kolejne pytanie związane ze wskazaniem przez ankietowane metropolie, jak koszenie trawy wpisuje się w politykę miasta, można wyciągnąć wniosek, że stanowi ono przede wszystkim niezbędny element ogólnego zarządzania terenami miejskimi. W jego ramach konieczne jest pogodzenie wymogów środowiskowych, zachowanie bezpieczeństwa mieszkańców i ruchu drogowego oraz estetyki dostosowanej do charakteru różnych obszarów miasta. Aby zwiększyć efektywność podejmowanych działań miasta podejmują współpracę z naukowcami w celu zidentyfikowania ryzyka związanego z utrzymaniem zieleni oraz opracowania standardów jej utrzymania, co ma prowadzić do maksymalizacji korzyści społecznych, ekologicznych oraz – pośrednio – finansowych. Szczególnie interesujące są tu inicjatywy podjęte przez Kraków, na którego zlecenie Fundacja Sendzimira, we współpracy z innymi miastami i ekspertami w dziedzinie zieleni przygotowała specjalistyczną publikację „Standardy utrzymania zieleni w miastach”. Z przekazanych w odpowiedzi informacji wynika, że ze specjalistami

współdziałała również Łódź, w której opracowano „Standardy pielęgnacji trawników i zieleni miejskiej w Łodzi”⁴¹ oraz Szczecin, gdzie przygotowano „Standardy utrzymania, ochrony i rozwoju terenów zieleni Miasta Szczecin oraz obowiązków służących ich wdrożeniu”⁴². Z kolei Wrocław wskazał, że „[w]niosek (...) ze względu na brak sprecyzowania udostępnienia jakiej konkretnie informacji żąda wnioskodawca nie jest możliwy do rozpoznania”.

Bezpośredni wpływ na skuteczność podejmowanych działań pielęgnacyjnych ma również częstotliwość koszenia. Ankietowane miasta wskazały, że zależy ona głównie od rodzajów obszarów, których zabiegi pielęgnacyjne dotyczą oraz warunków pogodowych i hydrologicznych.

Opracowane przez niektóre metropolie standardy utrzymania terenów zielonych przewidują zróżnicowanie częstotliwości koszenia, co wynika m.in. z uwzględnienia rodzaju nasadzeń oraz ich funkcji. Najczęściej koszone są trawniki w miejscach określanych jako reprezentacyjne/prestżowe (zazwyczaj wskazana jest długość trawy, jaka ma być w takim miejscu utrzymana) a najrzadziej łąki kwietne (zwykle raz w roku). Niektóre obszary zielone są wyłączone z koszenia na stałe (Katowice, Poznań, Warszawa), a także zaprzestano w nich wszelkich zabiegów pielęgnacyjnych poza usuwaniem zagrożeń dla życia i mienia ludzi (Kraków). W niektórych miejscach (pasy drogowe, brzegi rzek i innych cieków wodnych) koszenie

⁴¹ Załącznik nr 1 do zarządzenia wskazanego w przypisie 37.

⁴² Zarządzenie nr 140/21 Prezydenta Miasta Szczecin z 23.3.2021 w sprawie standardów utrzymania, ochrony i rozwoju terenów zieleni Miasta Szczecin oraz obowiązków służących ich wdrożeniu.

odbywa się tak często, jak tego wymagają względy bezpieczeństwa i konieczność utrzymania drożności koryt cieków wodnych (Białystok, Kraków, Łódź). Warto wskazać, że Fundacja Sendzimira zaleca „takie planowanie koszenia, aby nie tylko zwiększać odporność miast na ryzyka klimatyczne (wzrost temperatury, gwałtowne zjawiska atmosferyczne), lecz także przyczyniać się do mitygacji efektów zmiany klimatu, np. zmniejszając wykorzystanie energii, materiałów czy paliw kopalnych. Rezygnacja z intensywnego koszenia korzystnie wpłynie na zwiększenie potencjału retencyjnego terenów zieleni, oczyszczanie powietrza z zanieczyszczeń czy wreszcie miejski mikroklimat. Mniejsza częstotliwość koszenia pozytywnie wpływa na zachowanie bioróżnorodności (np. zapewnienie pokarmu owadom zapylającym i miejsc bytowania różnym grupom zwierząt). W efekcie w większym stopniu niż intensywnie utrzymywane tereny zieleni zapewnia mieszkańcom cenny kontakt z przyrodą”⁴³. Interesujące założenia co do reguł podejmowania zabiegów pielęgnacyjnych zostały zawarte w zaleceniach koordynatora ds. zrównoważonego rozwoju i zieleni m. st. Warszawy: pierwsze koszenie w sezonie powinno się odbyć dopiero po przekwitnięciu pierwszych majowych kwiatów (mniszka lekarskiego) oraz przy sprzyjającym „oknie pogodowym”, czyli braku opadów i upałów. Koszenie winno być również wstrzymane w określonych, niesprzyjających warunkach: utrzymującej się przez co najmniej

2 tygodnie temperaturze powietrza powyżej 26°C przy jednoczesnym braku lub niewystarczających opadach.

Dodatkową przesłanką podjęcia działań są obserwacje terenowe prowadzone przez pracowników jednostek komunalnych. W ich rezultacie następuje korekta miejsc i terminów koszenia (Kraków, Rzeszów). Może odbywać się ono również interwencyjnie, na podstawie zgłoszeń od mieszkańców lub radnych, z związku z zasychaniem traw (w sytuacji posuchy) oraz w wypadkach wystąpienia suszy.

Koszenie jest przez respondentów uznawane za oczywistą i konieczną formę pielęgnacji, służącą prawidłowemu wzrostowi traw, pozwalającą na powstrzymanie wzrostu gatunków niepożądanych (chwaśców), zwiększenie bezpieczeństwa ruchu, łatwiejszy dostęp do plenerowych placów zabaw, siłowni itp. Z kolei postępujące minimalizowanie koszenia skutkuje podnoszeniem bioróżnorodności trawników, ograniczaniem powstawania tzw. wysp ciepła i zwiększeniem populacji pożytecznych owadów oraz ochroną szlaków migracyjnych płazów/gadów, zwiększeniem zachowania wody w glebie oraz przekształcaniem trawników w formy bardziej naturalne, np. łąki miejskie. Ograniczenie koszenia jest traktowane jako sposób na zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i ograniczenie hałasu również dlatego, że rzadziej używane są dmuchawy i kosiarki spalinowe (Rzeszów, Warszawa-Wesoła). Rozwiązaniem pośrednim jest stosowanie systemu rotacyjnego, w ramach którego na obszarze

⁴³ Fundacja Sendzimira, op.cit., s. 18.

zielonym wyznaczana jest strefa użytkowa (np. place zabaw, siłownie, ciągi komunikacyjne), która jest koszona częściej oraz strefa naturalistyczna, która jest utrzymywana w formie łąki kwietnej (Rzeszów). Korzyści i straty ekologiczne wynikające z koszenia trawy były również poruszane w trakcie kampanii edukacyjnych⁴⁴.

Udzielone odpowiedzi wskazują również na stały spadek częstotliwości koszenia odnoszący się do całych obszarów zielonych w miastach (poza obszarami reprezentacyjnymi i pasami drogowymi) oraz na ekstensywne koszenie i naturalizację coraz większych obszarów zieleni miejskiej.

Rezygnacja z intensywnego koszenia i podlewania, a także pozostawianie pokosu na niektórych trawnikach to działania, które bezpośrednio wpływają na koszty koszenia ponoszone przez ankietowane miasta. Większość odpowiedzi zawiera zastrzeżenie, że podane informacje nie są pełne, ponieważ koszeniem zajmują się również podmioty, które nie wypowiedziały się w imieniu ankietowanych miast. Z przekazanych danych wynika stały wzrost kosztów koszenia, który jednak jest niższy niż wzrost inflacji w okresie objętym badaniem. Prawdopodobnie wynika to także ze wskazanej wyżej modyfikacji sposobów zagospodarowania obszarów zielonych i prowadzenia gospodarki bardziej ekstensywnej, która – w opinii ankietowanych – jest również tańsza. Wyjątkiem od reguły wzrostu kosztów

w analizowanych przypadkach są lata 2020 i 2021, które przyniosły zahamowanie, a nawet spadek kosztów utrzymania trawników. W ankietach nie były wskazane przyczyny tego zjawiska; zapewne powodów należy upatrywać również w dłuższych okresach lockdownu w tych latach.

Metropolie nie udzieliły bezpośredniej odpowiedzi, jak koszenie trawy wpisuje się w politykę zrównoważonego rozwoju. Część ankietowanych miast (Łódź, Gdańsk, Poznań) wskazała, że ich działania wpisują się w zasady prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju określone w generalnym dokumencie, jakim są Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu, realizowane w 44 największych polskich miastach we współpracy z Ministerstwem Ochrony Środowiska⁴⁵. Część zwróciła uwagę na inne dokumenty programowe i opracowania specjalistyczne, mające na celu osiągnięcie kompromisu między potrzebami miasta i jego mieszkańców a zachowaniem jak największej i maksymalnie zróżnicowanej zieleni miejskiej. Zauważyć można stały trend, w wyniku którego coraz większą akceptację – zarówno ze strony władz miejskich, jak i mieszkańców – znajdują działania ograniczające koszenie, w tym rezygnacja z intensywnie pielęgnowanych trawników na rzecz ekstensywnie uprawianych łąk kwietnych. Prowadzone są również działania informacyjne i szkoleniowe zachęcające podmioty prywatne do ograniczania koszenia⁴⁶.

⁴⁴ Kampania edukacyjna „Grabienie i koszenie – przyrodnicze utrapienie” realizowana w Poznaniu.

⁴⁵ Zob. <<https://ios.edu.pl/projekt/opracowanie-planow-adaptacji-do-zmian-klimatu-w-miastach-powyzej-100-tys-mieszkanow/>> (dostęp 5.3.2023).

⁴⁶ Należy zauważyć, że obecnie nie ma podstaw prawnych, aby domagać się koszenia trawy od właścicieli terenów zielonych znajdujących się na nieruchomościach niepublicznych.

W działaniach związanych z modyfikacją zasad, na podstawie których odbywa się koszenie trawy podstawową rolę odgrywają obserwacje własne związane z pogodą oraz sugestie zawarte w opracowaniach naukowych, w części przygotowane przez specjalistów, którym metropolie to zleciły. Interpelacje radnych⁴⁷ oraz opinie mieszkańców⁴⁸ są traktowane jako sygnał do działań doraźnych, jednak w przedstawionych przez metropolie odpowiedziach nie ma informacji, aby stanowiły one inspirację do działań długofalowych. Z przekazanych danych wynika, że wyjątkiem jest Poznań, gdzie corocznie są prowadzone konsultacje z mieszkańcami, radami osiedli oraz organizacjami ekologicznymi, które wpływają na decyzje o zakresie i częstotliwości koszenia⁴⁹.

Co jest informacją publiczną

Kierując artykuł do czytelników „Kontroli Państwowej”, nie można pominąć dodatkowych okoliczności, przede wszystkim o charakterze formalnym, które pojawiły się podczas jego przygotowania.

Wystąpienia do ankietowanych miast zostały zatytułowane jako wniosek o udostępnienie informacji, jednak bez wskazania

podstawy prawnej. Ponadto pytania zostały sformułowane w sposób dość ogólny, aby umożliwić respondentom jak najszersze odniesienie się do wskazanych w nich problemów⁵⁰. Przekazane respondentom pytania bez wątpienia dotyczą spraw związanych z ochroną środowiska, a więc podstawą prawną udzielenia informacji mogła być zarówno u.i.d.p., jak i u.u.i.ś. Niektóre z nich mogłyby zostać uznane za dotyczące informacji przetworzonej, a to skutkowało ograniczeniem obowiązku udzielenia informacji, jednak art. 3 ust. 1 pkt 1 u.i.d.p. zezwala na pozyskiwanie informacji przetworzonej, zaś zawarte w pytaniach sformułowania, np. „zrównoważony rozwój” czy „korzyści ekologiczne” zostały wielokrotnie wykorzystane na stronach internetowych ankietowanych metropolii oraz ich jednostek komunalnych zajmujących się pielęgnacją i ochroną zieleni. W praktyce orzeczniczej wypracowanej przez sądy administracyjne na podstawie art. 74 ust. 3 Konstytucji eksponuje się również, że konstytucyjne prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska ma zakres znacznie szerszy, aniżeli wynikałoby to z literalnej treści art. 9 u.u.i.ś. Udostępnieniu podlega bowiem każda informacja o środowisku,

⁴⁷ W większości wypadków interpelacje radnych koncentrują się na estetyce prowadzonych zabiegów oraz ich kosztach. Warto jednak przytoczyć przykład z Bydgoszczy, gdzie radna zwróciła się o uwzględnienie przez władze miasta opinii społeczników w planowaniu zasad koszenia w mieście, oraz warszawskiej dzielnicy Ochota, gdzie radna – w związku z zapytaniami mieszkańców – wystąpiła o zaprzestanie koszenia trawy podczas upałów, a także wskazała na znaczenie trawników dla ochrony przyrody (m.in. jeży i młodych ptaków) i poprawy jakości życia mieszkańców.

⁴⁸ Opinie i pytania mieszkańców dotyczą przede wszystkim uporządkowania terenu (w ramach czego odbywa się koszenie) oraz przedstawienia obaw, że niekoszona trawa zwiększa zagrożenie ze strony żmij i kleszczy. Wymaga podkreślenia, że władze samorządowe nie prowadzą w tym zakresie polityki edukacyjnej i informacyjnej.

⁴⁹ Dzielnica Bielany m.st. Warszawy poinformowała, że od 2019 r. do wszystkich wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych wysyłane są apele „o wprowadzenie mądrych zasad koszenia”.

⁵⁰ Autor, aby ułatwić adresatom ustalenie przyczyny zainteresowania pozyskaniem informacji, we wnioskach wskazał cel wystąpienia (praca naukowa) i podał adresatom swoją afiliację naukową.

niezależnie od tego, czy została wymieniona w art. 9 ust. 1 u.u.i.ś. – chyba że organ wykaże, iż w konkretnej sprawie nie ma możliwości jej przekazania. Oznacza to, że udostępnienie tego rodzaju informacji jest regułą, a odstępstwa od niej mają charakter wyjątkowy i powinny wprost wynikać z przepisów prawa jednoznacznie określających, jakiego rodzaju informacje nie podlegają udostępnieniu⁵¹.

Przekazanie wniosków o dostęp do informacji publicznej poprzedziły ustalenia, z których wynikało, że właściwym adresatem pytań są gminy, ponieważ to na nich ciąży ustawowy obowiązek troski o zieleni publiczną, wymagający odpowiedniego, wieloletniego planowania i finansowania. Uzasadnione było więc założenie, że szczególnie w wypadku tak dużych podmiotów jak ankietowane metropolie, problemy podnoszone w pytaniach powinny być już wcześniej rozważone, a udzielenie odpowiedzi nie sprawi trudności⁵².

Nie może zmienić oceny tej sytuacji przekazanie lub zlecenie zadań innym podmiotom – odpowiedzialność za ich wykonanie ciąży z mocy prawa na gminie. Ustalenie to miało szczególne znaczenie w kontekście wystąpienia z wnioskiem

o udostępnienie informacji do Urzędu Miasta Wrocław. W odpowiedzi wskazano, że jednostka ta nie jest dysponentem informacji, o które proszono. Wrocław wyjaśnił także, że „informacje te mogą znajdować się w posiadaniu Zarządu Zieleni Miejskiej”, jednak u.i.d.p. „nie wyposażyła organu władzy publicznej w kompetencje do przekazywania wniosku o udostępnienie informacji publicznej do załatwienia według właściwości”. Autor zwrócił się o informacje do wskazanej jednostki i uzyskał fragmentaryczne odpowiedzi ze wskazaniem, że kompetencje do wypowiedzania się na ten temat posiada inny podmiot. Problem ten, choć w mniejszej skali, dotyczył również innych respondentów⁵³. Stawia to pod znakiem zapytania skuteczność i efektywność struktur miejskich, a w szczególności jakość ich wewnętrznej komunikacji i koordynacji⁵⁴.

Zagadnieniem wartym odrębnej analizy była forma udzielania odpowiedzi przez adresatów. Pytania zostały wysłane za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego⁵⁵. W związku z tym odpowiedzi powinny być przesyłane również z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej (nie zachodziły

⁵¹ Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.1.2020, sygn. akt I OSK 3483/18 oraz z 5.1.2023, sygn. akt III OSK 6352/21 <www.orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp 27.2.2023).

⁵² Z wyjątkiem Łodzi ankietowane metropolie poinformowały o przedłużeniu terminu na udzielenie odpowiedzi.

⁵³ Analogiczną odpowiedź przekazali burmistrzowie dzielnic: Śródmieście, Praga Północ oraz Wawer m.st. Warszawy.

⁵⁴ Na przykład Zarząd Zieleni Miejskiej m.st. Warszawy na swojej stronie internetowej w sposób dość szczegółowy przedstawił informacje, których miasto w odpowiedzi wcale nie wskazało, choćby w formie odnośnika do swojej odpowiedzi (zob. <<https://zww.waw.pl/2020/05/15/rozpoczynamy-pierwsze-niezbedne-koszenie-wybranych-trawnikow-pozostajacych-pod-opieka-zarzadu-zieleni-m-st-warszawy/>> (dostęp 24.2.2023)). Również informacje przekazane przez Gdańsk dotyczyły tylko jednego ze zobowiązanych podmiotów (Gdański Zarząd Dróg i Zieleni), pominięto zaś inne podmioty komunalne (Gdańskie Nieruchomości, Gdańskie Wody oraz Gdański Ośrodek Sportu).

⁵⁵ Na podstawie ustawy z 18.11.2020 o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 569, ze zm.).

okoliczności wykluczające taką możliwość⁵⁶. Jednak część odpowiedzi została przekazana pocztą tradycyjną, część listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, pozostałe zaś na adres poczty elektronicznej autora.

Konkluzje

Podsumowując przeprowadzone badania, można sformułować kilka wniosków. Po pierwsze, przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie regulują wprost (poza koszeniem trawników w skrajni dróg publicznych), w jaki sposób gmina ma wykonywać zadania związane z utrzymaniem tej części zieleni miejskiej. Dlatego zasadnicze znaczenie ma samodzielna rekonstrukcja podstawy prawnej przez jednostki samorządu terytorialnego i określenie zakresu zadań metropolii w aktach prawa miejscowego⁵⁷. Bez ustawowej podstawy nie jest możliwe rozciągnięcie zasad utrzymania zieleni na nieruchomości niebędące w zarządzie komunalnym, w tym tak istotne dla funkcjonowania miast, jak tereny wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych.

Po drugie, trzeba zauważyć, że niezbędnym elementem poprzedzającym uregulowanie zasad pielęgnacji zieleni miejskiej jest profesjonalna diagnoza stanu przyrody. Powinna

ona, co do zasady, pozwalać na wskazanie podstawowych problemów dotyczących zieleni miejskiej, umożliwiać równomierność jej rozmieszczenia w poszczególnych częściach miasta, wskazywać miejsca, na których występują obszary cenne przyrodniczo, zagrożone zmniejszaniem terenów zielonych w wyniku narastającej presji inwestycyjnej itp. Taka diagnoza mogłaby pomóc w określeniu priorytetów i niezbędnych działań w ramach koncepcji zachowania i rozwoju terenów zielonych w mieście⁵⁸, czemu mogą służyć Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu. Ich opracowanie wpisuje się w politykę zrównoważonego rozwoju miast, ponieważ w ewolucji obszarów zielonych władze komunalne widzą szansę na podniesienie jakości życia mieszkańców⁵⁹. Określanie szczegółowych wymagań dotyczących stanu utrzymania terenów publicznych w umowach z podmiotami zewnętrznymi pozwala w dalszej kolejności na kontrolę zleczanych prac i ogranicza uznaniowość ocen jakości świadczonych usług⁶⁰.

Po trzecie, opieka nad zielenią miejską jest istotnym wyzwaniem dla gmin pod względem formalnoprawnym⁶¹ oraz wymaga specjalistycznej wiedzy. Ocena stanu środowiska przyrodniczego, a zatem również poziomu jakości życia w mieście, musi

⁵⁶ Zgodnie z art 39¹ § 1 ustawy z 14.6.1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.).

⁵⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie...*, op.cit., s. 12.

⁵⁸ Por. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach*, nr ewid. 172/2021/P/21/074/LLU.

⁵⁹ Zob. załącznik do uchwały Nr XIV/320/11 Rady Miasta Szczecin z 19.12.2011 „Strategia Rozwoju Szczecina 2025”, s. 42 oraz odpowiedź Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie, s. 1.

⁶⁰ Zob. Informacje o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie zielenią miejską*, liczne kontrole pod wspólnym tytułem *Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w celu podniesienia walorów krajobrazowych i estetycznych gmin województwa mazowieckiego* (np. nr ewid. 155/2011/11/012/LWA, nr ewid. 190/2012/p/12/178/LWA).

⁶¹ L. Staniszevska: *Zarządzanie zielenią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miast*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/2022.

uwzględnić m.in. stan powietrza, poziom hałasu, wilgotność, zmiany temperatury oraz ilość i jakość zieleni. Wszelkie zabiegi ogrodnicze należy planować w taki sposób, aby zieleń wytrzymała trudne warunki bytowania w mieście oraz spełniła swoje funkcje przyrodnicze i dekoracyjne. Wymaga to zarówno odpowiedniego przygotowania merytorycznego i technicznego, jak i środków finansowych. Również trawniki miejskie, „jak każdy typ roślinności, znajdują się pod bezpośrednim wpływem warunków środowiskowych, takich jak lokalny mikroklimat, warunki glebowe czy zacienienie. Reakcja trawnika na czynniki zewnętrzne, np. przesuszenie, zawilgocenie lub zniszczenie mechaniczne, zależy od składu gatunkowego roślinności i lokalnych warunków siedliskowych. Przy nowym, zrównoważonym zarządzaniu zielenią w mieście znajomość ekologii i biologii roślin zasiedlających trawniki oraz umiejętność rozpoznawania warunków siedliskowych są kluczowe do właściwego zarządzania”⁶². Dlatego pozytywnie należy ocenić postępującą profesjonalizację planowania zieleni i wykorzystywanie coraz lepiej przygotowanych wykonawców (zarówno zewnętrznych, jak i komunalnych) do realizacji tego typu prac. Z punktu widzenia ochrony przyrody w czasie postępujących zmian klimatycznych uzasadniony, a nawet konieczny, wydaje się trend zmierzający do rezygnacji z intensywnie pielęgnowanych trawników na rzecz innych form

zieleni miejskiej, szczególnie łąk kwietnych. Ich cechą jest mniejsze zapotrzebowanie na zabiegi ogrodnicze oraz wodę. Ma to ogromne znaczenie, ponieważ Polska należy do krajów najuboższych w zasoby wodne w całej Unii Europejskiej. A tam, gdzie pojawia się deficyt wody w środowisku, konieczne jest stosowanie rozwiązań, które pomagają zmniejszyć jej użycie do celów gospodarczych, w tym do przydomowych i miejskich upraw roślinności⁶³.

Zebrane informacje pozwalają przyjąć, że zabiegi pielęgnacyjne związane z utrzymaniem terenów zielonych w miastach, w tym koszenie trawy, odbywają się w istotnie zmienionej formie. W ostatnich latach nastąpiła kumulacja niepokojących zjawisk przyrodniczych, zmian klimatycznych oraz społecznych, które wymusiły odejście od tradycyjnego modelu zieleni, opartego na częstym koszeniu i podlewaniu. Niedobór wody, wysokie temperatury oraz rosnące ceny paliw i pracy, połączone z rosnącą świadomością mieszkańców skutkują zarówno powiększeniem obszarów zieleni miejskiej, jak i jej modyfikacją, w kierunku form bardziej naturalnych, odporniejszych na nowe warunki, a przez to trwalszych, lepiej zaspokajających potrzeby społeczne i tańszych w utrzymaniu.

Uzyskane odpowiedzi wskazują, że zmiany w zasadach utrzymania zieleni miejskiej, w tym koszenia trawy są przeprowadzane bez większego zaangażowania mieszkańców w dialog społeczny⁶⁴

⁶² Fundacja Sendzimira, op. cit., s. 18.

⁶³ <<https://www.wody.gov.pl/edukacja/kwietne-laki-na-okres-suszy>> (dostęp 27.2.2023).

⁶⁴ Koszenie może być prowadzone w sposób wywołujący zainteresowanie społeczne, np. w sytuacji, gdy są do tego wykorzystywane owce <<https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Owce-zaopiekowaly-sie-zielonym>

oraz nie łączą się z odpowiednią ich edukacją. Konsultacje społeczne są sporadyczne i wyrywkowe, a sposób ich przygotowania nie wskazuje na chęć pozyskania stałych partnerów społecznych, których działalność wydaje się być niezbędna do uzyskania większej wiedzy o potrzebach, szybszego i skuteczniejszego reagowania na pojawiające się problemy oraz lepszego nadzoru nad wykonywanymi zadaniami. Aktywizacja społeczeństwa wokół spraw związanych z zielenią będzie jednak postępować niezależnie od wsparcia ze strony władz komunalnych. Im wcześniej ona nastąpi, tym większe będą z tego korzyści zarówno dla zieleni miejskiej, jak i dla społeczeństwa obywatelskiego.

Na zakończenie warto zauważyć, że właściwie prowadzona działalność komunalna dotycząca zieleni miejskiej jest przedmiotem właśnie przygotowywanej regulacji prawa europejskiego. Zgodnie z art. 6 planowanego rozporządzenia⁶⁵:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby we wszystkich miastach oraz w małych miastach i na przedmieściach do 2030 r. nie doszło do utraty netto zielonych przestrzeni miejskich oraz zwarcia drzewostanu na obszarach miejskich w porównaniu z 2021 r.

2. Państwa członkowskie zapewniają zwiększenie do 2040 r. całkowitej krajowej powierzchni zielonych przestrzeni miejskich w miastach oraz w małych miastach i na przedmieściach o co najmniej 3% całkowitej powierzchni miast, małych miast i przedmieść w 2021 r., a do 2050 r. – o co najmniej 5%. Ponadto państwa członkowskie zapewniają:

a) co najmniej 10% zwarcia drzewostanu na obszarach miejskich we wszystkich miastach, małych miastach i na przedmieściach do 2050 r. oraz

b) przyrost netto zielonych przestrzeni miejskich, które będą zintegrowane z istniejącymi i nowymi budynkami oraz rozwojem infrastruktury, również dzięki renowacjom i remontom, we wszystkich miastach, małych miastach i na przedmieściach”.

Osiągnięcie tych parametrów przy aktualnie prowadzonej gospodarce zielenią miejską może być trudne. Biorąc pod uwagę obecne jej zasady – wręcz niemożliwe. Zmiany są więc konieczne.

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

terenem-nad-Oplywem-Motlawy,a,225135> (dostęp 1.3.2023) czy jest prowadzone po intensywnych opadach śniegu <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-11-21/warszawa-absurd-na-ursynowie-pracownicy-wyslani-do-koszenia-sniegu/?ref=aside_najnowsze> (dostęp 22.11.2022).

⁶⁵ Wniosek Komisji Europejskiej z 22.6.2022 dotyczący projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych (Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration) COM (2022) 304 final (dostęp 27.2.2023).

Słowa kluczowe: ochrona przyrody, zieleń miejska, koszenie trawy, gospodarka komunalna, zielona infrastruktura

Bibliografia:

1. Danecka. D., Radecki W.: *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Legis, Warszawa 2017.
2. Fundacja Sendzimira, *Standardy utrzymania terenów zieleni w miastach*, 2022.
3. Gruszecki K.: *Ocena prawna rozwiązań prawnych mających wpływ na skuteczność ochrony zieleni poza lasami oraz uwagi de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” nr 9/2022.
4. Staniszevska L.: *Zarządzanie zielenią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miast*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/2022.
5. Szymaniak P.: *Nowy pomysł NIK: Grzywna za zaniedbaną działkę i nieskoszoną trawę*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 29 maja 2012 r.

ABSTRACT:

Legal Obligation to Mow Lawns and its Significance – Greenery Maintenance in Selected Polish Cities

It is commonly believed, and it also seems to be the message of scientific literature, that trees make the main element of greenery in cities. This results from their actual predominance in the city landscape, as well as from the exceptional legal protection that trees have. However, the other components of greenery are equally important – which together with trees make the natural environment of cities, created and shaped by humans. The article is based on publicly available materials, pronouncements on the results of NIK's audits, media information and responses to the survey that was distributed in the largest Polish cities. The author presents the rules for mowing lawns in selected cities, as well as their impact on greenery, the aesthetic qualities of cities, and their relation to sustainable development and improvement of the living quality at the time of climate changes.

Michał Łyszkowski, PhD, Institute of Legal Sciences, Polish Academy of Sciences (PAN),
ORCID 0000-0002-6426-3534

Key words: nature protection, city greenery, mow a lawn, municipal management, greenery infrastructure

Z życia NIK

ZEBRANIE KOMITETU KONTAKTOWEGO W LIZBONIE

Prezes NIK Marian Banaś uczestniczył w zebraniu Komitetu Kontaktowego szefów najwyższych organów kontroli (NOK) państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, które odbyło się 21-22 czerwca 2023 r. w stolicy Portugalii. Rozmawiano o realizacji celów energetycznych, poruszono także kwestie dotyczące wydatkowania środków Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności (ang. *Recovery and Resilience Facility* – RRF). Prezes Marian Banaś przedstawił raport opisujący zagrożenia dla niezależności Najwyższej Izby Kontroli.



Fot. Grzegorz Haber, NIK

Uczestnicy spotkania Komitetu Kontaktowego w Lizbonie (prezes NIK Marian Banaś w pierwszym rzędzie, piąty z prawej).

Pragnąc zapewnić konsumentom zrównoważoną i przystępną cenowo energię, Unia Europejska wyznaczyła sobie cele dotyczące ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, zwiększenia udziału energii odnawialnej i poprawy efektywności energetycznej. Szefowie NOK UE podzielili się doświadczeniami związanymi z kontrolowaniem działań władz krajowych ukierunkowanych na osiągnięcie tych celów do 2030 r., zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii i zwiększenie wykorzystania energii odnawialnej.

Druga część zebrania była poświęcona Instrumentowi na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w ramach którego UE udostępnia ponad 700 mld euro w formie pożyczek i dotacji na wsparcie reform i inwestycji łagodzących gospodarcze i społeczne skutki pandemii COVID-19. Aby skorzystać z tego wsparcia, państwa członkowskie musiały przedłożyć Komisji Europejskiej krajowe plany odbudowy (KPO). Szefowie NOK UE rozmawiali m.in. o głównych wyzwaniach związanych z RRF i KPO, wnioskach wyciągniętych z już przeprowadzonych kontroli, a także o dobrych praktykach, które mogłyby zainspirować do kolejnych badań.

Prezes NIK przedstawił raport na temat zagrożeń niezależności NIK, opracowany przez Inicjatywę INTOSAI ds. rozwoju (IDI). W związku z utrudnieniami w prowadzeniu kontroli wydatkowania środków publicznych Izba została objęta mechanizmem SIRAM. W jego ramach, w czteroetapowym procesie bada się zagrożenia niezależności, zapewnia doradztwo i wsparcie NOK oraz ich szefom.

Na koniec zebrania przewodniczący Komitetu Kontaktowego – prezes Trybunału Obrachunkowego Portugalii przekazał swoją funkcję audytorowi generalnemu Cypru, który będzie ją sprawował do zakończenia kolejnego zebrania planowanego na 2024 r.

PREZES NIK GOŚCIEM SPECJALNYM SZCZYTU NOK G20

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś wziął udział w szczycie najwyższych organów kontroli (NOK) grupy G20, tzw. SAI20 (ang. SAI – Supreme Audit Office), który miał miejsce 12-14 czerwca w hinduskim stanie Goa.

Grupa SAI20, utworzona przez Radę Audytu Republiki Indonezji (BPK), skupia NOK najsilniejszych gospodarczo państw świata. Gospodarzem tegorocznego szczytu był Urząd Kontrolera i Audytora Generalnego Indii, kraju który w tym roku przewodniczył obradom grupy G20. NIK została zaproszona jako gość specjalny ze względu na wieloletnią dwustronną współpracę z NOK Indii.

W trakcie spotkania dyskutowano m.in. o „niebieskiej gospodarce” (ang. *blue economy*) – eksploatacji i ochronie środowiska morskiego, jak też szansach i zagrożeniach związanych ze sztuczną inteligencją.

Prezesi NOK grupy SAI20, naukowcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych, eksperci oraz goście z wielu krajów omówili trendy, doświadczenia krajowe i transgraniczne związane z tymi zagadnieniami. Dyskutowali także o bezpieczeństwie energetycznym, ochronie środowiska naturalnego i digitalizacja administracji publicznej.

Fot. Grzegorz Haber, NIK



Prezes NIK Marian Banaś (pierwszy z lewej) w towarzystwie szefów NOK grupy SAI20.

Prezes NIK jest przewodniczącym Grupy roboczej EUROSAI ds. kontroli środowiskowych, która corocznie podejmuje tematy związane z ochroną środowiska, takie jak np. zmiany klimatu, transformacja energetyczna, jakość powietrza czy wykorzystanie odpadów z plastiku. Prezes Marian Banaś przedstawił zebranym dorobek kontrolny NIK dotyczący barier rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce, ochrony brzegów morskich, a także zagrożeń wynikających z zalegania niebezpiecznych materiałów na dnie Morza Bałtyckiego.

W szczycie SAI20 uczestniczył Bruno Dantas przewodniczący Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI, który podkreślił, że niezależne NOK są gwarantem skutecznej i rzetelnej kontroli finansów publicznych na świecie.

SPOTKANIE PODKOMISJI INTOSAI W SIEDZIBIE NIK

Współpraca z audytorami wewnętrznymi oraz wykorzystanie w kontroli wiedzy na temat mechanizmów zarządzania były przedmiotem spotkania Podkomisji INTOSAI ds. kontroli wewnętrznej, która gościła w NIK 15-16 maja. Zamiarem NIK jako przewodniczącej Podkomisji jest przygotowanie wytycznych i narzędzi dla najwyższych organów kontroli (NOK) oraz kontrolerów, jak również poszukiwanie rozwiązań technicznych i metodycznych wspierających cyfryzację systemu dokumentów INTOSAI (IFPP).

W pracach Podkomisji uczestniczy około 30 NOK, wśród których najaktywniejsze są Holandia, Belgia, USA i RPA. Poza uzgodnieniem konkretnych dokumentów, spotkania stanowią okazję do wymiany wiedzy z organizacjami spoza INTOSAI – tym razem z przedstawicielami światowej centrali Instytutu Audytorów Wewnętrznych (IIA) oraz brytyjskiego Instytutu Finansów Publicznych i Rachunkowości (CIPFA).

WIZYTA PREZES TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO BELGII

Prezes NIK Marian Banaś spotkał się 17 maja z Hilde Francois, prezes Trybunału Obrachunkowego (TO) Belgii, która w tym dniu uczestniczyła także w posiedzeniu Podkomisji INTOSAI ds. kontroli wewnętrznej (ICS). Najwyższa Izba Kontroli przejęła w niej przewodnictwo w 2017 r. właśnie od Belgii.



Fot. Marek Brzeziński, NIK

Szefowie NOK Belgii i Polski: Hilde Francois i Marian Banaś.

Prezesi rozmawiali o pracy Podkomisji, planach belgijskiego Trybunału dotyczących opracowania metod analizy IT danych finansowych, ściślejszej współpracy zespołów kontroli wewnętrznej i audytorów zewnętrznych oraz o współdziałaniu w ramach EUROSAI. Omówili wstępne plany przygotowania przeglądu partnerskiego NIK, który ma być przeprowadzony przez zespół audytorów z Belgii, Estonii i Czech.

Hilde Francois zaprosiła prezesa Mariana Banasia na spotkanie w Brukseli, które ma się odbyć w maju 2024 r., po przejściu przez Belgię przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.

Trybunał Obrachunkowy Belgii tworzy kolegium 12 sędziów powoływanych przez parlament na okres sześciu lat, z możliwością reelekcji. Trybunał składa się z dwóch izb: francusko-flamandzkojęzycznej.

W WARSZAWIE O ADAPTACJI DO ZMIAN KLIMATU

W siedzibie NIK, 25 i 26 maja, odbyła się coroczna sesja Grupy roboczej EUROSAI ds. kontroli środowiskowych (WGEA). Uczestniczyli w niej przedstawiciele: Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), Dyrekcji Generalnej ds. Klimatu Komisji Europejskiej, Europejskiego Regionalnego Centrum Ekohydrologii, Europejskiej Agencji Środowiska, grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli środowiskowych, najwyższych organów kontroli (NOK) państw europejskich oraz Brazylii. W 2020 r. NIK objęła czteroletnie przewodnictwo w tym gremium.

Omówiono rezultaty ostatnich badań ETO oraz innych europejskich NOK, które oceniły: wydawanie funduszy na przeciwdziałanie zmianom klimatu, adaptację gospodarki

Fot. Marek Brzeziński, NIK



Uczestnicy sesji Grupy roboczej EUROSAL ds. kontroli środowiskowych, której gospodarzem był prezes Marian Banaś.

do tych zmian, skuteczność podejmowanych działań w sektorze rolniczym w Słowenii, inicjatywy zapobiegające pustynnieniu wybranych obszarów Europy, udział bułgarskiego NOK w kształtowaniu i rozwoju polityki klimatycznej, działania adaptacyjne państw UE z perspektywy Europejskiej Agencji Środowiska, przystosowanie do zmian klimatu w sektorze energetycznym we Francji, wdrażanie dyrektywy powodziowej oraz zintegrowanego podejścia służącego zapewnieniu dostępu do czystej wody w Holandii. Przedstawiciel NOK Brazylii przybliżył z kolei projekt Climate Scanner, którego celem jest stworzenie wiarygodnego źródła informacji o zmianach klimatu na całym świecie, zaś prof. Maciej Zalewski z Europejskiego Regionalnego Centrum Ekohydrologii opowiedział, jak posiadająca niewielkie zasoby wodne Łódź stara się przygotować na zmiany klimatu oraz jak zapobiegać toksycznym zakwitom alg w zbiornikach i jeziorach.

SPOTKANIE PREZESÓW NOK GRUPY V4+2

Prezesi najwyższych organów kontroli (NOK) Grupy Wyszehradzkiej (Czech, Polski, Słowacji i Węgier) oraz Austrii i Słowenii (V4+2) spotkali się 3-4 maja w Brnie, aby porozmawiać o skutecznych sposobach przekazywania społeczeństwu wyników kontroli. Zastanawiano się nad nowymi rozwiązaniami, dzięki którym byłaby możliwość dotarcia do różnych grup społecznych, od naukowców i dziennikarzy, po zaawansowaną technologicznie młodzież i ruchy obywatelskie. Rozmawiano także o ulepszaniu funkcjonowania administracji publicznej w krajach V4+2. Ponadto przedstawiono konkretne przykłady pozytywnych rezultatów kontroli: obniżenie kosztów budowy ścieżek rowerowych, autostrad, zakupu czołgów czy obniżenie cen przejazdu drogami szybkiego ruchu.



Fot. Grzegorz Haber, NIK

Szefowie NOK, od lewej: Lubomír Andrassy (Słowacja), Jana Ahčin (Słowenia), Marian Banaś (Polska), Margit Kraker (Austria), Miloslav Kala (Czechy), Henrieta Crkoňová (Słowacja, wiceprezes) i László Windisch (Węgry).

Szefowie NOK zaprezentowali także najnowsze interaktywne narzędzia analityczne wykorzystywane np. do szacowania ryzyka czy kwartalnego monitorowania wykonania budżetu państwa. Kraje Grupy borykają się z podobnymi problemami, takimi jak inflacja, rosnące wydatki państwowe, zmniejszające się inwestycje, zwiększające się zadłużenie państwa oraz tworzenie funduszy poza budżetem. Z tego względu strategie kontrolne są często aktualizowane. Prezes Węgierskiej Państwowej Izby Obrachunkowej, który w zeszłym roku objął stanowisko na 12-letnią kadencję, przedstawił także zmiany w ustawie o NOK Węgier, które zostały wprowadzone z jego inicjatywy. Zmieniono statut Izby i jej kontrolerów, zwiększono również jej uprawnienia kontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli będzie gospodarzem spotkania grupy V4+2 w 2025 roku.

JAK POMÓC DZIECKU W KRYZYSIE – PANEL EKSPERTÓW W NIK

W styczniu tego roku Delegatura NIK w Poznaniu zakończyła kontrolę doraźną „Opieka psychiatryczna i psychologiczna nad dziećmi i młodzieżą w województwie wielkopolskim”, na podstawie której rozpoczęła następnie dwie kontrole planowe: „Opieka psychiatryczna nad dziećmi i młodzieżą” oraz „Pomoc psychologiczna i psychoterapeutyczna dla dzieci

i młodzieży”. Jeszcze w ich trakcie przedstawiciele Izby postanowili zorganizować panel ekspertów „Wsparcie psychologiczne i opieka psychiatryczna dla dzieci i młodzieży”. Miał miejsce 29 maja w siedzibie NIK. Wśród zaproszonych byli: Marek Stańczuk, naczelnik Wydziału Ochrony Zdrowia Psychicznego w Departamencie Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia; dr nauk med. Aleksandra Lewandowska, konsultant krajowy w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży, Lucyna Kicińska z Biura ds. Zapobiegania Zachowaniom Samobójczym; Damian Marciniak z Departamentu ds. Zdrowia Psychicznego Biura Rzecznika Praw Pacjenta; Anna Salwa-Kazimierska z Rady Poradnictwa ZZ Pracowników Poradni Psychologiczno-Pedagogicznych; Angelika Friedrich ze stowarzyszenia „Nastoletni Azyl”; Danuta Hassa, pedagog z VIII liceum w Poznaniu; Monika Pawlak, psycholog z VIII liceum ogólnokształcącego w Poznaniu; dr Tomasz Rowiński z Instytutu Psychologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; Karolina Wirszyc-Sitkowska, p.o. dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu oraz doradca ekonomiczny Aneta Karska i specjalista k.p. Joanna Piasecka-Girguś z poznańskiej delegatury; radcy prezesa NIK: Małgorzata Humel-Maciewiczak, Andrzej Styczeń i Tomasz Sobeki, pełniący również obowiązki dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy; członkowie Społecznej Rady Doradczej przy prezesie NIK: dr Andrzej Anusz, Andrzej Sadowski i prof. Michał Wojciechowski. Zdalnie uczestniczyły w panelu Marzena Machałek, wiceminister edukacji i nauki oraz prof. Agnieszka Gmitrowicz, kierownik Kliniki Psychiatrii Dzieci i Młodzieży z Uniwersytetu Medycznego w Łodzi. Prowadzącym była Klara Klinger-Kosmala z „Dziennika Gazety Prawnej”.

Spotkanie otworzył prezes NIK Marian Banaś. – Przepełnione oddziały w szpitalach psychiatrycznych, braki kadry medycznej oraz tragiczne statystyki mówiące o systematycznym wzroście liczby samobójstw dokonywanych przez najmłodszych to coś więcej niż znaki ostrzegawcze. To diagnoza tego, że zostało nam naprawdę niewiele czasu, jeśli chcemy uniknąć wybuchu epidemii chorób o podłożu psychicznym i psychologicznym – powiedział.

Dyrektor Karolina Wirszyc-Sitkowska przybliżyła najważniejsze ustalenia kontroli doradźnej NIK. Opowiedziała m.in. o często stosowanym w Szpitalu Klinicznym im. K. Jonschera przymusie bezpośrednim, zwykle w formie unieruchomienia, w skrajnych przypadkach trwającym ponad 60 dni, jak również o problemie dzieci nieodebranych – w dwóch skontrolowanych szpitalach przebywali pacjenci, w wypadku których przedłużająca się hospitalizacja nie wynikała ze wskazań medycznych, ale z kwestii prawnych dotyczących określenia miejsca, do którego pacjent miał trafić po wypisie. Szefowa poznańskiej delegatury zwróciła uwagę na brak doświadczonych psychologów i psychoterapeutów w szkołach – kontrola wykazała problemy z dostępnością tych specjalistów w obydwu skontrolowanych (podstawowej i ponadpodstawowej), na długi okres oczekiwania na pomoc psychologiczną, bariery architektoniczne i ograniczenia lokalowe – zdarzało się, że dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością ruchową pomocy udzielano na parkingu pod oknami poradni, ponieważ nie było możliwości wniesienia pacjenta do budynku. Innym problemem był brak doświadczonych specjalistów oraz dostępność podmiotów leczniczych. Z tego względu młodzi pacjenci korzystali również z poradni zdrowia psychicznego dla dorosłych. W latach 2020–2022 liczba takich pacjentów wzrosła dwukrotnie.

Zdaniem uczestników spotkania kontrola NIK pokazała rzeczywisty obraz sytuacji. Dr Aleksandra Lewandowska, konsultant krajowy w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży dodała, że ukazano jedynie czubek góry lodowej. – Pacjentów dziecięcych i młodzieżowych przybywa w zaskakującym tempie. W roku 2022 w porównaniu z 2019 było ich o 87% więcej, zaś tych powyżej 13. roku życia o 168% – powiedziała.

Na kryzys zdrowia psychicznego wśród dzieci i młodzieży składają się różne czynniki, w tym m.in.: wypalenie uczniowskie wynikające z wysokich wymagań szkoły, wygórowane ambicje, a jednocześnie bezradność rodziców względem dzieci, niekontrolowany dostęp do mediów społecznościowych. Piętno odcisnęła też izolacja w czasie pandemii.

Paniści byli zgodni, że czynnikiem blokującym skuteczną pomoc dziecku w kryzysie jest często brak współpracy ze strony rodziców, którzy nie przekazują placówkom oświatowym zaleceń opracowanych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne. Lucyna Kicińska z Biura ds. Zapobiegania Zachowaniom Samobójczym zauważyła, że nierzadko rodzice wybiórczo traktują zalecenia wystawiane przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne, jakby nie mieli zaufania do systemu. Tymczasem podważanie diagnoz jest złym rozwiązaniem, ponieważ szkoła nie może wówczas we współpracy z poradnią uruchomić zindywidualizowanej ścieżki leczenia, a dziecko – pomimo zaleceń – nie przyjmuje leków i nie uczestniczy w psychoterapii.



Fot. Marek Brzeziński, NIK

Prezes NIK Marian Banaś (przy stole prezydiálním drugi z lewej) oraz uczestnicy debaty.

– Dziecko potrzebuje opieki, przestrzeni do rozwoju i wsłuchania się w jego głos. To fundamenty, które dadzą mu siłę do pokonywania kolejnych życiowych trudności i kryzysów – stwierdziła 22-letnia Angelika Friedrich ze Stowarzyszenia „Nastoletni Azyl”. – Jeżeli mówimy o reformie psychiatrii, to warto dać głos młodym ludziom, bo to oni tak naprawdę najlepiej wiedzą, czego potrzebują – dodała.

Wątek wysłuchania i zapewnienia dziecku poczucia bezpieczeństwa, zwłaszcza w rodzinie, był wielokrotnie poruszany. W ocenie Danuty Hassy, pedagoga z VIII LO w Poznaniu wielu rodziców nie potrafi rozmawiać ze swoimi dziećmi, a jednocześnie stawia im wysokie wymagania. – Młody człowiek zawsze chce dobrze dla swoich rodziców, ale przez brak wysłuchania czuje, że nie spełnia ich oczekiwań. I tu się zaczyna dramat – oceniła ekspertka. Jej zdaniem kluczowe jest budowanie adekwatnej samooceny u młodych ludzi, żeby w chwilach kryzysu umieli czerpać ze swoich mocnych stron.

W trakcie dyskusji podkreślano wagę profilaktyki. Damian Marciniak z Departamentu ds. Zdrowia Psychicznego Biura Rzecznika Praw Pacjenta mówił, że pobyt dziecka na oddziale psychiatrycznym nie zawsze pomaga w wystarczającym stopniu, ponieważ wcześniej zabrakło działań profilaktycznych. Z kolei dr Aleksandra Lewandowska zauważyła, że dzięki odpowiedniej profilaktyce większość tych pacjentów najprawdopodobniej nie trafiłaby do systemu. A historie dzieci i nastolatków, które trafiają do psychiatrów i psychologów często są do siebie ludzko podobne. Brak zrozumienia i uważności na potrzeby dziecka ze strony dorosłych w połączeniu z brakiem współpracy instytucjonalnej to gotowa recepta na kryzys. Wsparcie przez rodziców i środowisko, w którym wychowuje się młody człowiek jest absolutnie kluczowe – jednym głosem mówili eksperci.

Profesor Agnieszka Gmitrowicz, specjalista psychiatrii dzieci i młodzieży, suicydolog, podkreśliła, że aby pomóc dziecku, trzeba pomóc rodzinie. Zaakcentowała jednocześnie ogromne znaczenie wsparcia środowiska, w którym ono dorasta. – Nie zawsze w kryzysie jest potrzebny terapeuta. Zbudowanie sieci kontaktów i otwarty dialog są kluczowe – stwierdziła.

Marzena Machałek, sekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji i Nauki zaapelowała, aby nie rozpowszechniać nieprawdziwego przekazu o braku pomocy. Argumentowała, że dzięki kwocie 1,87 mld zł przekazanej przez resort tylko w tym roku zatrudnienie specjalistów (psychologów, pedagogów i terapeutów) w szkołach i przedszkolach wzrosło o prawie 100%, z 22 tys. do 41 tys. Przedstawicielka MEiN mówiła, że jednym z ich zadań jest wspieranie nauczycieli w niesieniu pomocy dzieciom i młodzieży w kryzysie. Nauczyciele niekoniecznie mają diagnozować dziecko, ale powinni umieć dostrzec problem i odpowiednio zareagować. – Badania pokazują, że jedna reakcja dorosłego człowieka wobec dziecka – mądra, przytomna, pełna empatii i wrażliwości może uchronić je przed dramatycznym ruchem, jakim jest próba samobójcza – powiedziała. Podkreślała również znaczenie rodziny, budowania zaufania i poczucia bezpieczeństwa u dziecka przez najbliższe otoczenie. – Żaden psycholog nie zastąpi rodzica – przekonywała. Jednocześnie przedstawiła konkretne dane dotyczące przekazanej pomocy: 35% dzieci w systemie otrzymuje wsparcie psychologiczno-pedagogiczne, a subwencja na te ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi wynosi w tym roku 13 mld zł.



Ustalenia kontroli przeprowadzonych przez Delegaturę NIK w Poznaniu skłoniły Izbę do organizacji panelu ekspertów. Na zdjęciu od lewej: prowadząca spotkanie redaktor Klara Klinger-Kosmala, prezes NIK Marian Banaś, dyrektor delegatury Karolina Wirszyć-Sitkowska, specjalista kontroli państwowej Joanna Piasecka-Girguś i doradca ekonomiczny Aneta Karska.

Duże kontrowersje wzbudził wątek korzystania przez dzieci w wieku co najmniej trzynastu lat z opieki psychologicznej bez zgody rodziców. Zwolennicy argumentowali, że pozwoliłoby to otrzymać konieczną pomoc, np. w sytuacji rozwodu, kiedy jedno z rodziców nie zgadza się na terapię dziecka albo wtedy, kiedy dziecko obawia się powiedzieć rodzicom o swoich problemach. Przeciwnicy twierdzili m.in., że takie rozwiązanie nie ma sensu, bo rodzice i tak prędzej czy później dowiedzą się, że ich niepełnoletnie dziecko jest objęte opieką psychologiczną lub psychoterapeutyczną.

Do ustaleń NIK dotyczących bezprawnego stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec dzieci i młodzieży w szpitalach psychiatrycznych wrócił Andrzej Sadowski, członek Społecznej Rady Doradczej przy prezesie NIK i prezydent Centrum im. Adama Smitha. Ekspert wyraził opinię, że w sytuacji łamania praw konstytucyjnych, zwłaszcza nietykalności osobistej, instytucje takie jak Rzecznik Praw Pacjenta powinny kierować wnioski do prokuratury. – Część tych patologii nie miałyby miejsca, a przynajmniej nie w takim rozmiarze, jaki został zaprezentowany w raporcie, gdyby doszło do skazania osób, które dokonywały naruszenia nietykalności osobistej – ocenił.

Pod koniec dyskusji Agnieszka Gmitrowicz wyznała: – Dziecko ostatnio mi napisało: „Ja marzę o tym, żeby mnie ktoś przytulił”. A nam lekarzom nie wolno. Kto ma zatem to zrobić? To jest moje pytanie na zakończenie spotkania – powiedziała.

Według danych policji w ciągu ostatnich pięciu lat o 9% wzrosła liczba osób przed 18. rokiem życia, które popełniły samobójstwo, a liczba prób samobójczych wzrosła aż o 51%. W 2022 roku padł tragiczny rekord – życie próbowało sobie odebrać 2037 młodych osób, z czego 150 prób zakończyło się zgonem. Trzeba podkreślić, że nie wszystkie zdarzenia są zgłaszane do organów ścigania, więc to dane niedoszacowane.

POSIEDZENIE ZARZĄDU EUROSAI

W Wilnie, 14-15 czerwca, odbyło się 58. posiedzenie Zarządu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI. Od 2017 r. wiceprzewodniczącym Zarządu jest prezes NIK. Zasiadają w nim ponadto prezesi NOK: Czech (przewodniczący), Izraela (wiceprzewodniczący), Litwy, Łotwy, Turcji, Wielkiej Brytanii oraz Hiszpanii.

Posiedzenia Zarządu EUROSAI odbywają się każdego roku. Są okazją do zaprezentowania stanu wdrażania projektów i inicjatyw wynikających z Planu strategicznego organizacji. Definiuje on dwa główne cele: współpracę zawodową i rozwój instytucjonalny. Izba oraz NOK Szwecji koordynują realizację celu drugiego.

Delegacja NIK przedstawiła efekty wdrażania projektów w ramach tego celu, m.in. szkoleń z terminologii angielskiej dotyczącej audytu i kontroli oraz warsztatów na temat niestatystycznej metody porównywania danych w kontroli wykonania zadań (analizy obwiedni danych – DEA). Przybliżyła także ustalenia z ostatniego Zarządu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (NIK i NOK Portugalii reprezentują w nim EUROSAI). Na koniec zaprezentowała działalność Grupy roboczej EUROSAI ds. kontroli środowiskowych (WGEA), której pracami kieruje od 2021 r.

SZEF IZRAELSKIEGO NOK ODWIEDZIŁ NIK



Fot. Marek Brzeziński, NIK

Prezesi NOK Izraela i Polski – Matanyahu Englman i Marian Banaś.

Prezes NIK Marian Banaś spotkał się 16 maja w Warszawie z Matanyahu Englmanem, Państwowym Kontrolerem i Rzecznikiem Praw Obywatelskich Izraela. Prezesi rozmawiali o dalszej współpracy, zwłaszcza w kontekście rozwoju skutecznej kontroli państwowej, niezależnej od władzy wykonawczej.

Najwyższy organ kontroli Izraela przejmie w przyszłym roku przewodnictwo w Zarządzie Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI. Obecnie jest członkiem Zarządu EUROSAI, podobnie jak Najwyższa Izba Kontroli. Instytucje pracowały nad nowym planem strategicznym organizacji, który ma być wdrażany w przyszłym roku. Ma pomóc w wymianie doświadczeń dotyczących cyfryzacji administracji publicznej i zapewnianiu bezpieczeństwa cyfrowego obywateli, wykorzystywaniu sztucznej inteligencji czy zaangażowaniu NOK w kontrole równoległe. (red.)

Pożegnania

Odszedł Profesor **Andrzej Sylwestrzak** – znawca instytucji kontroli państwowej w Polsce 1942–2023

Zmarł Profesor Andrzej Sylwestrzak, badacz oraz wybitny znawca doktryn politycznych i prawnych, ale także twórca idei i koncepcji, które znacząco wpłynęły na kształt kontroli państwowej w Polsce. Przez lata związany z Najwyższą Izbą Kontroli, zarówno jako uczestnik prac Komisji ds. Przygotowywania Aktów Prawnych przy Prezesie NIK, których efektem było opracowanie projektu obowiązującej do dziś ustawy o NIK, jak i członek Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz członek Komitetu Redakcyjnego „Kontroli Państwowej”. Autor monografii poświęconych podstawom prawnym działalności, uprawnieniom i funkcjonowaniu Izby oraz wielu artykułów opublikowanych na łamach „KP”. Ostatni, poświęcony historii polskiej kontroli państwowej w ujęciu konstytucyjnym, powstał na jubileusz 100-lecia instytucji.

Andrzeja Sylwestrzaka, jeszcze nie profesora, lecz młodego magistra poznałam w 1964 r., kiedy jako studentka II roku prawa na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej (UMCS) w Lublinie uczestniczyłam w prowadzonych przez Niego ćwiczeniach z ówczesnego prawa państwowego (dziś konstytucyjnego). Zawsze świetnie przygotowany, elokwentny, przystojny

i pewny siebie, był obiektem westchnień wielu studentek.

Urodził się w Lublinie 1 stycznia 1942 r. Tutaj ukończył szkołę podstawową i IV Liceum Ogólnokształcące. W 1959 r., jako 17-latek, rozpoczął studia na Wydziale Prawa UMCS, gdzie w 1964 r. uzyskał stopień magistra prawa. Pracę magisterską pt. „Teoretyczna polemika między

J. J. Rousseau a innymi przedstawicielami szkoły prawa natury” przygotował pod kierownictwem prof. Andrzeja Burdy.

Bezpośrednio po ukończeniu studiów podjął pracę naukowo-dydaktyczną na stanowisku asystenta w ówczesnej Katedrze Prawa Państwowego na Wydziale Prawa UMCS. Pod kierownictwem szefa katedry prof. A. Burdy w rekordowym czasie trzech lat przygotował dysertację doktorską pt. „J.J. Rousseau i G.B. Mably o ustroju Polski w XVIII w.”, którą obronił w 1967 r. przed Radą Wydziału Prawa UMCS i w 1968 r. awansował na stanowisko adiunkta. W 1973 r. uzyskał stopień doktora habilitowanego na podstawie rozprawy pt. „Ewolucja aparatu państwowego w ZSRR” (kolokwium habilitacyjne odbyło się przed Radą Wydziału Prawa UMCS 26 stycznia 1972 r.).

Od 1972 r. dr Andrzej Sylwestrzak wykładał prawo państwowe w ówczesnej Filii UMCS w Rzeszowie i prowadził seminarium magisterskie z tego przedmiotu. Spośród jego seminarzystów wywodzi się kilkoro pracowników naukowo-dydaktycznych Wydziału Prawa i Administracji obecnego Uniwersytetu Rzeszowskiego, w tym jeden z jego dziekanów.

Pracę na nowo utworzonym Uniwersytecie Gdańskim (UG) podjął 1 października 1973 r., gdzie miał większe szanse na szybkie usamodzielnienie się niż w mocno obsadzonej samodzielnie pracownikami naukowymi Katedrze Prawa Państwowego UMCS. W Instytucie Nauk Prawno-Ustrojowych Wydziału Prawa i Administracji UG przez rok pracował jako adiunkt, a następnie na stanowisku docenta. W 1989 r. dr hab. Andrzej Sylwestrzak otrzymał tytuł naukowy profesora



Fot. Danuta Bolkowska, NIK

nadzwyczajnego. Należy zauważyć, że uzasadnienie wniosku o jego nadanie stanowiły głównie publikacje przedstawiające wyniki badań nad historią Najwyższej Izby Kontroli (NIK). W 1994 r. uzyskał tytuł profesora zwyczajnego. Także w tym przypadku istotne znaczenie miały trzy monografie przedstawiające NIK w ujęciu prawnoporównawczym. W czasie pracy na Uniwersytecie Gdańskim Profesor pełnił ważne funkcje organizacyjne: w latach 1975–1978 prodziekana, a w latach 1981–1984 dziekana Wydziału Prawa i Administracji. Od 1991 r. do 2007 r. (tj. do emerytury) kierował Katedrą Historii Państwa i Prawa Polskiego.

W 1993 r. prof. Andrzej Sylwestrzak, równoległe z pracą na Uniwersytecie Gdańskim, podjął zatrudnienie w Ol-

sztynie – najpierw w Instytucie Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej (WSP), a następnie, po utworzeniu w niej Instytutu Prawa i Administracji – w tej jednostce jako kierownik Zakładu Prawa Konstytucyjnego. Po utworzeniu w 1999 r., m.in. na bazie WSP, Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego (UWM) kontynuował tam pracę jako kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego – początkowo w ramach Wydziału Zarządzania i Administracji, a po powstaniu w 2001 r. Wydziału Prawa i Administracji – na tym Wydziale. W 2009 r., w wyniku przekształceń organizacyjnych, został kierownikiem Katedry Teorii i Filozofii Prawa i Państwa i pełnił tę funkcję do 2013 r., gdy przestał pracować na UWM. W latach 2004–2021 był zatrudniony także w Akademii Medycznych i Społecznych Nauk Stosowanych w Elblągu (dawniej Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna), sprawując tam nieprzerwanie funkcję dziekana Wydziału Administracji i Nauk Społecznych.

W 2007 r., ukończywszy 65 lat, zaczął korzystać z uprawnień emerytalnych i w związku z tym przestał być kierownikiem Katedry Historii Państwa i Prawa Polskiego UG, jednak nadal pracował w niej do 2012 r. jako profesor zwyczajny na pełnym etacie, podobnie jak na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim (do 2013 r.) i w Akademii Medycznych i Społecznych Nauk Stosowanych w Elblągu (do 2021 r.).

Profesor Andrzej Sylwestrzak waleśnie przyczynił się do kształcenia młodej kadry naukowo-dydaktycznej. Na uczelniach, w których pracował wypromował łącznie 24 doktorów nauk prawnych i ponad 300 magistrów prawa i magistrów

administracji. Wypromowani przez niego doktorzy kontynuowali ścieżkę naukową; wśród nich jest np. wybitny konstytucjonalista prof. Jerzy Zajadło. Wielu zajmuje ważne stanowiska w instytucjach naukowych i państwowych. Był też Profesorem recenzentem w ponad 20 przewodach doktorskich i ok. 20 przewodach habilitacyjnych, a także kilku przewodach o nadanie tytułu profesora oraz tytułu doktora *honoris causa*.

Profesor zw. dr hab. Andrzej Sylwestrzak jest autorem ponad 300 publikacji naukowych, dydaktycznych i popularnonaukowych, w tym kilkunastu monografii oraz cieszącego się dużym powodzeniem podręcznika akademickiego „Historia doktryn politycznych i prawnych” z 1994 r., który doczekał się kilkunastu wydań (w PWN, LexisNexis, Wolters Kluwer Polska).

W kręgu zainteresowań naukowych Profesora znajdowały się zagadnienia konstytucjonalizmu, w tym doktryn podziału władzy państwowej, historia doktryn politycznych i prawnych, ze szczególnym akcentem na myśl polityczną Oświecenia, historia i teraźniejszość instytucji kontroli państwowej w Polsce, w szczególności Najwyższej Izby Kontroli oraz w Unii Europejskiej i w wybranych krajach europejskich.

Prof. Andrzej Sylwestrzak był też organizatorem ogólnopolskich konferencji naukowych, np. w Olsztynie w 2002 r. pt. „Prawo wyborcze RP i problematyka akcesji Polski do UE” oraz w 2009 r. „Filozofia prawa a praktyka prawnicza”.

Za swoje osiągnięcia został uhonorowany Złotym Krzyżem Zasługi oraz wieloma nagrodami rektorskimi i ministerialnymi. Profesor należał do Międzynarodowego



Profesor Andrzej Sylwestrzak jest autorem ponad 300 publikacji naukowych, dydaktycznych i popularnonaukowych.

Stowarzyszenia Prawa Konstytucyjnego, Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego i Polskiego Towarzystwa Historycznego.

Profesor Andrzej Sylwestrzak był, na różne sposoby, silnie związany z Najwyższą Izbą Kontroli. Po pierwsze, problematyka kontroli państwowej stanowiła jeden z najważniejszych, jeśli nie najważniejszy przedmiot Jego badań naukowych. Ich owocem było kilka

monografii, w szczególności: „Najwyższa Izba Kontroli, studium prawnoustrojowe”, Warszawa 2006; „Kontrola administracji”, Koszalin 1998; „Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej”, Gdańsk 2006; „Najwyższa Izba Kontroli”, Warszawa 1997 oraz kilkadziesiąt artykułów, z których wiele zostało opublikowanych na łamach „Kontroli Państwowej”¹, podobnie jak recenzje Jego książek.

¹ Publikacje prof. Andrzeja Sylwestrzaka w „Kontroli Państwowej”: *Dyskusja wokół nowego modelu Najwyższej Izby Kontroli*, nr 3/1993; *Demokratyczne państwo prawne*, nr 6/1993; *Utworzenie Najwyższej Izby Kontroli Państwa w 1919 r.*, nr 1/1994; *Ustawa o kontroli państwowej z 1949 r.*, nr 2/1994; *Zasada kolegiałości w NIK*, nr 4/1994; *Najwyższa Izba Kontroli w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, nr 1/1995; *Najwyższa Izba Kontroli w Konstytucji – uwagi do dyskusji...*, nr 2/1995; *Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli*, nr 3/1996; *Wybór źródeł do nauki prawa konstytucyjnego*, nr 1/1997; *Prace w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej nad ustawą z 23 grudnia 1994 r.* o NIK, nr 2/1997; *Najwyższa Izba Kontroli a Konstytucja*, nr 1/1998; *Uchwalanie budżetu państwa* (recenzja książki Jana Głuchowskiego), nr 1/1998; *NIK w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.*, nr 3/1998; *Biografia polityczna*, (recenzja książki Krzysztofa Lesiakowskiego: *Mieczysław Moczar – „Mietek”*), nr 3/1998; *Dyskusja nad państwem prawa* (recenzja książki B. Jastrzębskiego), nr 3/2000; *Izba Obrachunkowa Ukrainy*, nr 6/2000; *Kontrola kontrolerów („Prawdy i mity” – przedruk)*, nr 6/2000; *Komitet Kontroli Państwowej w Republice Białoruś*, nr 1/2001; *Kontrola Państwowa w Republice Litewskiej*, nr 2/2002; *Status prawny NIK w świetle Konstytucji RP i standardów Unii Europejskiej*, nr 2-specjalny/2002; *Problematyka*

Po drugie, Profesor uczestniczył w pracach Komisji ds. Przygotowywania Aktów Prawnych przy Prezesie Najwyższej Izby Kontroli, która opracowała pod auspicjami Prezesa Lecha Kaczyńskiego projekt ustawy o NIK. Na jego podstawie uchwalono obowiązującą ustawę z 23 grudnia 1994 r.

Po trzecie, w latach 1995–1998 pełnił funkcję członka Kolegium NIK i po czwarte – był wieloletnim (1993–2000) członkiem Komitetu Redakcyjnego dwumiesięcznika „Kontrola Państwa”.

Profesor Andrzej Sylwestrzak pozostawił po sobie nie tylko książki i artykuły, ale także idee i koncepcje, które znacząco wpłynęły na kształt kontroli państwowej w Polsce, a także ważny, trwały ślad w polskiej nauce prawa i historii doktryn politycznych i prawnych.

Profesor lubił odpoczywać w otoczeniu przyrody, chętnie wybierał się na wycieczki rowerowe i spływy kajakowe. Kochał muzykę klasyczną. Zapamiętamy go nie tylko jako wybitnego uczonego, ale także jako człowieka niezwykle kulturalnego i miłego w obęjściu.

Profesor Andrzej Sylwestrzak zmarł 9 maja 2023 r. i został pochowany na Cmentarzu Centralnym „Srebrzysko” w Gdańsku.

*dr hab. Teresa Liszcz
em. prof. Uniwersytetu
Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie,
sędzia Trybunału Konstytucyjnego
w stanie spoczynku,
członek Komitetu Redakcyjnego
„Kontroli Państwowej”*

Najwyższej Izby Kontroli w pracach Zgromadzenia Narodowego nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., nr 6/2004; Konstytucyjny podział władz a NIK. (Recenzja książki K. Pawłowicz: Przedsiębiorca wobec Najwyższej Izby Kontroli – studium publicznoprawne), nr 6/2005; Historia Najwyższej Izby Kontroli i jej miejsce w konstytucji, nr 1 spec./2010; Historia polskiej kontroli państwowej – ujęcie konstytucyjne, nr 1/1 2019.



Contents

Auditing	8
MARCIN BĘDZIESZAK, WOJCIECH GOLEŃSKI: National Security as NIK's Priority – Strategy for the Years 2023–2024	8
SŁAWOMIR CZARNOW: Experts and Specialists in NIK Audit Proceedings – Perspective for Changes	26
STANISŁAW DZIWIŚ: Infringement of Personal Rights of Auditee Managers – Commentary on the Judgement of the Appeal Court in Warsaw	45
FINDINGS OF NIK AUDITS	55
MICHAŁ TREMPAŁA: Sale of Municipal Flats Without Tenders – Systemic Errors in the Activity of Municipalities	55
ŁUKASZ CIEŚLAK, KRZYSZTOF CAŁKA: Maintenance and Development of Cycling Infrastructure – Challenge to Self-Governments of Cities	70
OTHER AUDITS OF NIK	80
Audit Findings Published in April and May 2023 – ed.	80

State and Society _____ 83

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI: Legal Obligation to Mow Lawns and its Significance – Greenery Maintenance in Selected Polish Cities _____ 83

NIK in Brief _____ 99

NIK President Marian Banaś at the Contact Committee meeting in Lisbon – ed. _____ 99

NIK President as Special Guest at the SAI20 Summit – ed. _____ 100

Meeting of the INTOSAI Subcommittee at the NIK Headquarters – ed. ____ 101

Meeting of the Heads of NIK and the Belgian SAI – ed. _____ 102

Spring Session of the EUROSAI Working Group on Environmental Auditing – ed. _____ 102

SAI Heads of V4+2 Group Address Effectiveness of State Audit – ed. ____ 103

How to Help Children in Crisis – Debate at NIK – ed. _____ 104

NIK at the Meeting of the EUROSAI Governing Board in Vilnius – ed. ____ 109

Development of Modern State Audit Discussed by the SAIs of Poland and Israel – ed. _____ 109

Obituary _____ 110

PROFESSOR ANDRZEJ SYLWESTRZAK, Expert on State Audit Institutions in Poland, Passed Away _____ 110

Information for Subscribers _____ 117

Information for Readers and Authors _____ 118

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 rynkowa 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. Identyfikator 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 załączce „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, w edytorze Word lub dostarczenie tekstu na nośniku elektronicznym. Objętość artykułu wraz z ewentualnymi tabelami i rysunkami nie powinna w zasadzie przekraczać 16 stron – 34 wiersze na stronie, marginesy 2,5 cm, interlinia 1,5 wiersza; w wypadku artykułów dotyczących ustaleń kontroli – 12 stron. Do tekstu prosimy dołączyć streszczenie w języku polskim, oddające istotę analizowanych problemów, słowa kluczowe oraz bibliografię zawierającą pozycje książkowe i artykuły z czasopism według schematu: w przypadku czasopisma – nazwisko autora (autorów) i imię (pierwsza litera), tytuł artykułu (kursywą), nazwa czasopisma (w cudzysłowie), nr zeszytu i rok, strona w czasopiśmie, na której znajduje się publikacja; w przypadku książki prosimy o wpisanie nazwiska autora (autorów) i imienia (pierwsza litera) publikacji, następnie, jeśli potrzeba, tytułu rozdziału książki (kursywą), tytułu książki (kursywą), wydawnictwa (w cudzysłowie), miejsca i roku wydania, numeru stron.
2. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule, powinny zawierać najważniejsze, aktualne informacje.
3. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej”. Nie publikujemy infografik.
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu.
5. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
6. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji

Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

e-mail: kpred@nik.gov.pl

<http://www.nik.gov.pl>

Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk

Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE

Oddano do druku w czerwcu 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.*