

marzec
kwiecień

2024

2

KONTROLA PAŃSTWOWA

ANNA LICHOSIK

System kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych w Polsce

BOGDAN SKWARKA

Zakres stosowania uwag w wystąpieniu pokontrolnym

IWONA ZYMAN, JANUSZ MADEJ

Kryzys ekologiczny na Odrze

JAROSŁAW PASZTALENIEC, MAREK ADAMIAK

Import oraz obrót zbożem i rzepakiem z Ukrainy

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 69: 2024 r. – NUMER 2 (415) – MARZEC – KWIECIEŃ

KOMITET REDAKCYJNY

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

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 prawny; wiceprezes NIK

Adam Lipowski, prof. dr hab.; em. profesor Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk

Teresa Liszcz, dr hab.; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

Jarosław Maćkowiak, dr; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; radca prezesa NIK

Jacek Mazur, dr; delegat Polski do Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji

Małgorzata 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 Nauki z 5 stycznia 2024 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.). Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2022 r.: 77,18. Więcej informacji o czasopiśmie na s. 125.

Spis treści

Kontrola i audyt 8

ANNA LICHOSIK: System kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych w Polsce – uwagi porównawcze 8

Artykuł porusza tematykę rozbieżności legislacyjnych w funkcjonowaniu systemu kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych. Szczególną uwagę poświęcono towarzystwom funduszy inwestycyjnych, domom maklerskim oraz bankom, przybliżając główne cechy funkcji kontroli wewnętrznej w tych podmiotach, a w zasadniczej części opracowania wskazano na znaczące różnice w ich normatywnej konstrukcji. Prawodawca w odmienny sposób podchodzi do zakresu, charakteru i sposobu kształtowania systemu kontroli wewnętrznej, choć w dużej mierze cele ogólne w wypadku każdej z instytucji pozostają zbieżne. Odmienności w projektowaniu systemu wynikają ze szczególnego przedmiotu działalności tych podmiotów i powinny przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa klientów poszczególnych instytucji finansowych oraz całego sektora. Autorka dokonuje własnej oceny obowiązujących regulacji, także pod kątem ewentualnych zagrożeń czy korzyści.

BOGDAN SKWARKA: Zakres stosowania uwag w wystąpieniu pokontrolnym – działalność NIK 25

W praktyce stosowania ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wiele kontrowersji budzi art. 53 ust. 1 pkt 5 dotyczący najważniejszego dokumentu kończącego postępowanie kontrolne – wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z jego brzmieniem kontroler przygotowuje

wystąpienie, które zawiera uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. O ile nie budzi wątpliwości, że nie można sformułować wniosków pokontrolnych bez stwierdzenia nieprawidłowości w badanym obszarze, to w odniesieniu do uwag sprawa nie jest już tak oczywista. W artykule, który ukazał się na łamach nr. 2/2023 „Kontroli Państwowej” przedstawiono zawężającą interpretację analizowanego przepisu, uznając, że w świetle art. 53 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o NIK zawarcie w wystąpieniu pokontrolnym opisu ustalonych nieprawidłowości stanowi warunek *sine qua non* sformułowania uwag i mają one służyć do ich usunięcia. Zaznaczono też, że w obecnym brzmieniu przepis nie pozostawia możliwości innej interpretacji. Artykuł prezentowany w tym wydaniu „KP” jest próbą przedstawienia argumentacji przemawiającej za innym jego rozumieniem.

USTALENIA KONTROLI NIK _____ 40

IWONA ZYMAN, JANUSZ MADEJ: Kryzys ekologiczny na Odrze – spóźnione działania podmiotów publicznych _____ 40

Latem 2022 r. dorzecze Odry dotknęła katastrofa ekologiczna na niespotykaną wcześniej w Polsce skalę. W skażonej na odcinku kilkuset kilometrów rzece masowo wymierały ryby i inne organizmy. Z Odry i jej dopływów wyłowiono co najmniej 350 t zatrutych ryb. Opublikowane pod koniec 2023 r. wyniki analiz przeprowadzonych przez naukowców z Instytutu Nauk o Morzu i Środowisku Uniwersytetu Szczecińskiego oraz ekspertów organizacji pozarządowych jednoznacznie wykazały, że wyginęło ponad 3 mln ryb (1650 ton, tj. 60% ich biomasy) i prawie 90% organizmów odpowiedzialnych za samooczyszczanie rzeki. Mając na uwadze skalę oraz skutki tej katastrofy, zasadne było dokonanie oceny działań organów administracji rządowej i państwowych osób prawnych zaangażowanych w reagowanie na zaistniałą sytuację, szczególnie w kontekście pojawiających się w pierwszej fazie kryzysu zarzutów o beczynność tych organów. Istotne było też wskazanie uwarunkowań wynikających z działań lub zaniechań, które przyczyniły się do jej wystąpienia. Kontrola NIK skoncentrowała się na dwóch obszarach: przygotowaniu struktur państwa i okolicznościach, które doprowadziły do kryzysu ekologicznego na Odrze. Miała też odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób organy państwa zareagowały na tę sytuację kryzysową. Artykuł przybliży jej ustalenia.

JAROSŁAW PASZTALENIEC, MAREK ADAMIAK: Import oraz obrót zbożem i rzepakiem z Ukrainy – skuteczność działań organów państwa _____ 56

W 2022 r. nastąpiło gwałtowne zwiększenie ilości sprowadzonego do Polski zboża z Ukrainy, w szczególności pszenicy i kukurydzy, a także rzepaku. O ile w 2021 r. import pszenicy z Ukrainy do Polski wyniósł 3,1 tys. ton, to w 2022 r. było to już ok. 523 tys. ton, z kolei import kukurydzy wzrósł z 6,2 tys. ton do 1854 tys. ton, zaś rzepaku – z 86 tys. ton

do 662 tys. ton. Było to możliwe dzięki wprowadzonej przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej w maju 2022 r. liberalizacji handlu z Ukrainą, polegającej na zniesieniu należności celnych przywozowych oraz zawieszeniu kontyngentów taryfowych na towary importowane. Większość tych produktów, zamiast dotrzeć tranzytem do krajów cierpiących na ich niedobór, spowodowany rosyjską blokadą eksportu drogą morską przez Morze Czarne, pozostała w Polsce. Zakłócenia cen i skupu na krajowym rynku rolnym oraz protesty i oczekiwania polskich rolników były przyczyną podjęcia przez NIK kontroli doraźnej działań organów państwa.

ANETA GRUNWALD-FITAS, EWA ŚCIŚLEWSKA-JAKUBIAK: Realizacja szczepień przeciw COVID-19 – wykonanie zadań przez organy administracji rządowej

68

Po wybuchu pandemii wywołanej koronawirusem SARS-CoV-2 świat musiał stawić czoła nowej rzeczywistości, którą charakteryzował strach przed zarażeniem oraz konieczność wprowadzenia środków ostrożności na niespotykaną wcześniej skalę. Epidemia spowodowała znaczne zakłócenia w udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Dynamika zakażeń w kolejnych „falach” epidemii była tak wysoka, że zachodziła obawa, iż nie wszystkim chorym hospitalizowanym z powodu COVID-19 będzie można udzielić pomocy w podmiotach leczniczych. Rozwiązaniem miały być powszechne szczepienia. W grudniu 2020 r. Rada Ministrów przyjęła Narodowy Program Szczepień przeciw COVID-19 (NPSz). Miał on zapewnić powrót do „normalności” oraz przywrócić dostęp do systemu ochrony zdrowia, w szczególności pacjentom z innymi schorzeniami. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w latach 2021–2023 kilka kontroli doraźnych w celu ustalenia, czy Polska administracja rządowa należycie realizowała cele NPSz, tj. osiągnięcie poziomu zaszczepienia społeczeństwa umożliwiającego zapanowanie nad pandemią do końca 2021 r., przy jednoczesnym zachowaniu najwyższych standardów bezpieczeństwa oraz czy przyczyniło się to do ograniczenia skutków COVID-19. W artykule zaprezentowano najważniejsze ustalenia tych badań.

MAŁGORZATA SZYMBORSKA: Postępowanie z zakaźnymi odpadami medycznymi – brak skutecznego nadzoru

82

Zakaźne odpady medyczne, ze względu na zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, powinny być już w miejscu ich powstawania umieszczane w specjalnie do tego przeznaczonych i oznakowanych pojemnikach lub workach, a następnie magazynowane w miejscach zabezpieczonych przed dostępem osób nieuprawnionych, insektów, gryzoni itp. Niewłaściwie przechowywane mogłyby stwarzać zagrożenie również dla bezpieczeństwa podmiotów, które nimi gospodarują. Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, czy w ostatnich latach nastąpiła poprawa w tym obszarze (kontrola w 2014 r. zakończyła się oceną negatywną). Drugim powodem podjęcia badania były sygnalizowane w Sejmie

i mediach problemy z tymi odpadami, szczególnie w czasie pandemii COVID-19, a także rosnące koszty ich zagospodarowania. Skontrolowano Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Główny Inspektorat Sanitarny, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, sześć urzędów wojewódzkich, sześć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, sześć zakładów opieki zdrowotnej – szpitali oraz tyle samo podmiotów gospodarujących zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK _____ 95

Wyniki przekazane do publikacji w lutym i marcu 2024 r. _____ 95

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: bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym; zanieczyszczeń komunikacyjnych w miastach; kształcenia dzieci cudzoziemców; obsługi obywateli i obcokrajowców; zasobów wodnych na terenach rolniczych; ochrony brzegów morskich; ochrony Puszczy Białowieskiej; działań organów KAS; profilaktyki i leczenia otyłości; spalarni odpadów; zadań spółek wodnych; nabywania mienia przez Skarb Państwa; modernizacji szlaków kolejowych w województwie śląskim; energetycznej sieci dystrybucyjnej; ośrodków wychowawczych dla nieletnich; dostępności schronów; opłat za odprowadzanie wód opadowych; nielegalnej eksploatacji kopalni; pieczy zastępczej; dostępu do wody w sytuacjach kryzysowych.

Państwo i społeczeństwo _____ 99

WOJCIECH GOLEŃSKI: Bezpieczeństwo zasobów wodnych – potrzeba zrównoważonego dostępu i korzystania _____ 99

Celem artykułu jest prezentacja problemu wynikającego z niewłaściwego dysponowania zasobami, co w wypadku wody jest realnym zagrożeniem i stanowi wyzwanie dla organów państwa. Jest on próbą weryfikacji hipotezy, że stan zasobów wodnych Polski nie gwarantuje zapewnienia bezpieczeństwa wodnego. Ocena dokonana na potrzeby tej pracy, choć ma jakościowy i z konieczności wrywkowy charakter, odnosi się do danych empirycznych. W przeprowadzonej analizie wykorzystano wybrane Informacje o wynikach kontroli NIK oraz dostępne opracowania i raporty statystyki publicznej, a także innych instytucji publicznych i niezależnych *think thanków*. Artykuł podejmuje problematykę bezpieczeństwa zasobów wodnych z nieco innej perspektywy niż opublikowany na łamach „Kontroli Państwowej” w nr. 1/2020, a dotyczący podobnej problematyki.

Z życia NIK 114

Nowi członkowie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – red. 114

Na wniosek prezesa Najwyższej Izby Kontroli Mariana Banasia, po zasięgnięciu opinii sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej, Marszałek Sejmu RP Szymon Hołownia powołał 12 nowych członków Kolegium NIK. W siedzibie Izby 20 marca 2024 r. odbyło się pierwsze posiedzenie tego gremium w rozszerzonym składzie.

Wizyta w NOK Macedonii Północnej – red. 119

Doprecyzowanie szczegółów przeglądu partnerskiego oraz omówienie realizacji porozumienia o współpracy pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Urzędem Kontroli Państwowej Macedonii Północnej, podpisanego w październiku 2023 r., było celem wizyty w Skopje prezesa NIK Mariana Banasia na początku kwietnia tego roku.

NIK i OLAF o kontroli wydatkowania środków z UE – red. 120

Możliwości dalszej współpracy oraz wymiany doświadczeń były tematem rozmów w Warszawie kierownictwa NIK i delegacji Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), której przewodniczył jej dyrektor generalny Ville Itälä.

Krajowy Kongres Forów Skarbników – red. 121

W Warszawie, 12-13 marca 2024 r., odbył się VI Krajowy Kongres Forów Skarbników, zorganizowany pod hasłem „Współpraca, zmiany, finanse publiczne”. Uczestniczyli w nim prezes NIK Marian Banaś, wiceprezes NIK Michał Jędrzejczyk, przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz związków jednostek samorządu terytorialnego.

Contents 122

Informacje dla Prenumeratorów 124

Informacje dla Czytelników i Autorów 125

Kontrola i audyt

Uwagi porównawcze

System kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych w Polsce

Artykuł przybliży specyfikę funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w towarzystwach funduszy inwestycyjnych, domach maklerskich oraz bankach. Analiza rozwiązań prawnych przyjętych w tych podmiotach służy wskazaniu znaczących odmienności w ich normatywnej konstrukcji. Autorka dokonuje oceny obowiązujących regulacji, także pod kątem ewentualnych zagrożeń i korzyści płynących z przyjętego kształtu przepisów.

ANNA LICHOSIK

Instytucje finansowe – uwagi wprowadzające

W polskim porządku prawnym ustawodawca definiuje instytucję finansową w ustawie

z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych¹. Zgodnie z art. 4 § 1 pkt 7 k.s.h. przez instytucję finansową rozumie się bank, fundusz inwestycyjny, towarzystwo funduszy inwestycyjnych, alternatywną spółkę inwestycyjną, zarządzającego

¹ Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037, ze zm., dalej k.s.h.

alternatywną spółką inwestycyjną, zakład ubezpieczeń, zakład reasekuracji, towarzystwo emerytalne, fundusz emerytalny lub dom maklerski, mające siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej albo w państwie należącym do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)².

W ramach tego opracowania naukowego przedmiotem analizy będą wybrane trzy instytucje finansowe, tj. bank, dom maklerski oraz towarzystwo funduszy inwestycyjnych, które jest jednocześnie podmiotem zarządzającym i reprezentującym fundusz inwestycyjny. Każdy z tych podmiotów podlega odmiennej, szczegółowej regulacji prawnej w odniesieniu do systemu kontroli wewnętrznej.

Zasady tworzenia i funkcjonowania banków zostały uregulowane w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe³, te dotyczące domów maklerskich określają przepisy ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁴, natomiast podstawy działania towarzystw funduszy

inwestycyjnych oraz funduszy inwestycyjnych określają przepisy ustawy z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi⁵. Warto przy tym odnotować, że dom maklerski i bank prowadzący działalność maklerską polski prawodawca zaklasyfikował do kategorii firm inwestycyjnych⁶. Biorąc pod uwagę przepisy europejskie, prowadzi to do pewnego dysonansu terminologicznego, o czym szerzej w dalszej części artykułu.

Wszystkie wymienione wyżej podmioty, zgodnie z art. 5 ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁷, są nadzorowane przez Komisję Nadzoru Finansowego⁸. Ponadto KNF, mając na uwadze zarówno cele nadzoru⁹, jak i jej ustawowe zadania i doświadczenia nadzorcze m.in. z zakresu nadzoru bankowego, emerytalnego, ubezpieczeniowego czy nad rynkiem kapitałowym, w 2014 r. wydała Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych¹⁰, które określają

² Zob. G. Suliński [w:] J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Oplustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, M. Tofel, M. Wawer, R. Zawłocki: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 21.

³ Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939, ze zm., dalej Prawo bankowe lub u.p.b.

⁴ Dz.U. 2005 nr 183 poz. 1538, ze zm., dalej u.o.i.f.

⁵ Dz.U. 2004 nr 146 poz. 1546, ze zm.; dalej zwana ustawą o funduszach inwestycyjnych lub u.f.i.

⁶ Zgodnie z art. 3 pkt. 33 u.o.i.f. przez firmę inwestycyjną rozumie się dom maklerski, bank prowadzący działalność maklerską, zagraniczną firmę inwestycyjną prowadzącą działalność maklerską na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zagraniczną osobę prawną z siedzibą na terytorium państwa innego niż państwo członkowskie, prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność maklerską.

⁷ Dz.U. 2005 nr 183 poz. 1537, ze zm.; dalej u.n.r.f.

⁸ Komisja (dalej także KNF) obok takich podmiotów, jak: spółki prowadzące rynek regulowany (np. Giełda Papierów Wartościowych SA w Warszawie), Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA czy emitenci dokonujący oferty publicznej papierów wartościowych lub emitenci, których papiery wartościowe są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym lub które są wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu.

⁹ To jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, a także wzmacniania zaufania do rynku finansowego, ochrony jego uczestników, bezpieczeństwa i przestrzegania reguł uczciwego obrotu, jak i bezpieczeństwa środków pieniężnych klientów.

¹⁰ Zob. Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych przyjęte uchwałą Komisji Nadzoru Finansowego z 22.7.2014; <https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_140904_Zasady_ladu_korporacyjnego_22072014_38575.pdf>, (dostęp 9.12.2023); dalej Zasady ładu korporacyjnego lub ZŁK.

relacje wewnętrzne i zewnętrzne instytucji nadzorowanych, w tym funkcjonowanie nadzoru wewnętrznego oraz kluczowych systemów i funkcji wewnętrznych.

Przedstawiony powyżej zakres normatywny przepisów (w tym Zasad ładu korporacyjnego, stanowiących regulacje o charakterze *soft law*) nie ułatwia jednoznacznego określenia, kiedy mówimy o instytucji finansowej, instytucji nadzorowanej, a kiedy o firmie inwestycyjnej, zważywszy że krajowe prawo rynku kapitałowego definiuje firmę inwestycyjną odmiennie niż prawo europejskie. Należy bowiem wskazać, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE¹¹ firmę inwestycyjną definiuje jako każdą osobę prawną, której działalność prowadzona w sposób zawodowy i regularny polega na świadczeniu jednej lub większej liczby usług inwestycyjnych na rzecz osób trzecich bądź prowadzeniu jednego lub większej liczby rodzajów działalności inwestycyjnej. Dodatkowo dyrektywa MIFID II przyznaje państwom członkowskim prawo włączenia do definicji firmy inwestycyjnej przedsiębiorstw niebędących osobami prawnymi, jeżeli spełniają one warunki określone w dyrektywie¹². Taką samą terminologią posługuje się

rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/565 z 25 kwietnia 2016 r., uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez firmy inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy¹³, które uszczegóławia ogólne ramy systemu regulacji rynków finansowych w Unii Europejskiej ustanowione przez dyrektywę MIFID II. Określa m.in. warunki działalności związane ze świadczeniem przez firmy inwestycyjne usług inwestycyjnych czy wymogi organizacyjne, jakie powinny spełniać.

Biorąc pod uwagę, że pojęciem instytucji finansowej operuje ustawa – Kodeks spółek handlowych jako akt prawny o charakterze *lex generalis* w stosunku do ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi czy ustawy o funduszach inwestycyjnych, w artykule – ze względu na szerszy kontekst normatywny – posłużono się właśnie tym określeniem. Pojęcie instytucji finansowej obejmuje zakresem pojęcia określone w aktach prawnych o charakterze *lex specialis*, tj. firmy inwestycyjnej zdefiniowanej w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi oraz instytucji nadzorowanej, o jakiej mowa w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym.

¹¹ Dz. Urz. UE L 173/349 z 12.6.2014, dalej dyrektywa MIFID II.

¹² To jest ich status prawny, zapewnia poziom ochrony interesów osób trzecich równoważny poziomowi zapewnianemu przez osoby prawne oraz jeśli podlegają one równoważnemu nadzorowi ostrożnościowemu odpowiedniemu do swojej formy prawnej. Zob. szerszej regulację art. 4 ust. 1 pkt. 1 dyrektywy MIFID II.

¹³ Dz. Urz. UE nr L 87/1 z 31.3.2017; dalej rozporządzenie 2017/565.

System kontroli wewnętrznej

W tym miejscu warto poświęcić uwagę spojrzeniu na system kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych, jakie Komisja Nadzoru Finansowego posiada i prezentuje we wspomnianych już uprzednio Zasadach Ładu korporacyjnego¹⁴. Zgodnie z treścią wprowadzenia do ZŁK, „skuteczna realizacja przyjętych przez instytucję nadzorowaną celów strategicznych wymaga posiadania właściwej struktury organizacyjnej z odpowiednim systemem kontroli wewnętrznej, audytu i zarządzania ryzykiem”¹⁵.

Tak określony cel systemu kontroli wewnętrznej w instytucji finansowej Komisja stara się wdrożyć, wskazując kolejne jego cechy charakterystyczne. Zgodnie z § 45 ZŁK instytucja nadzorowana powinna posiadać adekwatny, efektywny i skuteczny system kontroli wewnętrznej, na który składają się: organizacja kontroli wewnętrznej (obejmuje wszystkie poziomy w strukturze organizacyjnej), mechanizmy kontrolne oraz szacowanie ryzyka. Ponadto instytucja nadzorowana powinna opracować i wdrożyć efektywną, skuteczną i niezależną funkcję zapewniania zgodności działania instytucji nadzorowanej z przepisami prawa, funkcję audytu wewnętrznego, mającą w szczególności za zadanie regularne badanie adekwatności, skuteczności i efektywności, zwłaszcza systemu kontroli

wewnętrznej i systemu zarządzania ryzykiem. Z kolei system zarządzania ryzykiem powinien być zorganizowany adekwatnie do charakteru, skali i złożoności prowadzonej działalności, brać pod uwagę strategiczne cele instytucji nadzorowanej, w tym strategię związaną z zarządzaniem ryzykiem, uwzględniającą tolerancję na ryzyko określoną przez instytucję nadzorowaną.

To ramowe spojrzenie nadzorca będzie stanowić punkt wyjścia do dalszych szczegółowych rozważań dotyczących zakresu i charakteru systemu kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych.

Warto zaznaczyć, że określenie zagadnień przedstawionych w artykule jako systemu z jednej strony służy pokazaniu kontroli wewnętrznej jako uporządkowanej całości, natomiast z drugiej – i na tę część starano się zwrócić szczególną uwagę – jest swoistym oznaczeniem pewnej struktury, ram kontroli wewnętrznej występującej w instytucjach finansowych.

Towarzystwo funduszy inwestycyjnych

Podstawę prawną funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w towarzystwie funduszy inwestycyjnych stanowi art. 48 ust. 1 u.f.i. Zgodnie z tą normą system ma na celu sprawdzać legalność i prawidłowość wykonywanej przez towarzystwo działalności oraz prawidłowość jego sprawozdań i informacji, a także tych,

¹⁴ Zakres rozważań dotyczy problematyki kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych. Nie odnoszę się do kontroli w sektorze państwowym czy szerzej – publicznym. Obserwacja praktyki stosowania prawa rynku finansowego zdecydowała o wyborze właśnie tego, wąskiego i specyficznego sektora gospodarki.

¹⁵ Zob. Zasady Ładu korporacyjnego..., op.cit, s. 3.

które są sporządzane w zarządzanych przez nie funduszach inwestycyjnych¹⁶. Sposób, warunki i szczegółowy zakres działania systemu kontroli wewnętrznej w towarzystwie funduszy inwestycyjnych określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 18 listopada 2020 r. w sprawie sposobu, trybu oraz warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych¹⁷. Zgodnie z nim system kontroli wewnętrznej obejmuje system nadzoru zgodności działalności z prawem, system zarządzania ryzykiem oraz system audytu wewnętrznego.

Prawodawca w tym wypadku w sposób bardzo jednoznaczny i klarowny definiuje i określa zakres przedmiotowy oraz funkcje poszczególnych systemów składających się na system kontroli wewnętrznej. Podział ten, nawet na podstawie kryterium zastosowanej techniki legislacyjnej (jasne i przejrzyste wyodrębnienie poszczególnych jednostek redakcyjnych), należy ocenić bardzo pozytywnie. Tak zbudowany aparat kontroli wewnętrznej nie pozostawia wątpliwości co do charakteru, zakresu i podziału zadań przypisanych poszczególnym funkcjom systemu.

System nadzoru zgodności działalności z prawem służy zapewnieniu zgodności działalności towarzystwa funduszy inwestycyjnych oraz osób działających na jego rzecz z obowiązującymi przepisami oraz

procedurami i regulaminami wewnętrznymi towarzystwa. Zakres przedmiotowy tego systemu obejmuje m.in.: nadzór nad przepływem informacji poufnych oraz informacji stanowiących tajemnicę zawodową, nadzór nad zabezpieczeniem dostępu do tych informacji, przeciwdziałanie ich wykorzystywaniu przez osoby obowiązane czy zapewnianie przestrzegania procedur i regulaminów wewnętrznych towarzystwa¹⁸.

Z kolei system audytu wewnętrznego ma na celu dokonywanie weryfikacji systemów oraz procedur i regulaminów wewnętrznych obowiązujących w towarzystwie funduszy inwestycyjnych, według kryterium prawidłowości i skuteczności wypełniania przez nie obowiązków wynikających z przepisów oraz działanie służące eliminacji nieprawidłowości.

Natomiast system zarządzania ryzykiem ma za zadanie m.in.: wdrożyć procesy, metody i procedury zarządzania ryzykiem, mające na celu skuteczne i ostrożne zarządzanie funduszami inwestycyjnymi oraz zapewnić zgodność działania funduszu inwestycyjnego z ustalonym dla niego systemem limitów ryzyka.

W strukturze organizacyjnej towarzystwa funduszy inwestycyjnych należy wydzielić odrębną i niezależną komórkę nadzoru zgodności działalności z prawem, komórkę do spraw zarządzania ryzykiem oraz komórkę audytu wewnętrznego.

¹⁶ Por. R. Mroczkowski: *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Warszawa 2011, s. 219-224; J. Kmieć [w:] A. Kidyba: *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 541-551.

¹⁷ Dz.U. poz. 2103 ze zm., dalej również jako rozporządzenie w sprawie warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych lub w skrócie rozporządzenie o TFI.

¹⁸ Zob. A. Lichosik: *Funkcja compliance w towarzystwie funduszy inwestycyjnych*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2022, s. 30-45.

Towarzystwo ma obowiązek zapewnić, aby osoby wykonujące zadania z powyższych obszarów nie łączyły ich z pełnieniem innych funkcji, tzn. nie zezwala się na łączenie np. funkcji audytu wewnętrznego z funkcją nadzoru zgodności działalności z prawem lub funkcją zarządzania ryzykiem.

Jednostce organizacyjnej towarzystwa funduszy inwestycyjnych, która realizuje funkcję nadzoru zgodności działalności z prawem należy zapewnić niezależność organizacyjną umożliwiającą prawidłowe wykonywanie jej obowiązków. Inspektor nadzoru kierujący taką komórką co do zasady podlega bezpośrednio prezesowi zarządu towarzystwa albo innemu wskazanemu przez radę nadzorczą członkowi zarządu, a w wypadku gdy prezes nie został powołany lub inny członek zarządu towarzystwa nie został wskazany przez radę nadzorczą – zarządowi towarzystwa. Inspektor nadzoru nie może pełnić tej funkcji w więcej niż jednym towarzystwie funduszy inwestycyjnych jednocześnie.

Regulacje prawne w powyższym zakresie wskazują na silne umocowanie inspektora nadzoru. Przepisy, poza koniecznością zapewnienia niezależności organizacyjnej, przewidują bezpośrednią podległość osobie pełniącej najważniejszą funkcję kierowniczą w organizacji, tj. prezesowi zarządu (z wyłączeniem przypadków, w których organ nadzoru postanowi o odmiennym powierzeniu nadzoru w ramach zarządu)¹⁹. Powoduje to, że inspektorowi nadzoru przyznana jest swoboda działania, nieskrępowana występowaniem

ewentualnych powiązań czy zależności w strukturze organizacyjnej towarzystwa. Szczególnie istotne jest, że tego rodzaju umiejscowienie inspektora nadzoru łączy go ze schematu podległości wobec innych pracowników pełniących funkcje kierownicze, którzy jednak będą przez niego kontrolowani. Brak zapewnienia tego rodzaju niezależności miałby negatywny wpływ na realizację podstawowych obowiązków inspektora nadzoru, tj. przeprowadzanie czynności kontrolnych nie tylko działalności towarzystwa, ale również innych pracowników. Natomiast pełna niezależność oraz brak stosunku podległości czy zależności inspektora nadzoru od innych pracowników towarzystwa zapewnia nieskrępowaną swobodę w realizacji czynności kontrolnych.

Do zakresu działania komórki nadzoru zgodności działalności z prawem należy m.in.: ujawnianie i zapobieganie naruszeniu przez towarzystwo funduszy inwestycyjnych i zarządzane przez nie fundusze inwestycyjne obowiązków wynikających z przepisów prawa; sprawowanie nadzoru nad działalnością towarzystwa oraz osób w nim zatrudnionych według kryterium zgodności z przepisami prawa oraz procedurami i regulaminami wewnętrznymi obowiązującymi w towarzystwie oraz przeprowadzanie kontroli w tym zakresie.

Pracownicy tej komórki prowadzą kontrole działalności towarzystwa oraz jego pracowników. Towarzystwo jest przy tym obowiązane zapewnić pracownikom komórki zgodności stosowne uprawnienia,

¹⁹ Na temat roli zarządu spółki kapitałowej w realizacji funkcji *compliance* zob. szerzej: B. Jagura: *Rola organów spółki kapitałowej w realizacji funkcji compliance*, Warszawa 2017, s. 188 i n.

środki oraz dostęp do niezbędnych informacji i pomieszczeń, aby umożliwić im wykonywanie powierzonych zadań. Ponadto towarzystwo zapewnia, aby osoby te nie brały udziału w wykonywaniu czynności z zakresu działalności, która jest przedmiotem sprawowanego przez nie nadzoru, a sposób wynagradzania pozwalał im zachować obiektywizm.

W strukturze organizacyjnej towarzystwa wydziela się odrębną i niezależną komórkę audytu wewnętrznego, którą kieruje audytor wewnętrzny, jeżeli natomiast uzasadnia to rodzaj i zakres działalności prowadzonej przez towarzystwo oraz nie zagraża interesom klientów i uczestników funduszy, czynności audytu wewnętrznego mogą być wykonywane przez audytora w ramach stanowiska jednoosobowego. Członek zarządu towarzystwa nie może pełnić funkcji audytora wewnętrznego.

W ramach funkcjonującego w towarzystwie systemu zarządzania ryzykiem ustanawia się, wdraża i zapewnia stosowanie polityki zarządzania ryzykiem. Organizacyjnie wydziela się w strukturze odrębną i niezależną – w szczególności pod względem podległości służbowej i pełnionych funkcji – od jednostek operacyjnych towarzystwa odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji inwestycyjnych funduszy inwestycyjnych otwartych, komórkę do spraw zarządzania ryzykiem, którą kieruje zarządzający ryzykiem. Podobnie jak w wypadku pozostałych funkcji systemu, jeżeli uzasadnia to charakter, zakres i stopień złożoności czynności wykonywanych przez towarzystwo oraz zarządzanych przez nie funduszy inwestycyjnych otwartych, czynności z zakresu zarządzania

ryzykiem mogą być wykonywane w ramach stanowiska jednoosobowego. Członek zarządu towarzystwa nie może pełnić funkcji zarządzającego ryzykiem. Osoba pełniąca funkcję zarządzającego ryzykiem nie może robić tego jednocześnie w więcej niż jednym towarzystwie.

Jak widać, prawodawca w sposób stosunkowo jednolity podchodzi do kwestii niezależności i wyodrębnienia organizacyjnego poszczególnych funkcji systemu kontroli wewnętrznej. Różnicuje przy tym podejście, jeśli chodzi o kwestie jednoczesności zatrudnienia w więcej niż jednym towarzystwie funduszy inwestycyjnych, co zdaje się znajdować oparcie w specyfice funkcji audytu wewnętrznego i jej odrębności od pozostałych segmentów systemu.

Dom maklerski

Ogólne regulacje dotyczące systemu kontroli wewnętrznej w domu maklerskim przewiduje art. 83b ust. 4-6 u.o.i.f. Na mocy tych przepisów, dom maklerski jako firma inwestycyjna podejmuje działania określone w art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2017/565, tj. związane z zarządzaniem ryzykiem przez m.in. ustanawianie, wdrażanie i utrzymywanie odpowiednich strategii i procedur zarządzania ryzykiem, wprowadzanie procesów i mechanizmów w celu zarządzania ryzykiem związanym z działalnością firmy oraz stosowanymi przez nią procesami i systemami, a także bieżące monitorowanie adekwatności i skuteczności wykorzystywanych przez firmę inwestycyjną strategii i procedur zarządzania ryzykiem.

Firma inwestycyjna ustanawia komórkę zarządzania ryzykiem wykonującą zadania, o których mowa powyżej oraz inne

obowiązki wynikające z odrębnych przepisów dotyczących zarządzania ryzykiem²⁰.

Ponadto powinna ona opracować, wdrożyć i utrzymywać system audytu wewnętrznego związany z prowadzoną przez siebie działalnością, w ramach którego monitoruje i regularnie weryfikuje stosowane systemy oraz wdrożone regulaminy i procedury wewnętrzne pod względem ich prawidłowości i skuteczności w wypełnianiu obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz podejmować działania mające na celu eliminację wszelkich nieprawidłowości²¹. Artykuł 24 rozporządzenia 2017/565 przewiduje, że w zależności od charakteru, skali i stopnia złożoności działalności gospodarczej oraz proporcjonalnie do charakteru i zasięgu usług oraz działań inwestycyjnych firma inwestycyjna, a zatem także dom maklerski, ustanawia i utrzymuje funkcję audytu wewnętrznego, która działa oddzielnie i jest niezależna od innych funkcji i obszarów działalności, a jej obowiązki opierają się na ustanowieniu, wdrożeniu i utrzymywaniu planu audytu służącego badaniu i ocenie adekwatności i skuteczności systemów, mechanizmów kontroli wewnętrznej i uzgodnień stosowanych przez firmę inwestycyjną. Znajduje to także umocowanie w art. 83b

ust. 5 u.o.i.f., zgodnie z którym w przypadku wymienionym w art. 24 rozporządzenia 2017/565 firma inwestycyjna ustanawia komórkę audytu wewnętrznego wykonującą zadania, o jakich mowa w tym przepisie.

Firma inwestycyjna, w tym dom maklerski w myśl art. 83b ust. 6 u.o.i.f. opracowuje, wdraża i utrzymuje system kontroli wewnętrznej, służący m.in. ustanowieniu, wdrożeniu i utrzymaniu odpowiednich mechanizmów kontroli wewnętrznej, mających za zadanie zapewnienie zgodności z decyzjami i procedurami na wszystkich poziomach organizacyjnych firmy inwestycyjnej.

W kontekście powyższego szczególne znaczenie ma to, że ustawa o obrocie instrumentami finansowymi definiuje firmę inwestycyjną w sposób odmienny od rozporządzenia 2017/565. Zgodnie z ustawą do tej kategorii należą zasadniczo wyłącznie domy maklerskie oraz banki prowadzące działalność maklerską²², z kolei akt prawa europejskiego obowiązujący bezpośrednio do zakresu firm inwestycyjnych zalicza np. także towarzystwa funduszy inwestycyjnych (również fundusze inwestycyjne), w sytuacji gdy prawo krajowe jednoznacznie odróżnia tego rodzaju podmioty od np. domów maklerskich.

²⁰ Zob. K. Zacharzewski: *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi [w:] Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, Tom 1, M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), Warszawa 2023, s. 863-864.

²¹ *ibid.*, s. 864-865.

²² Co stanowi skrót myślowy na potrzeby prowadzonego wywodu, będą to bowiem także zagraniczne firmy inwestycyjne, za które – zgodnie z art. 3 pkt. 32 u. o. i. f. – uznaje się osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, z siedzibą na terytorium innego państwa członkowskiego, a w wypadku gdy przepisy danego państwa nie wymagają ustanowienia siedziby – z centralą na terytorium innego państwa członkowskiego, albo osoby fizyczne z miejscem zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego, prowadzące na podstawie zezwolenia właściwego organu nadzoru działalność maklerską na terytorium innego państwa członkowskiego, jak również zagraniczne instytucje kredytowe.

Oznacza to, że podstawy do wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej w wąskim rozumieniu, systemu audytu wewnętrznego czy systemu zarządzania ryzykiem w firmie inwestycyjnej określono w aktach prawnych o różnym charakterze (prawo krajowe, prawo europejskie), a zakresy normatywne pojęcia firmy inwestycyjnej implikują odpowiednie obszary ich stosowania, wymuszając jednocześnie na interpretatorze tekstu prawnego konieczność wykazania się niezwykłą uważnością.

Podstawowe cele systemu kontroli wewnętrznej obowiązującego w domu maklerskim, z uwzględnieniem art. 21 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2017/565, określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z 29 maja 2018 r. w sprawie szczególnych warunków technicznych i organizacyjnych dla firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, i banków powierniczych²³. Zgodnie z § 22 ust. 1 tego rozporządzenia celem systemu kontroli wewnętrznej jest m.in. zapewnienie nadzoru nad przestrzeganiem reguł postępowania, aby przeciwdziałać wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, a także badanie zgodności działalności firmy inwestycyjnej i czynności wykonywanych w jej ramach przez osoby powiązane z regulacjami rynków, na których

działa firma, nadzoru nad przepływem informacji poufnych i informacji stanowiących tajemnicę zawodową oraz zabezpieczenia dostępu do nich.

Dom maklerski wydziela w swojej strukturze organizacyjnej komórkę do spraw nadzoru zgodności działalności z prawem, w wypadku gdy uzasadnia to rodzaj i zakres działalności prowadzonej przez firmę inwestycyjną. Czynności nadzoru zgodności działalności z prawem mogą być przy tym wykonywane w ramach stanowiska jednoosobowego. Stosuje się do niego wówczas przepisy rozporządzenia dotyczące komórki do spraw nadzoru zgodności działalności z prawem²⁴.

Dodatkowo w wypadku domu maklerskiego przepisy przewidują możliwość wykonywania czynności nadzoru zgodności działalności z prawem przez członka zarządu. Stanowi o tym § 24 ust. 4 r.w.t.o.f.i., jeżeli uzasadniają to okoliczności wskazane w art. 22 ust. 4 rozporządzenia 2017/565, który pozwala na odstępstwo w tym zakresie w wypadku wykazania przez firmę inwestycyjną, że wymóg określony w wymienionych przepisach jest nieproporcjonalny w stosunku do charakteru, skali i stopnia złożoności prowadzonej przez nią działalności gospodarczej, a także w stosunku do charakteru, zasięgu jej usług i działań inwestycyjnych, oraz że jej funkcja zgodności z przepisami nadal działa skutecznie²⁵.

²³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1111; dalej rozporządzenie w sprawie szczególnych warunków technicznych i organizacyjnych dla firm inwestycyjnych, w skrócie r. w.t.o.f.i.

²⁴ Stanowisko Komisji Nadzoru Finansowego z 27.5.2014, nr DRK/WRM/485/60/1/2014/MK; <https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/list_czynosci_nadzorcze_28052014_38064.pdf>, (dostęp 3.12.2023).

²⁵ W przeciwieństwie do normatywnych rozwiązań przewidzianych dla firm inwestycyjnych, wykonywanie funkcji nadzoru zgodności działalności z prawem przez członka zarządu jest całkowicie niedozwolone w w towarzystwie

Osoba kierująca komórką nadzoru zgodności działalności z prawem w firmie inwestycyjnej to inspektor nadzoru, który podlega członkowi zarządu, a w wypadku domu maklerskiego prowadzonego w formie spółki osobowej – bezpośrednio komplementariuszom lub wspólnikom, którym przysługuje prawo prowadzenia spraw spółki.

Niestety rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych i organizacyjnych dla firm inwestycyjnych w zasadzie nie odnosi się do obszaru audytu wewnętrznego, poza wskazaniem, że zasady jego organizacji i funkcjonowania określa regulamin audytu wewnętrznego, oraz informacją o zasadach wynagradzania osób wykonujących czynności z zakresu audytu wewnętrznego.

Szczątkowych regulacji w tym zakresie można poszukiwać w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z 8 grudnia 2021 r. w sprawie szacowania kapitału wewnętrznego i aktywów płynnych, systemu zarządzania ryzykiem, badania i oceny nadzorczej, a także polityki wynagrodzeń w domu maklerskim oraz małym domu

maklerskim²⁶, które przewiduje dla funkcji audytu wewnętrznego kompetencję do dokonania badania i oceny adekwatności i skuteczności wdrożonego systemu zarządzania ryzykiem, oceny procesu szacowania kapitału wewnętrznego i aktywów płynnych oraz oceny realizacji polityki wynagrodzeń²⁷.

Dla firmy inwestycyjnej, jaką jest dom maklerski regulacje w zakresie audytu wewnętrznego odnajdziemy także w przepisach rozporządzenia 2017/565, zgodnie z którym tam, gdzie to właściwe i proporcjonalne w stosunku do charakteru, skali i stopnia złożoności działalności gospodarczej oraz do charakteru i zasięgu usług i działań inwestycyjnych wykonywanych w toku działalności – firmy inwestycyjne (a zatem także dom maklerski) ustanawiają i utrzymują funkcję audytu wewnętrznego, która działa niezależnie i oddzielnie względem innych funkcji i obszarów działalności firmy, a jej obowiązki polegają m.in. na: ustanowieniu, wdrożeniu i utrzymywaniu planu audytu, służącego badaniu i ocenianiu adekwatności i skuteczności systemów, mechanizmów kontroli wewnętrznej i uzgodnień stosowanych

funduszy inwestycyjnych. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozp. o TFI członek zarządu towarzystwa nie może pełnić funkcji inspektora nadzoru, który kieruje komórką nadzoru zgodności działalności z prawem. Jedyne w sytuacji, gdy uzasadniałyby to rodzaj i zakres działalności prowadzonej przez towarzystwo oraz nie zagrażałoby interesom klientów i uczestników funduszy, czynności nadzoru zgodności działalności z prawem mogły być wykonywane przez inspektora nadzoru w ramach stanowiska jednoosobowego. W wypadku towarzystw funduszy inwestycyjnych przepisy krajowe przewidują zatem zasadniczy rozdział czynności i funkcji wykonawczych od nadzorczych. Inspektor nadzoru podlega bezpośrednio prezesowi zarządu towarzystwa albo innemu wskazanemu przez radę nadzorczą towarzystwa członkowi zarządu, a gdy prezes zarządu towarzystwa nie został powołany lub inny członek zarządu towarzystwa nie został wskazany przez radę nadzorczą towarzystwa – zarządowi towarzystwa. Przepisy prawa krajowego jednoznacznie normują te kwestie, chociaż należy mieć na uwadze, że towarzystwo funduszy inwestycyjnych jest firmą inwestycyjną w rozumieniu rozporządzenia 2017/565 i podlega przepisom tej regulacji. Nie ułatwia to interpretacji prawa czy jednoznacznego przyjęcia zakresu stosowania powyżej przywołanych jego przepisów.

²⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 2267, ze zm.; dalej r.k.w.s.z.r.

²⁷ Zob. odpowiednio §4 ust. 7, § 22 ust. 3 i § 27 ust. 1 r.k.w.s.z.r.

przez firmę inwestycyjną oraz wydawaniu rekomendacji na podstawie wyników przeprowadzonych prac audytowych.

Jeśli chodzi o system zarządzania ryzykiem, szczegółowe warunki i sposób jego funkcjonowania w domu maklerskim określają przepisy § 4-7 r.k.w.s.z.r. I tak, dom maklerski powinien opracować i wdrożyć system zarządzania ryzykiem, na które jest lub może być narażony w związku z prowadzoną działalnością, lub które stwarza lub mógłby stwarzać dla innych, uwzględniając w szczególności systemy i procesy stosowane w tej działalności oraz czynniki występujące w otoczeniu zewnętrznym, zwłaszcza wynikające z cyklu koniunkturalnego. Tak stworzony system zarządzania ryzykiem powinien zapewniać adekwatność i prawidłowość procesu wyznaczania i realizacji szczegółowych celów prowadzonej przez dom maklerski działalności przez odpowiednio zaprojektowane i wdrożone procesy identyfikacji, pomiaru lub szacowania, monitorowania i kontroli oraz ograniczania ryzyka. Dom maklerski opracowuje i wdraża wewnętrzne strategie, polityki i procedury dotyczące identyfikacji, pomiaru lub szacowania, monitorowania i kontroli oraz ograniczania ryzyka, uwzględniając skutki podejmowania ryzyka oraz sposoby zarządzania ryzykiem i jego zgłaszania, włącznie z ryzykiem, jakie niesie otoczenie zewnętrzne domu maklerskiego, oraz zasady sprawozdawczości w tym zakresie. Powyższe strategie, polityki i procedury, powinny uwzględniać zasadę proporcjonalności w odniesieniu do złożoności, profilu ryzyka i zakresu działalności domu maklerskiego oraz jego gotowości do ponoszenia ryzyka, a także odzwierciedlać znaczenie domu maklerskiego w każdym państwie

członkowskim, w którym prowadzi działalność.

W § 7 r.k.w.s.z.r. przewidziano wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej domu maklerskiego jednostki realizującej funkcję zarządzania ryzykiem, do której zadań należy m.in. opracowanie kompletnego katalogu rodzajów ryzyka, na jakie jest lub mógłby być narażony dom maklerski oraz jego identyfikacja, pomiar, szacowanie i monitorowanie.

Jednostka realizująca funkcję zarządzania ryzykiem w domu maklerskim powinna być niezależna od jednostek realizujących zadania operacyjne, posiadać dostateczne uprawnienia i zasoby oraz mieć możliwość bezpośredniego przekazywania informacji do zarządu i rady nadzorczej. Jednostka realizująca funkcję zarządzania ryzykiem, niezależnie od obowiązków wobec zarządu, jest uprawniona do bezpośredniego przekazywania informacji radzie nadzorczej, w tym powiadamiania jej o niepokojących sygnałach i ostrzegania, jeżeli zmiany w zakresie ryzyka w znaczącym stopniu wpływają lub mogą wpłynąć na sytuację domu maklerskiego. Kierownik jednostki realizującej funkcję zarządzania ryzykiem podlega bezpośrednio członkowi zarządu domu maklerskiego, chyba że sam jest członkiem zarządu. W wypadku gdy charakter, skala i złożoność działalności domu maklerskiego nie uzasadniają wyznaczenia odrębnego stanowiska do realizacji wyłącznie tej funkcji, może ją sprawować osoba wchodząca w skład wyższej kadry kierowniczej, realizująca także inną funkcję, o ile nie zachodzi konflikt interesów.

Wobec powyższego można postawić tezę, że prawodawca podchodzi do funkcji zarządzania ryzykiem w sposób bardziej

elastyczny niż w wypadku np. towarzystwa funduszy inwestycyjnych, w którym np. rozdział funkcji kontrolnych od zarządu jest jednoznaczny.

Bank

Zgodnie z art. 9 Prawa bankowego w banku funkcjonuje system zarządzania, który stanowi zbiór zasad i mechanizmów odnoszących się do procesów decyzyjnych oraz do oceny prowadzonej przez niego działalności²⁸. W ramach systemu zarządzania w banku funkcjonuje co najmniej: system zarządzania ryzykiem oraz system kontroli wewnętrznej²⁹.

System zarządzania ryzykiem i system kontroli wewnętrznej funkcjonują w banku na podstawie strategii zarządzania bankiem i strategii zarządzania ryzykiem. Systemy te obejmują trzy niezależne poziomy. Pierwszy, na który składa się zarządzanie ryzykiem w działalności operacyjnej banku; drugi, obejmujący co najmniej zarządzanie ryzykiem przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanych z zarządzaniem ryzykiem lub w komórkach organizacyjnych, niezależnie od zarządzania ryzykiem, o którym mowa powyżej, oraz działalność komórki do spraw zgodności; a także trzeci, na który składa się działalność komórki audytu wewnętrznej. Na każdym z tych trzech poziomów

pracownicy banku, w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, stosują odpowiednie mechanizmy kontrolne lub niezależnie monitorują ich przestrzeganie.

Szczegółowe kwestie określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 8 czerwca 2021 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz polityki wynagrodzeń w bankach³⁰. Rozporządzenie znajduje zastosowanie także do banków będących firmami inwestycyjnymi wykonującymi działalność maklerską, o których mowa w art. 70 ust. 2 u.o.i.f.

Zarządzanie ryzykiem w banku odbywa się na podstawie odpowiednich analiz, niezależnie od funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem, na podstawie strategii, polityk, procedur i planów³¹. Zadaniami systemu zarządzania ryzykiem są identyfikacja, pomiar lub szacowanie, kontrola oraz monitorowanie ryzyka występującego w działalności banku, służące zapewnieniu prawidłowości procesu wyznaczania i realizacji szczegółowych celów prowadzonej przez niego działalności, które powinny być dostosowane do wielkości oraz stopnia złożoności działalności banku³². W ramach systemu zarządzania ryzykiem bank stosuje m.in.: sformalizowane zasady służące określeniu wielkości podejmowanego ryzyka i zasady

²⁸ Zob. E. Fojcik-Mastalska: *System zarządzania bankiem w ujęciu prawnym*, „RPEiS” nr 4/2012, s. 6-7.

²⁹ Por. G. Sikorski: *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 43-44; A. Zalcewicz: *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009, s. 122-123.

³⁰ Dz.U. poz. 1045, ze zm.; dalej r. s.k.w.b.

³¹ Zob. W. Oziębala: *Cechy istotne dla właściwego zarządzania ryzykiem [w:] Współczesne tendencje kształtowania się modelu nadzoru bankowego. Nadzór makro- i mikroostrożnościowy*, Warszawa 2020, s. 83-84; D. Daniluk [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, A. Mikos-Sitek (red.), P. Zapadka, Warszawa 2022, s. 148-149.

³² Zob. P. Wajda: *Administracyjnoprawne aspekty zarządzania ryzykiem walutowym w banku*, „PPP” nr 2009/10, s. 45-60; A. Modras: *Zarządzanie ryzykiem prawnym w bankowości*, Warszawa 2023, s. 64-69.

zarządzania ryzykiem, a także procedury mające na celu identyfikację, pomiar lub szacowanie oraz monitorowanie ryzyka występującego w działalności banku, w tym sformalizowane poziomy limitów ograniczających ryzyko oraz zasady postępowania w wypadku ich przekroczenia³³.

Jeśli chodzi o konstrukcję systemu kontroli wewnętrznej, to w jego ramach w banku wyodrębnia się funkcję kontroli, komórkę do spraw zgodności, komórkę audytu wewnętrznego. Dookreślenie ogólnych zasad konstrukcji tego systemu zawiera rekomendacja Komisji Nadzoru Finansowego z kwietnia 2017 r. – „Rekomendacja H dotycząca systemu kontroli wewnętrznej w bankach”, wydana na podstawie art. 137 ust. 1 pkt 5 Prawa bankowego i art. 11 ust. 1 oraz art. 67 ust. 2 u.n.r.f.³⁴

Do zadań funkcji kontroli należy zapewnienie przestrzegania mechanizmów kontrolnych dotyczących w szczególności zarządzania ryzykiem w banku. Obejmuje ona stanowiska, grupy ludzi lub jednostki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań przypisanych tej funkcji. Zgodnie z § 36 r.s.k.w.b. na funkcję kontroli składają się: mechanizmy kontrolne, niezależne monitorowanie przestrzegania mechanizmów kontrolnych oraz raportowanie w ramach funkcji kontroli.

Z kolei do zadań komórki do spraw zgodności należy identyfikacja, ocena, kontrola

i monitorowanie ryzyka braku zgodności działalności banku z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i standardami rynkowymi oraz przedstawianie raportów w tym zakresie. Pracownicy komórki do spraw zgodności powinni posiadać kwalifikacje, doświadczenie i umiejętności związane z zarządzaniem ryzykiem braku zgodności występującym w działalności banku oraz mieć dostęp do wszelkich niezbędnych im informacji³⁵.

Odnosząc się do zadań wyodrębnionej w banku komórki audytu wewnętrznego, należy wskazać na taki zakres, jak badanie i ocena adekwatności i skuteczności systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej³⁶, przeprowadzane w niezależny i obiektywny sposób. Zgodnie z § 39 r.s.k.w.b. do obowiązków komórki audytu wewnętrznego zalicza się m.in.: przeprowadzanie badań audytowych na podstawie regulaminu funkcjonowania komórki audytu wewnętrznego oraz procedur i metodyk badania (w tym badanie adekwatności i skuteczności systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej w całej działalności banku, a w ramach tego mechanizmów kontroli ryzyka oraz mechanizmów kontrolnych).

Przepisy prawa bankowego wyodrębniając komórkę audytu wewnętrznego oraz komórkę do spraw zgodności, w myśl § 40 r.s.k.w.b. przewidują dla tych funkcji

³³ Zob. D. Adamski, K. Parchimowicz: *Komentarz do art. 9b. Zarządzanie ryzykiem; nadzór [w:] Prawo Bankowe. Komentarz*, K. Osajda (red.), J. Dybiński, Legalis, Warszawa 2023.

³⁴ <https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_170534_Rekomendacja_H_2017_50303.pdf>, (dostęp 3.12.2023).

³⁵ I. Flakiewicz [w:] *Prawo bankowe: komentarz*, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), Warszawa 2013, s. 77-78.

³⁶ Ustawodawca z tego zakresu wyłącza jednak komórkę audytu wewnętrznego, w myśl zasady braku możliwości przeprowadzania kontroli czy audytu własnych czynności.

mechanizmy zapewniające ich niezależność. Powołanie i odwołanie osoby kierującej komórką audytu wewnętrznego oraz osoby kierującej komórką do spraw zgodności odbywa się za zgodą rady nadzorczej. Ponadto w wypadku zmiany na tych stanowiskach, bank niezwłocznie informuje Komisję, wskazując przyczynę. Ustawodawca przewiduje także szczególnego rodzaju mechanizmy chroniące pracowników komórki audytu wewnętrznego i komórki do spraw zgodności przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem umowy o pracę.

Pracownicy komórki audytu wewnętrznego powinni posiadać kwalifikacje, doświadczenie i umiejętności w zakresie badania ryzyka występującego w działalności banku oraz mieć dostęp do wszelkich niezbędnych informacji. Osoby kierujące komórką audytu wewnętrznego lub komórką do spraw zgodności powinny mieć zapewniony bezpośredni kontakt z członkami zarządu i rady nadzorczej banku oraz prawo udziału w posiedzeniach zarządu, rady nadzorczej i komitetu audytu.

Komórka do spraw zgodności i komórka audytu wewnętrznego nie mogą być łączone z innymi komórkami organizacyjnymi, funkcjami i stanowiskami w banku. Pracownicy tych komórek nie mogą wykonywać innych obowiązków niż wynikające z ich zadań.

W wypadku banku prowadzącego działalność maklerską na podstawie art. 70 ust. 2 u.o.i.f., przepisy § 31 ust. 2 r.w.t.o.f.i. przewidują, że w zakresie funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, systemu

nadzoru zgodności działalności z prawem oraz systemu audytu wewnętrznego mają zastosowanie odpowiednio przepisy wydane na podstawie art. 9f ust. 1 Prawa bankowego, tj. przepisy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 8 czerwca 2021 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz polityki wynagrodzeń w bankach.

Należy zauważyć, że przepisy powyższego rozporządzenia odnoszące się do wykonywania działalności maklerskiej nie wyłączają stosowania obowiązków wynikających z innych przepisów dotyczących warunków technicznych i organizacyjnych, regulujących działalność banku prowadzącego działalność maklerską, o której mowa w art. 69 ust. 2 i 4 u.o.i.f.

Zadania stawiane przed systemem kontroli wewnętrznej banku zostają rozszerzone w wypadku takiego, który prowadzi działalność maklerską. Poza obowiązkami przewidzianymi dla każdego banku komórka audytu wewnętrznego przeprowadza także badania obejmujące sprawdzenie stosowanych systemów oraz wdrożonych regulaminów i procedur pod względem ich prawidłowości i skuteczności w wypełnianiu przez bank obowiązków wynikających z przepisów prawa, regulujących wykonywanie czynności, o których mowa w art. 70 ust. 2 u.o.i.f.³⁷

Uwagi podsumowujące

Zagadnienie systemu kontroli wewnętrznej w poszczególnych instytucjach finansowych

³⁷ R. W. Kaszubski: *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Warszawa 2006, s. 218-220; M. Bączyk: *Prawo bankowe. Komentarz*, E. Fojcik-Mastalska (red.), Warszawa 2007, s. 77-78.

funkcjonujących na polskim rynku podlega zróżnicowanej regulacji prawnej. W ramach jednego segmentu rynku finansowego system kontroli wewnętrznej obejmuje system nadzoru zgodności działalności z prawem, system zarządzania ryzykiem oraz system audytu wewnętrznego, a w wypadku innego segmentu wyłącznie funkcję kontroli, komórkę ds. zgodności i komórkę audytu wewnętrznego.

Prawodawca w odmienny sposób podchodzi do zakresu, charakteru i sposobu kształtowania systemu kontroli wewnętrznej, chociaż w dużej mierze cele ogólne w wypadku każdej z instytucji pozostają zbieżne. Odmienności w projektowaniu systemu zdają się wynikać ze szczególnego przedmiotu działalności tych instytucji, a poszukując intencji ustawodawcy należy powiedzieć, że powinny one przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa klientów poszczególnych instytucji finansowych oraz całego sektora finansowego.

Z punktu widzenia nadzoru różnorodne podejście do kształtowania systemu kontroli wewnętrznej nie wydaje się być kłopotliwe czy wymagające. Komisja Nadzoru Finansowego funkcjonuje przecież w środowisku segmentacji sektorowej, charakteryzującym się wysokim stopniem specjalizacji. Przepisy są na tyle klarowne, że nie powinny w tej kwestii budzić wątpliwości nadzorcy, który musi jednak być wysoce wrażliwy na poszczególne kwestie, zwłaszcza gdy ma do czynienia ze znaczącymi odmiennościami regulacyjnymi. Jako

przykład warto wskazać istotną odrębność w możliwościach kompensacji funkcji nadzoru zgodności działalności z prawem i funkcji członka zarządu.

Oceniając całokształt regulacji prawnych dotyczących systemu kontroli wewnętrznej w poszczególnych segmentach rynku finansowego, można stwierdzić, że prawodawca w sposób klarowny poddaje dyferencjacji poszczególne zakresy norm. Poszukując jego intencji, sięgając przy tym do aksjologicznego uzasadnienia obowiązujących przepisów, właściwy wydaje się wniosek o skuteczności wprowadzonych rozwiązań legislacyjnych³⁸.

Każdy z omówionych w artykule sektorów rynku finansowego cechuje się bowiem nieco odmienną specyfiką prowadzonej działalności, chociaż za podstawowe cele prawnej regulacji każdego z nich uważa się zapewnienie prawidłowego funkcjonowania, w szczególności bezpieczeństwa i przestrzegania reguł uczciwego obrotu oraz ochrony inwestorów i innych jego uczestników.

Zasadniczo należy więc pozytywnie ocenić właściwe dopasowanie do zakresu przedmiotowego (w kontekście realizowanych czynności) regulacji prawnej dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych w Polsce.

dr hab. ANNA LICHOSIK
adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach
ORCID: 0000-0002-6727-6648

³⁸ Zob. szerzej: A. Lichosik: *Aksjologia stosowania prawa rynku kapitałowego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom I, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017, s. 913-924.

Słowa kluczowe: kontrola wewnętrzna, instytucja finansowa, rynek finansowy

Bibliografia:

1. Adamski D.: Parchimowicz K., *Komentarz do art. 9b. Zarządzanie ryzykiem; nadzór* [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, K. Osajda, J. Dybiński (red.), Warszawa 2023, (Legalis).
2. Bączyk M.: *Prawo bankowe. Komentarz*, E. Fojcik-Mastalska (red.), Warszawa 2007.
3. Daniluk D. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, (red.) A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022.
4. Flakiewicz I. [w:] *Prawo bankowe: komentarz*, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), Warszawa 2013.
5. Fojcik-Mastalska E.: *System zarządzania bankiem w ujęciu prawnym*, „RPEiS”, nr 4/2012.
6. Jagura B.: *Rola organów spółki kapitałowej w realizacji funkcji compliance*, Warszawa 2017.
7. Kaszubski R. W.: *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Warszawa 2006.
8. Kmieć J. [w:] A. Kidyba: *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, Warszawa 2018.
9. Lichosik A.: *Aksjologia stosowania prawa rynku kapitałowego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom I, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017.
10. Lichosik A.: *Funkcja compliance w towarzystwie funduszy inwestycyjnych*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2022.
11. Modras A.: *Zarządzanie ryzykiem prawnym w bankowości*, Warszawa 2023.
12. Mroczkowski R.: *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Warszawa 2011.
13. Oziębala W.: *Cechy istotne dla właściwego zarządzania ryzykiem* [w:] *Współczesne tendencje kształtowania się modelu nadzoru bankowego. Nadzór makro- i mikroostrożnościowy*, Warszawa 2020.
14. Sikorski G.: *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015.
15. Suliński G. [w:] J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Oplustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, M. Tofel, M. Wawer, R. Zawłocki: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2022.
16. Wajda P.: *Administracyjnoprawne aspekty zarządzania ryzykiem walutowym w banku*, „PPP” nr 10/2009.
17. Zacharzewski K.: *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi* [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz, Tom 1*, M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), Warszawa 2023.
18. Zalcewicz A.: *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009.

ABSTRACT

Internal Control Systems in Financial Institutions in Poland – Comparative Comments

The article is dedicated to legislative discrepancies in the area of internal control system functioning in financial institutions in Poland. Special attention has been paid to investment funds associations, brokerage offices and banks. The article starts with main characteristics of internal control functions in these entities, and later on it indicates

significant differences in their normative structure. Employers differently approach the scope, nature and design of internal control systems, although to a large extent their general objectives are similar. Differences in the ways internal control systems are designed seem to stem from the specific area of these institutions' activity, and – if we were to describe the legislator's intention – they should contribute to increasing the safety of clients of individual financial institutions, and the whole financial sector alike. At the end of her article, the author has assessed the binding regulations, also with regard to potential threats and benefits stemming from the legal regulations adopted in the area.

Anna Lichosik, PhD Assistant Professor, Faculty of Law and Administration, Silesian University in Katowice
ORCID: 0000-0002-6727-6648

Key words: internal control, financial institution, financial market

Działalność NIK

Zakres stosowania uwag w wystąpieniu pokontrolnym

Jednym z podstawowych uprawnień NIK, mających istotne znaczenie dla prawidłowego wykonywania przez Izbę funkcji kontrolnej, jest możliwość formułowania uwag w wystąpieniu pokontrolnym. Kontrowersje wywołuje ich zakres, a zwłaszcza, czy uwagi – podobnie jak wnioski – mogą pojawić się wyłącznie wtedy, gdy zostały stwierdzone nieprawidłowości i w celu ich usunięcia, czy też mogą, ale nie muszą być z nimi połączone. Przyjęcie pierwszej, zawężającej interpretacji prowadzi do znacznego ograniczenia zakresu stosowania uwag przez NIK, a w konsekwencji do zmniejszenia możliwości oddziaływania Izby na kontrolowaną działalność i realizację funkcji kontroli. Ograniczone są wówczas możliwości poruszania w wystąpieniu ważnych problemów budzących wątpliwości lub stwarzających ryzyko, a niebędących nieprawidłowościami. W artykule przedstawiono analizę art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przez pryzmat różnych wykładni prawa, wskazano też jakie konsekwencje powoduje przyjęcie wykładni zawężającej.

BOGDAN SKWARKA

Wstęp

W praktyce stosowania ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli¹ (dalej ustawa) wiele kontrowersji wywołuje art. 53 ust. 1 pkt 5 dotyczący najważniejszego dokumentu kończącego

postępowanie kontrolne, tj. wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z jego brzmieniem kontroler przygotowuje wystąpienie, które zawiera „uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”. Nie ulega wątpliwości, że istnieje korelacja pomiędzy wnioskami a nieprawidłowościami. Nie można

¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 623.

formułować wniosków pokontrolnych bez stwierdzenia nieprawidłowości w badanym obszarze. Wnioski służą wyłącznie ich usunięciu. Asumptem do napisania artykułu było ukazanie się na łamach „Kontroli Państwowej” tekstu A. Trojanowskiego², który prezentuje zawężającą interpretację analizowanego przepisu. Uważa on, że „w świetle art. 53 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o NIK zawarcie w wystąpieniu pokontrolnym opisu ustalonych w kontroli nieprawidłowości stanowi warunek *sine qua non* sformułowania uwag i mają one służyć do ich usunięcia”. Stwierdza ponadto, że w obecnym brzmieniu przepis ten nie pozostawia możliwości żadnej innej interpretacji. Takie podejście nie jest błędne, ale trudno zgodzić się z tezą, że treści art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy nie sposób inaczej interpretować³.

Niniejszy artykuł jest próbą przedstawienia argumentacji przemawiającej za innym rozumieniem analizowanego przepisu. Z pozorów można sądzić, że przyjęcie takiej, a nie innej interpretacji to typowe prawnicze rozważania teoretyczne, niemające istotnego znaczenia

praktycznego. Jest jednak inaczej. Przyjęcie zawężającej wykładni art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy powoduje podwójne ograniczenie stosowania uwag ze względu na przedmiot, bowiem można je zastosować tylko w wypadku wystąpienia nieprawidłowości oraz ze względu na cel, ponieważ mają służyć ich usunięciu. Możliwość reakcji Izby na kontrolowaną działalność w postaci uwagi albo wniosku ograniczałaby się do stwierdzonych nieprawidłowości. Z powodu braku innej podstawy prawnej do formułowania uwag niż analizowany przepis ustawy Izba nie mogłaby w wystąpieniach używać uwag o charakterze bardziej ogólnym, komentarzy, sugestii, sygnalizować problemów odnoszących się do kontrolowanej działalności, ale niezwiązanych z nieprawidłowościami, a przecież może to być wskazane nie tylko ze względu na interes kontrolowanego, ale także interes społeczny. Przy takiej zawężającej interpretacji nie można byłoby ponadto formułować uwag wskazujących na ryzyka nieosiągnięcia określonych celów⁴ czy konieczność wprowadzenia konkretnych rozwiązań

² A. Trojanowski: *Uwagi w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2023, s. 12.

³ Możliwość formułowania uwag bardziej ogólnych, dotyczących spraw, które wpływają na działalność kontrolowanego oraz stanu, którego kontrolerzy nie uważają za prawidłowy, ale nie mogą go ocenić z punktu widzenia kryteriów kontroli, dopuszczają autorzy *Komentarza do ustawy o NIK*. Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017, s. 211. M. Berek jest zdania, że „NIK jako naczelny organ kontroli, dokonując oceny skontrolowanej działalności powinna dysponować także możliwością przekazywania w wystąpieniach bardziej ogólnych uwag, ale ograniczonych przez przedmiot kontroli co przemawia za przyjęciem tezy, że uwagi w rozumieniu art. 53 ust. 1 pkt 5 nie muszą być uwagami odnoszącymi się do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”. M. Berek uważa ponadto, że cel przepisu przemawia więc za tym, „aby spójnik ‘i’ traktować w znaczeniu alternatywy zwykłej ‘lub’, co oznacza, że NIK zamieszcza w wystąpieniach tylko uwagi, tylko wnioski, albo zarówno uwagi, jak i wnioski”. Por. M. Berek: *Monitorowanie zaleceń pokontrolnych* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i Prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 239 i 240.

⁴ W minionych latach uwagi na temat stanu zaawansowania określonych działań często formułowano w kontrolach dotyczących realizacji różnego rodzaju programów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej oraz programów

albo zintensyfikowania lub przyspieszenia działań. Ogranicza to nie tylko kontrolną funkcję NIK, ale także funkcję informacyjną. Izba powinna mieć nie prawo, ale wręcz obowiązek informowania o zagrożeniach dotyczących stanu realizacji różnego rodzaju programów, wydatkowania środków unijnych itp.⁵ Ta działalność *ex ante* o charakterze prewencyjnym jest wyrazem troski o grosz publiczny i służy zasygnalizowaniu w formie uwagi problemu, który może wystąpić w przyszłości⁶. Przy zawężającej wykładni art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy Izba nie mogłaby tego zrobić ani w formie uwagi,

ani wniosku, bowiem byłoby za wcześnie uznać takie opóźnienie za nieprawidłowość⁷. Nie można byłoby również formułować uwag dotyczących stanu problemowego czy wręcz niepożądanego, którego nie da się zaliczyć do nieprawidłowości, a co za tym idzie ocenić z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK⁸. Nie można byłoby wreszcie zawierać w wystąpieniu pokontrolnym uwag dotyczących nieprawidłowości, co do których nie powinno się formułować wniosków pokontrolnych z racji ich bezprzedmiotowości⁹, ale oznaczaloby, że NIK nie zauważa problemu¹⁰.

rządowych albo przygotowania do podejmowania określonych działań. Izba formułowała uwagi w celu wskazania, że tempo realizacji jakiegoś programu niesie ryzyko jego niepełnej realizacji, wskazując na konieczność przyspieszenia działań.

⁵ Należy podkreślić że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4a ustawy z 6.9.2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902), NIK i podmiot kontrolowany ma obowiązek publikowania wystąpień pokontrolnych, dzięki czemu obywatele mają możliwość zapoznania się z ich treścią, w tym z uwagami formułowanymi przez Izbę.

⁶ Jeżeli uznać że uwagi dotyczą tylko nieprawidłowości, to cała kontrola NIK ma charakter *ex post*, bowiem dotyczy nieprawidłowości, a więc czegoś, co już istnieje albo istniało. Nie ulega wątpliwości, że ogranicza to prewencyjną rolę kontroli państwowej.

⁷ Przykłady tego rodzaju uwag zostały przytoczone w dalszej części artykułu.

⁸ Takich sytuacji jest wiele. W kontroli funkcjonowania służby cywilnej i zagranicznej Izba dostrzegła np. problemu spadku liczby urzędników służby cywilnej w stosunku do tych zatrudnianych na podstawie o ustawy o pracownikach urzędów państwowych i powierzenia im tych samych obowiązków, ale niekiedy ze znacznie większym uposażeniem. NIK uznała to za stan niepożądany, ale trudno go było ocenić jako nieprawidłowość w świetle kryteriów oceny z art. 5 ustawy. Zob. wystąpienia pokontrolne z dnia 9.2.2023 do Ministra Rozwoju i Technologii, 9. 2. 2023 do Ministra Spraw Zagranicznych i z 9.2.2023 do Ministra – Członka Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Opublikowane na stronach BIP NIK.

⁹ Dotyczy to sytuacji, gdy w danej jednostce stwierdzono jakieś nieprawidłowości, a kontrolowany nie jest ich w stanie usunąć, np. z powodu wadliwości przepisów prawnych, których nie jest autorem. Kontrolerzy NIK stają w tym wypadku przed dylematem. Jeżeli stwierdzi się nieprawidłowości, to przepisy ustawy wymagają sformułowania wniosku w celu jej usunięcia, ale ten wniosek jest bezprzedmiotowy, ponieważ nieprawidłowość nie może być usunięta bez zmiany przepisów. Z drugiej strony błędem byłoby, gdyby z tego powodu nie została w wystąpieniu wskazana, co mogłoby świadczyć, że Izba nie zauważyła problemu. Można by wtedy sformułować uwagę dotyczącą tej nieprawidłowości bez wniosku o jej usunięcie, skoro kontrolowany nie posiada takich narzędzi. Ma to istotny walor praktyczny, ponieważ z jednej strony NIK nie musiałaby formułować bezprzedmiotowych wniosków pokontrolnych, a z drugiej w trybie art. 62a ustawy Izba mogłaby poinformować organ władny do zmiany wadliwych przepisów czy zlecający zadania. Wymaga podkreślenia, że sformułowanie z tego trybu jest możliwe tylko w wypadku uwag, ocen i wniosków w wystąpieniu pokontrolnym.

¹⁰ Temu celowi najlepiej służyłyby uwagi. Powstaje pytanie, jaki sens ma formułowanie uwag dotyczących problemów, na rozwiązanie których kontrolowany nie ma bezpośredniego wpływu. Oczywiście to od niego zależy, czy podejmie działania i co ewentualnie zrobi. Dla kontrolowanego istotne jest jednak przede

Dla tego rodzaju uwag zabrakłoby miejsca w wystąpieniu pokontrolnym, bowiem nie są one związane ze stanem faktycznym ani nie dotyczą usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości¹¹.

Uwagi wynikają z ustalonego stanu faktycznego, albo tego stanu dotyczą. Nawet gdy treść takiej uwagi została zawarta w wystąpieniu bez nazywania, że jest uwagą, to i tak moc takiego stwierdzenia byłaby słaba. Tylko bowiem w wypadku sformułowania uwag kontrolowanych – zgodnie z przepisem art. 62 ustawy o NIK ma obowiązek poinformowania Izby o sposobie ich wykorzystania¹².

O tym, jak ważną rolę pełniły uwagi i w jak wielu sytuacjach były stosowane oraz że nie formułowano ich wyłącznie w razie wystąpienia nieprawidłowości

i w celu ich usunięcia, świadczą wskazane w dalszej części artykułu przykłady z wystąpień pokontrolnych powstałych przed i po nowelizacji¹³ ustawy o NIK.

Istota problemu

Ustawodawca w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy połączył uwagi oraz wnioski spójnikiem „i”. Spójnik „i” jest niesamodzielną treściowo oraz nieodmienną częścią mowy, którego funkcją jest łączenie wyrazów w zdaniu pojedynczym lub zdań składowych w zdaniu złożonym oraz określenie relacji pomiędzy nimi¹⁴. Użycie tego spójnika jako koniunkcji oznacza, że wyrazy nim połączone muszą wystąpić razem. Wskazane użycie spójnika nie jest jednak jedynym możliwym. Może on w zdaniu o takiej samej budowie być użyty w funkcji

wszystkim, że NIK zauważa nieprawidłowość, której on sam nie jest w stanie usunąć i może on wystąpić ze stosownym pismem do organu nadrzędnego lub organu właściwego wskazując, że NIK dostrzegła określony problem. Uwaga Izby zawarta w wystąpieniu nie tylko „poświadcza” istnienie takiego problemu, np. środki finansowe przekazane kontrolowanemu na realizację zadań zleconych są rzeczywiście niewystarczające, ale także wzmacnia wagę takiego pisma. Jest to również ważny sygnał dla obywateli, że Izba postrzega określone zagadnienie w sposób problemowy, a nie tylko wskazuje na nieprawidłowości. Kontrole NIK mają przecież służyć usprawnieniu funkcjonowania państwa.

¹¹ Wątpliwie jest w świetle ustawy o NIK, aby w wystąpieniu można było zawierać opis stanów problemowych, czyli tych, które nie są nieprawidłowościami, a mogą mieć negatywny skutek dla kontrolowanej działalności w przyszłości, ale nie wystąpił on jeszcze w kontrolowanym okresie. Artykuł 53 zawiera zamknięty katalog elementów wystąpienia przez NIK problemowy; ust. 1 pkt 4 i 5 wskazuje, że składają się na nie: zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocena kontrolowanej działalności, w tym ustalone na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne, a także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. Wyraźnie ustala on, że wystąpienie zawiera opis stanu faktycznego. Nie jest nim sygnalizowanie przez NIK problemów, które mogą wystąpić w przyszłości, ale czymś co wynika z tego stanu faktycznego. W takich sytuacjach przez wiele lat stosowano uwagi.

¹² Czasami uwagi formułuje się w Informacjach o wynikach kontroli, których elementów składowych ustawa nie ujmuje w katalogu zamkniętym. Na przykład w Informacji o wynikach kontroli dotyczącej funkcjonowania służby cywilnej oraz służby zagranicznej z września 2023 r., na s. 45 NIK zauważa, że obraz przestrzegania zasad służby cywilnej bazujący głównie na zgłoszonych sygnałach o nieprawidłowościach może być niepełny. Oczywiście nie są to uwagi w rozumieniu art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy i z ich sformułowaniem nie łączy się dla kontrolowanego obowiązek poinformowania Izby, o którym mowa w art. 62 ustawy.

¹³ Ustawa z 22.1.2010 o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 227 poz. 1482). Nowela zastąpiła stosowane dotychczas protokół z kontroli i wystąpienie pokontrolne jednym dokumentem – wystąpieniem pokontrolnym. Przepisy nowelizacji wchodziły w życie sukcesywnie, art. 53. ust. 1 pkt 5 ustawy wszedł w życie po 18 miesiącach od dnia ogłoszenia.

¹⁴ Por. A. Malinowski: *Redagowanie tekstu prawnego, Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006, s. 62.

enumeratywnej, różniącej się od jego funkcji koniunkcyjnych¹⁵. W tym znaczeniu służy do wyliczenia pewnych elementów znajdujących się w zdaniu. Uważam, że w interesującym nas przypadku ustawodawca użył spójnika „i” w roli enumeratywnej, wskazując jakie elementy może zawierać wystąpienie pokontrolne. Przyjęcie interpretacji, że ustawodawca użył tego spójnika mając na uwadze koniunkcję, może prowadzić do absurdalnej konstatacji, że w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości wystąpienie musi zawierać jednocześnie uwagi i wnioski¹⁶. Dotyczy to także wielu innych przepisów ustawy o NIK, w których ustawodawca użył spójnika „i”, ale nie w koniunkcji¹⁷. Niestety nie ma żadnego wskaźnika mogącego dowieść, w którym ze wskazanych znaczeń został użyty spójnik koniunkcji, a wyjściem mogłoby być uzupełnienie zdania o dodatkowe wyrazy wskazujące na znaczenie, w jakim posługiwano się spójnikiem¹⁸, co oczywiście w wypadku art. 53 ust. 1 pkt 5 nie jest możliwe bez zmiany ustawy o NIK. Interpretacja funkcji spójnika „i” w analizowanym przepisie jako enumeratywnej przybliży wprawdzie do uznania uwag jako samodzielnej formy formułowania przez NIK spostrzeżeń, jednak nie rozwiązuje problemu. Istotą jest ustalenie, z jakim zamiarem

użyto spójnika „i”, ale również czy drugi człon art. 53 ust. 1 pkt 5 („w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”) odnosi się także do uwag. Z tych względów należy dokonać jego szerszej wykładni. Przydatna tu będzie wykładnia językowa, celowościowa i historyczna.

Wykładnia językowa

W wypadku wątpliwości co do interpretacji danego przepisu w pierwszej kolejności należy zastosować wykładnię językową, polegającą na ustaleniu jego treści na podstawie znaczenia określonego w słownikach. Dopiero gdy wykładnia językowa nie doprowadzi do usunięcia wątpliwości, można skorzystać z innych¹⁹. Ustawodawca użył wprawdzie spójnika „i”, ale wykładnia językowa słów „uwagi” i „wnioski” prowadzi do konstatacji, że jest nielogiczne, aby służyły one temu samemu celowi. Wniosek to coś, co ktoś proponuje, projekt przedstawiony do rozpatrzenia, prośba do odpowiednich władz dotycząca załatwienia jakiejś sprawy²⁰. Biorąc za punkt wyjścia słownikową definicję wniosku i wynikającego z przepisów ustawy o NIK niewiążącego jego charakteru, można stwierdzić, że wniosek to pewna propozycja dotycząca usunięcia nieprawidłowości i określająca niekiedy kierunki lub sposoby ich usunięcia. Uwaga ma natomiast szersze znaczenie.

¹⁵ Por. A. Malinowski: *Funkcja spójników i interpunkcji* [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, A. Malinowski (red.), Warszawa 2009, s. 348-349.

¹⁶ Por. M. Berek [w:] *Monitorowanie zaleceń pokontrolnych...* op.cit s. 240.

¹⁷ Na przykład ustalenie w art. 59 ust. 3 ustawy, że członek zespołu orzekającego i protokolant podlegają wyłączeniu nie oznacza, że mogą być oni wyłączeni tylko razem.

¹⁸ Por. A. Malinowski: *Funkcja spójników...*, op. cit. s. 350.

¹⁹ Odstąpienie od wykładni językowej może nastąpić m.in. gdy prowadzi ona *ad absurdum* przepisu prawnego albo oczywistego błędu legislacyjnego. Por. L. Morawski: *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 79.

²⁰ Zob. Uniwersalny Słownik Języka Polskiego t. 4, Warszawa 2003, s. 477.

Może bowiem oznaczać spostrzeżenie, informację, wypowiedź na jakiś temat albo też krytykę czyjegoś zachowania, postępowania, czyjejś pracy²¹. Z definicji słownikowej uwag i wniosków wynika, że ich formułowanie służy innym celom. W pierwszym wypadku coś postulujemy, w drugim coś spostrzegamy, o czymś informujemy. Biorąc pod uwagę słownikową definicję „uwagi”, nielogiczne byłoby więc aby spostrzeżeniem, informacją, wypowiedzią formułować postulaty usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, czego nie można powiedzieć o wniosku. Użycie w tym kontekście uwagi nie byłoby poprawne z punktu widzenia gramatyki języka polskiego. Gdyby jednak przyjąć interpretację, że uwaga i wniosek służą usunięciu nieprawidłowości, powstaje pytanie, po co z punktu widzenia zasady racjonalności ustawodawcy²² użyto dwóch różnych terminów o innym znaczeniu do realizacji tego samego celu. Kolejne pytanie brzmi następująco: jeżeli uwaga i wniosek dotyczą tego samego oraz służą temu samemu celowi, to w jakich sytuacjach używać uwag, a w jakich wniosków, skoro ustawodawca

tego nie określił. Biorąc za punkt wyjścia znaczenie językowe tych słów, uznanie, że uwagi i wnioski dotyczą tego samego i służą temu samemu celowi przeczy zasadzie racjonalnego ustawodawcy.

Wykładnia celowościowa

Skoro wykładnia językowa może być niewystarczająca, to rozważając kwestię łączenia bądź niełączenia uwag ze stwierdzonymi nieprawidłowościami należy sięgnąć do wykładni celowościowej²³. Polega ona na ustaleniu znaczenia normy prawnej ze względu na cel (*ratio legis*), któremu ma służyć. U podstaw tej wykładni jest założenie, że prawo ma być realizatorem celów określonych przez prawodawcę²⁴.

Biorąc jedynie pod uwagę art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy, można mieć wrażenie, że ustawodawca nie różnicuje mocy prawnej oraz celu uwag i wniosków. O tym, że inaczej je traktuje świadczy natomiast unormowanie obowiązku określonego zachowania kontrolowanego po skierowaniu do niego uwagi lub wniosku. Zgodnie z art. 62 ustawy kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany, w terminie

²¹ Zob. *Uniwersalny Słownik...* op.cit., s. 308.

²² Zasada racjonalności ustawodawcy jest jednym z najczęściej powoływanych przez sądy domniemań interpretacyjnych. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 22.6.1999 (I KZP 19/99, OSNKW 1999/7-8/42/) zakłada ona domniemanie, że ustawodawca tworząc przepisy prawne czyni to w sposób sensowny, racjonalny i celowy, nadając wyrazom takie samo znaczenie i nie zamieszcza jednocześnie zbędnych sformułowań. Przytaczam za L. Murawski: *Zasady wykładni...*, op.cit., s. 160. Zasada racjonalnego ustawodawcy jest podstawą wykładni dokonywanej przez prawników, a funkcja praktyczna tego założenia polega na racjonalizowaniu wykładni prawa przez eliminację interpretacji arbitralnej. Zob. Z. Wojnicki [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok - Warszawa 2000, s. 833.

²³ Można odejść od zasady priorytetu wykładni językowej, gdy prowadzi ona do rozstrzygnięcia nieracjonalnego lub niweczącego *ratio legis* danego przepisu m.in w sytuacji oczywistego błędu legislacyjnego. Zob. L. Morawski: *Zasady wykładni...* op.cit., s. 79.

²⁴ Cel określa interpretator, biorąc pod uwagę materiały prawodawcze, takie jak: projekty aktów prawnych i ich uzasadnienie, dyskusję parlamentarną lub posługuje się zasadą racjonalnego prawodawcy. Zob. Z. Wojnicki: *Wielka encyklopedia...* op.cit., s. 1175.

nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, a w wypadku wniesienia zastrzeżeń, od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego, poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych czynnościach lub przyczynach niepodjęcia działań. Należy zauważyć, że ustawodawca inaczej określił sposób informowania NIK o działaniach podjętych przez kontrolowanego po otrzymaniu uwagi i wniosku. W wypadku uwag kierownik jednostki kontrolowanej obowiązany jest poinformować Izbę o sposobie ich wykorzystania, a wypadku wniosków – o ich wykonaniu oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia. Nielogiczne jest więc, aby ustawodawca łączył uwagi i wnioski z usunięciem stwierdzonych nieprawidłowości, a jednocześnie inaczej ustalał obowiązki kontrolowanego wobec NIK. Dlaczego w odniesieniu do uwag nakazuje jedynie informowanie o sposobie wykorzystania, a jeśli chodzi o wnioski obowiązuje kontrolowanego do informowania o ich wykonaniu lub niewykonaniu? To zróżnicowanie ma sens, bowiem uwagi mogą dotyczyć innych spraw niż nieprawidłowości, dlatego też kontrolowany informuje NIK jak je wykorzysta. Inaczej w wypadku wniosków, które zawsze dotyczą nieprawidłowości i kontrolowany ma obowiązek poinformować Izbę o ich wykonaniu (usunięciu

nieprawidłowości) bądź wyjaśnić dlaczego takiego działania nie podjął.

Wykładnia historyczna

W ustaleniu, czy uwagi muszą być łącznie z usunięciem nieprawidłowości może okazać się przydatna wykładnia historyczna. Najczęściej jest ona elementem wykładni językowej i polega na ustaleniu znaczenia przepisu ze względu na jego cel przypisywany historycznemu prawodawcy, będącemu jego twórcą²⁵. Jej zastosowanie polega na porównaniu przepisów normujących sprawę uwag w wystąpieniu pokontrolnym przed nowelizacją ustawy o NIK z 23 grudnia 1994 r. z przepisami obecnie obowiązującymi.

Przed nowelizacją w 2010 r. kwestię uwag i wniosków regulował art. 60 ustawy o NIK. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu Najwyższa Izba Kontroli przekazuje wystąpienie pokontrolne kierownikowi jednostki kontrolowanej, a w razie potrzeby także kierownikowi jednostki nadrzędnej oraz właściwym organom państwowym lub samorządowym. W ust. 2 postanowiono, że „wystąpienie pokontrolne zawiera oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia”. I w tym wypadku ustawodawca użył spójnika „i”, co może sugerować, że łączy uwagi i wnioski z nieprawidłowościami. Wydaje się ponadto, że w związku z użyciem myślnika

²⁵ Wykładnia historyczna może być częścią wykładni językowej lub systemowej i wtedy polega na ustaleniu znaczenia przepisu prawnego ze względu na ewolucję aktu prawnego, którego jest częścią. Zob. Z. Wojnicki: *Wielka Encyklopedia...* op.cit., s. 1175.

przed wyrazem „także”, uwagi powinny być jeszcze bardziej powiązane z usunięciem stwierdzonych nieprawidłowości niż ma to miejsce na podstawie obecnie obowiązującego art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy.

Należy też dodać, że prawie identyczna, jak obecnie obowiązującego art. 62 ustawy była treść poprzedniego przepisu regulującego tę kwestię. Był on również oznaczony numerem 62. Zgodnie z jego brzmieniem kierownik jednostki kontrolowanej obowiązany jest poinformować NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. W związku z powyższym powstaje pytanie, dlaczego w trakcie prac parlamentarnych nad zmianą ustawy nie zauważono tego problemu i nie dokonano zmiany. Odpowiedź jest prosta – przepis ten nie budził wątpliwości i z ówczesnej praktyki wynikało, że nie budziła wątpliwości możliwość formułowania uwag nie tylko w wypadku wystąpienia nieprawidłowości. Z tego powodu przedstawiciele NIK biorący udział w pracach parlamentarnych nie zgłaszali

poprawki²⁶. Zmiana przepisu wynikała jedynie z potrzeby dostosowania go do nowego stanu prawnego, w którym przestał obowiązywać protokół kontroli, nie zaś ze zmiany podejścia do uwag²⁷. Dlatego też nawet po nowelizacji ustawy przez wiele lat w wystąpieniach pokontrolnych uwagi były formułowane nie tylko w razie wystąpienia nieprawidłowości i w celu ich usunięcia, o czym świadczą przedstawione dalej przykłady.

Uwagi w wystąpieniach pokontrolnych²⁸

Analiza wystąpień pokontrolnych przed nowelizacją ustawy i po jej uchwaleniu²⁹ świadczy, że uwagi nie były formułowane wyłącznie w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości i służyły nie tylko ich usunięciu, mimo że – jak wskazano wyżej – treść poprzednio i obecnie obowiązującego przepisu normującego tę kwestię była prawie identyczna. Uwagi były bardzo szeroko stosowane i dotyczyły różnych sytuacji. Formułowano je w wielu miejscach wystąpienia pokontrolnego, zazwyczaj po opisie stanu faktycznego³⁰.

²⁶ Autor artykułu wraz z innymi przedstawicielami NIK brał udział we wszystkich posiedzeniach Komisji do spraw Kontroli Państwowej i Podkomisji nadzwyczajnej do spraw opracowania komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli Sejmu VI i V kadencji. W czasie V kadencji Sejmu, w latach 2005–2007, Podkomisja przygotowała projekt zmiany ustawodawczej, jednakże Komisja do Spraw Kontroli Państwowej nie przyjęła go. W trakcie prac VI kadencji Sejmu, w latach 2007–2011, Podkomisja nadzwyczajna opracowała projekt ustawy, który następnie został przyjęty przez Komisję do spraw Kontroli Państwowej i uchwalony przez Sejm 24.9.2009. Senat wniósł kilka poprawek, częściowo przyjętych przez Sejm 22.1.2010.

²⁷ W druku sejmowym nr 2041, zawierającym sprawozdanie Komisji do spraw Kontroli Państwowej z 2.6.2009, art. 53 ust. 1 pkt 5 projektu ustawy stanowił, że kontroler przygotowuje wystąpienie pokontrolne, które zawiera „uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”. Przepis ten nie został zmieniony ani w trakcie prac sejmowych, ani przez Senat.

²⁸ Wszystkie przytaczane w artykule wystąpienia pokontrolne są opublikowane na stronach BIP NIK.

²⁹ Do 1.6.2018, kiedy w NIK opracowano wzór wystąpienia pokontrolnego.

³⁰ Zgodnie z obowiązującym w NIK wzorem wystąpienia pokontrolnego uwagi mają być formułowane w końcowej części wystąpienia, w sekcji „Uwagi i wnioski”.

Na wstępie należy podkreślić, że przez długie lata w wystąpieniach obowiązywał zapis: „przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuję (wnosi) o...”, a następnie wymienia wnioski. Po ewentualnych wnioskach umieszczano zdanie: „Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań”³¹. Dowodzi to, że wnioski służyły realizacji uwag sformułowanych w wystąpieniach.

Biorąc za punkt wyjścia relacje pomiędzy uwagami, wnioskami i nieprawidłowościami można wyróżnić kilka zasadniczych grup dotyczących sposobu użycia uwag, świadczących o niepowiązaniu ich z nieprawidłowościami i formułowaniu nie tylko w celu usunięcia. Po pierwsze, nie stwierdzano nieprawidłowości i nie formułowano wniosków, a tylko uwagi i oczekiwano od kontrolowanego ustosunkowania się do nich. Po drugie, uwagi służyły do wyrażenia przez NIK pewnej oceny

działań kontrolowanego lub zasygnalizowania ich braku, ale nie było to kwalifikowane jako nieprawidłowości. Po trzecie, nie stwierdzano nieprawidłowości bądź je stwierdzano, a uwagi dotyczyły kontynuowania działań lub ich podjęcia w przyszłości. Po czwarte, formułowano uwagi w stosunku do działań, stanów, zaniechań, które nie były nieprawidłowościami, ale które Izba uznała za zagrażające realizacji całego działania. Po piąte, NIK formułowala uwagi, jeżeli kontrolowany wprowadził nieczytelne rozwiązania albo zaniechał ich wprowadzenia, przez co Izba nie mogła dokonać oceny kontrolowanej działalności. Niekiedy w wystąpieniach znajdowały się uwagi, które można zaliczyć jednocześnie do więcej niż jednej grupy.

Do pierwszej grupy należały wystąpienia, w których nie stwierdzano nieprawidłowości a formułowano uwagi. W jednym z nich napisano „Najwyższa Izba Kontroli, wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w działalności objętej kontrolą, nie formułuje wniosków pokontrolnych. Najwyższa Izba Kontroli oczekuje od Pana Marszałka, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag”³². Podobnie

³¹ Tak np. wystąpienie pokontrolne z 7.12.2011 do Prezydenta Miasta Pruszkowa, dotyczące kontroli działań promocyjnych miasta; wystąpienie z 17.1.2008 do Ministra Spraw Zagranicznych, dotyczące kontroli finansowania usług doradczych i eksperckich oraz innych zadań zleczanych w okresie od 1.1.2006 do 30.6.2007; wystąpienie z 3.11.2011 do Prezydenta Ciechanowa w sprawie kontroli realizacji zadań dotyczących ochrony przeciwpożarowej w budynkach Urzędu Miasta w okresie od 11.2010 do 30.6.2011; wystąpienie z 21.11.2011 do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kontroli wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, dotyczącym planowania, monitorowania i sprawozdawczości; wystąpienie z 12.2.2008 do Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczące kontroli funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli w Instytucjach Zarządzających Programem Operacyjnym „Pomoc Techniczna” oraz Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego w zakresie priorytetu 4.

³² Zob. wystąpienie z 13.8.2002 do Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego w sprawie kontroli dotyczącej zadłużenia Samorządu Województwa Zachodniopomorskiego od 1.1.2000 do 30.6.2002.

w innym wystąpieniu NIK wskazuje, że „wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków na szkolenia (...) Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych i na podstawie art. 61, ust. 1 ustawy o NIK prosi Panią Prezes o przedstawienie, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o wykorzystaniu uwag zawartych wystąpieniu”³³.

W drugiej grupie były wystąpienia, w których uwagi służyły do wyrażenia przez NIK pewnej oceny działań kontrolowanego lub ich braku, ale nie były one zakwalifikowane jako nieprawidłowości, ponieważ trudno było zastosować ustawowe kryteria oceny kontrolowanej działalności. I tak, „NIK zwraca uwagę na ograniczoną aktywność Komendanta w obszarze analizy oraz nadzoru nad działaniami Policji na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów w ruchu drogowym”³⁴ albo „NIK zwraca uwagę, że podejmując wspólne ze Strażą Miejską czynności kontrolne, Wydział Ochrony Środowiska powinien zapewnić sobie pełną informację o rodzaju i wynikach działań podjętych przez funkcjonariuszy Straży”³⁵. W innym wystąpieniu Izba sformułowała uwagę, że „Urząd Miejski w Radomiu nie badał

potrzeb mieszkańców Radomia i interesantów, dotyczących korzystania z elektronicznej formy komunikacji z Urzędem. Zdaniem NIK poznanie potrzeb obywateli i ich oczekiwań w zakresie dostępności do usług elektronicznych mogłoby ułatwić przygotowanie i rozwój świadczenia takich usług przez Urząd”³⁶, albo Izba stwierdzała, że w działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym zakresie nie formułuje wniosku, ale uwagę, iż „na etapie analizowania i zatwierdzania sprawozdań z wykonania zadań w ramach Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności zleceńodawca nie korzystał z uprawnień do żądania dodatkowych informacji, czy wybór wykonawcy nastąpił w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję”³⁷.

Do trzeciej grupy należy zaliczyć przypadki, w których uwagi nie dotyczyły nieprawidłowości, ale działań na przyszłość albo wprowadzenia określonych rozwiązań. I tak np.: „W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych, natomiast zwraca uwagę na konieczność kontynuowania działań mających na celu dalszy wzrost wskaźnika

³³ Zob. wystąpienie z 28.9.2010 do Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w związku z kontrolą prawidłowości dokonywania wydatków związanych z organizacją szkoleń w I połowie 2010 r.

³⁴ Zob. wystąpienie z 7.7.2016 do Komendanta Głównego Policji w sprawie realizacji przez Policję i strażę miejskie (gminne) zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom.

³⁵ Zob. wystąpienie z 1.12.2017 do Prezydenta Miasta Lublina w sprawie kontroli realizacji zadań gmin dotyczących zagospodarowania odpadów komunalnych.

³⁶ Zob. wystąpienie z 10.10.2014 do Prezydenta Radomia w sprawie kontroli wdrażania wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu.

³⁷ Zob. wystąpienie 17.1.2014 do Ministra Pracy i Polityki Społecznej dotyczące kontroli działań administracji publicznej na rzecz bezdomnych.

zatrudnienia osób niepełnosprawnych”³⁸. W innym wystąpieniu Izba formułuje uwagę, że „w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej poszczególnym kryteriom oceny wniosków nie przyporządkowano liczby punktów, które mogą zostać przyznane za spełnianie danego kryterium” oraz „zdaniem NIK wprowadzenie punktacji zwiększyłoby przejrzystość dokonanej oceny wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej”³⁹ albo „NIK zwraca uwagę, że na Uczelni nie wprowadzono zasad dotyczących rozliczania kosztów działalności dydaktycznej finansowanej z budżetu państwa oraz odpłatnego kształcenia studentów na studiach niestacjonarnych oraz uczestników niestacjonarnych studiów doktoranckich, do czego uprawniony był Rektor Politechniki (...). Ponadto NIK zwraca uwagę, że we wszystkich zbadanych 472 umowach cywilnoprawnych (do rozliczania których zastosowano podwyższone koszty uzyskania przychodów) nie zawarto postanowień dotyczących przekazywania na rzecz Uczelni praw autorskich (...)”⁴⁰. Co ciekawe, niejednokrotnie Izba formułowała uwagi, za którymi szły wnioski o konieczności kontynuowania działań w przyszłości lub wprowadzenia

określonych rozwiązań, np.: „Przedstawiając oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o kontynuowanie podjętych działań w celu pełnej realizacji Strategii wykorzystania Funduszu Spójności”⁴¹ bądź o „rozważenie możliwości wdrożenia metodyki planowania wydatków w układzie zadaniowym z uwzględnieniem szacowania kosztów jednostkowych w celu poprawy efektywności wykorzystania układu zadaniowego do zarządzania środkami publicznymi”⁴² lub „przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba kontroli wnosi o rozważenie możliwości przeszkolenia, w zakresie planowania i realizacji budżetu w układzie zadaniowym, pracowników Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska zajmujących się tymi zagadnieniami”⁴³.

Do czwartej grupy kwalifikują się wystąpienia, w których nie formułowano nieprawidłowości a posługiwano się uwagami przy ocenie stopnia wykonania określonych działań. Było to wskazywanie na ryzyko, że stan zaawansowania działań może prowadzić do niepełnej ich realizacji. Uwagi okazywały się szczególnie przydatne przy ocenie możliwości osiągnięcia celów określonych w programach

³⁸ Zob. wystąpienie z 20.12.2012 do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczące kontroli zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wybranych ministerstwach, urzędach centralnych i państwowych jednostkach organizacyjnych.

³⁹ Zob. wystąpienie z 4.9.2018 do Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki dotyczące kontroli realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

⁴⁰ Zob. wystąpienie z 16.8.2010 do Rektora Politechniki Częstochowskiej, dotyczące kontroli wykorzystania środków publicznych w latach 2008–2010 (I kwartał).

⁴¹ Zob. wystąpienie z 18.4.2011 do Minister Rozwoju Regionalnego, dotyczące kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 34. – Rozwój regionalny.

⁴² Zob. powołane już wystąpienie z 21.11.2011 do Ministra Sprawiedliwości.

⁴³ Zob. wystąpienie pokontrolne z 2.12.2011 adresowane do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z kontroli wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości.

operacyjnych finansowanych ze środków Unii Europejskiej albo stopnia realizacji programów rządowych. Na przykład: „NIK zwraca uwagę, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych nadal nie został spełniony jeden z 29 warunków wstępnych (tzw. warunków *ex ante*) realizacji Umowy Partnerstwa, tj. warunek 6.1 Gospodarka Wodna, co może być powodem zawieszenia przez KE płatności na rzecz Polski związanych z tym obszarem. Przyczyną opóźnienia była przedłużająca się procedura związana z przygotowaniem przez Ministerstwo Środowiska nowej ustawy – Prawo wodne⁴⁴. W innym wystąpieniu pokontrolnym NIK zwraca uwagę, iż „dotychczasowy poziom wykonania certyfikacji środków do Unii Europejskiej odbiega od prognoz założonych zarówno przez Instytucję zarządzającą, jak i Ministerstwo Rozwoju” i może „okazać się niewystarczający do osiągnięcia celów zapisanych w Programie Operacyjnym na 2018 r.”⁴⁵ bądź „NIK zwraca uwagę na występujące w latach 2015–2017 opóźnienia we wdrażaniu do realizacji projektów finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego w stosunku do opracowanych przez Urząd Marszałkowski planów, prognoz

i harmonogramów. Skutkować to może kumulacją zadań w kolejnych latach i utratą części środków przyznanych przez Unię Europejską na realizację tego Programu”⁴⁶.

Do piątej grupy można zakwalifikować przypadki użycia uwag do formułowania pewnych opinii NIK o przyjętych u kontrolowanego rozwiązaniach albo ich braku, które powodowały, że Izba nie mogła dokonać prawidłowej oceny działalności. W wystąpieniach pokontrolnych można było spotkać następujące sformułowania: „W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości”, a w uwagach dotyczących kontrolowanej działalności Izba stwierdzała, że: „Urząd realizował program polityki zdrowotnej, sformułował oczekiwane efekty bez podania wartości liczbowych mierników, przez co brak było możliwości badania skuteczności wdrożonego programu”⁴⁷. W innym wystąpieniu NIK zwraca uwagę, że „określone w Planach Odnowy Miejscowości wskaźniki służące ocenie postępu działań Gminy nie były precyzyjne. Miały one jedynie charakter ogólny, w szczególności nie zawierały wartości początkowej i docelowej, co może utrudniać ocenę postępu stopnia ich realizacji”⁴⁸.

⁴⁴ Zob. wystąpienie z 4.9.2017 do Ministra Rozwoju i Finansów, dotyczące kontroli zarządzania wykorzystaniem środków UE na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności.

⁴⁵ Zob. wystąpienie z 30.8.2017 do Marszałka Województwa Łódzkiego, dotyczące kontroli zarządzania wykorzystaniem środków UE na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności.

⁴⁶ Zob. wystąpienie z 31.8.2017 do Marszałka Województwa Mazowieckiego, dotyczące kontroli zarządzania wykorzystaniem środków UE na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności.

⁴⁷ Zob. wystąpienie z 19.12.2015 do Prezydenta Radomia, dotyczące kontroli realizacji programu polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego.

⁴⁸ Zob. wystąpienie z 29.9.2017 do Wójta Gminy Kleszczewo, dotyczące kontroli wspierania przedsiębiorczości przez gminy.

Podsumowanie

Przez wiele lat zarówno przed, jak i po nowelizacji ustawy o NIK ukształtowała się interpretacja, że uwagi nie muszą być formułowane tylko w wypadku wystąpienia nieprawidłowości i w celu ich usunięcia. Świadczą o tym m.in. przytoczone wyżej przykłady. Zawężająca interpretacja art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy pojawiła się wraz z wprowadzeniem 1 czerwca 2018 r. wzoru wystąpienia pokontrolnego. Z drugiej strony należy przyznać, że użycie przez ustawodawcę spójnika „i” może wywoływać problemy interpretacyjne. Nie oznacza to jednak, że możliwa jest tylko interpretacja zawężająca. Niejednokrotnie w aktach prawnych można spotkać nieprawidłowe użycie spójnika „i” w sytuacji, gdy powinien być zastosowany spójnik „lub”. Zdarza się tak, jeśli mamy do czynienia z połączeniem członów wyliczenia, a stwierdzenie zawarte w zdaniu normatywnym dotyczy każdego z tych członów z osobną⁴⁹. Niekiedy trudno odróżnić intencję prawodawcy co do enumeratywnego użycia spójnika „i” od użycia koniunkcyjnego⁵⁰. Dlatego też wszelkie reguły interpretacji prawa nakazują całościowe spojrzenie na analizowany przepis, nie zaś skupianie się tylko na jednym jego elemencie. Analiza całościowa art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy na podstawie wykładni językowej, celowościowej, historycznej świadczy, że uwagi mogą, ale nie muszą być połączone z nieprawidłowościami i nie zawsze służą wyłącznie ich usunięciu. Ma przy

tym drugorzędne znaczenie w jakim miejscu wystąpienia uwagi się znajdują, czy po opisie danego stanu faktycznego uzasadniającego sformułowanie uwagi, czy na końcu dokumentu. O znaczeniu uwag decyduje ich charakter prawny, nie zaś umiejscowienie. Ważne jest, aby stwierdzenie NIK było wyraźnie nazwane uwagą. W innym wypadku kontrolowany może mieć kłopoty z właściwym odczytaniem danego zapisu wystąpienia pokontrolnego. Nie można jednak negować, że jest dopuszczalna zawężająca interpretacja, chociaż biorąc pod uwagę, że przepisy ustawy dotyczące uwag były identyczne przed i po nowelizacji, a długoletnia praktyka wskazuje, iż nie zawsze były łączone z nieprawidłowościami, nie ma powodu, aby podejście do tego problemu uległo zmianie.

Przytoczone wyżej przykłady użycia uwag w wystąpieniach świadczą o różnorodności sytuacji, w jakich były one stosowane. Nie łączono ich jedynie z nieprawidłowościami i mogły dotyczyć szerszych spraw wynikających z troski NIK o prawidłowe wydatkowanie grosza publicznego. Nie ulega natomiast wątpliwości, że uwagi musiały i muszą wynikać z kontrolowanej działalności i muszą być z nią związane, ale moim zdaniem mogą dotyczyć spraw ogólniejszych, wskazujących, że NIK zauważa pewne problemy, których nie można zakwalifikować jako nieprawidłowości. Uwagi są cenną formą wyrażania przez NIK opinii w sprawie konieczności kontynuacji określonych

⁴⁹ Por A. Malinowski: *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020, s. 80.

⁵⁰ Tamże, s. 79.

działań, albo ich przyspieszenia, wprowadzenia bardziej czytelnych regulacji wewnętrznych pozwalających na ocenę stopnia zaawansowania tych działań, albo usprawniających funkcjonowanie bądź organizację kontrolowanego podmiotu, bez obligatoryjnego związku ze stanami nieprawidłowymi. Uwagi powinny odgrywać ważną rolę, gdy Izba wskazuje określone ryzyko, które może wystąpić w przyszłości. W konsekwencji lepiej przyczyniłyby się do realizacji funkcji kontroli NIK. Przy

zawężającej wykładni art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy nie mogą być jednak formułowane w wystąpieniu pokontrolnym, bowiem nie są ustaleniem stanu faktycznego i nie łączą się z nieprawidłowościami.

dr BOGDAN SKWARKA
dyrektor
Departamentu Administracji
Publicznej NIK

Autor artykułu zaprezentował w nim własne poglądy, a nie instytucji, w której pracuje.

Słowa kluczowe: uwagi, wnioski, nieprawidłowości, wystąpienie pokontrolne, ustawa o NIK

Bibliografia:

1. Berek M.: *Monitorowanie zaleceń pokontrolnych* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i Prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
2. Jagielski J.: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2005.
3. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017.
4. Malinowski A.: *Redagowanie tekstu prawnego, Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006.
5. Malinowski A.: *Funkcja spójników i interpunkcji* [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, A. Malinowski (red.), Warszawa 2009.
6. Malinowski A.: *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020.
7. Morawski L.: *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
8. Szymanek J.: *O kontroli państwowej – teoretycznie*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2006.
9. Trojanowski A.: *Uwagi w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2023.
10. Uniwersalny Słownik Języka Polskiego t. 4, Stanisław Dubisz (red.), Warszawa 2003.
11. Wojnicki Z., [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, E. Smoktunowicz (red.), Białystok-Warszawa 2000.

ABSTRACT

Scope of Comments Application in Post-Audit Statements – NIK's Activities

One of the fundamental competencies of NIK, significant to proper execution of its audit function, is an opportunity to formulate comments in post-audit statements. Their scope makes a controversial issue, and so does the question whether comments – similarly to conclusions – can be formulated only if irregularities have been identified and in order to eliminate these, or whether they can, but do not have to, be linked to them. The former – narrowing – interpretation leads to a significant limitation on the scope of NIK's application of comments, and consequently – it reduces the possibility of impact on the audited activity and the execution of the audit function. Since the possibility of touching upon important issues that can raise doubts or create risks, but do not make irregularities, is then limited. The article comprises an analysis of Article 53(1)(5) of the Act on NIK through the prism of various legal interpretations. It also indicates the consequences resulting from adopting the narrowing interpretation.

Bogdan Skwarka, PhD, Director of the Department of Public Administration of NIK

Key words: comments, conclusions, irregularities, post-audit statement, Act on NIK

Spóźnione działania podmiotów publicznych

Kryzys ekologiczny na Odrze

IWONA ZYMAN, JANUSZ MADEJ

W reakcji na katastrofę ekologiczną, do której doszło na Odrze latem 2022 r. kluczowe organy administracji publicznej odpowiedzialne za bezpieczeństwo obywateli długo pozostawały bierne i nie podejmowały koniecznych działań. Nie zapewniły skutecznego obiegu informacji oraz nie uruchomiły odpowiednich struktur zarządzania kryzysowego. W konsekwencji alerty ostrzegawcze i zakazy korzystania z rzeki skierowano do ludności z co najmniej kilkunastodniowym opóźnieniem. Kryzys na Odrze obnażył brak należytej troski państwa o dobry stan wód. Był to efekt wieloletnich zaniechań jego organów, błędnych działań, a także niewystarczających rozwiązań prawnych.

Wprowadzenie

Latem 2022 r. dorzecze Odry dotknęła katastrofa ekologiczna na niespotykaną wcześniej w Polsce skalę. W skażonej na odcinku kilkuset kilometrów rzece masowo wymierały ryby i inne organizmy, m.in. małże i ślimaki wodne. Z Odry i jej dopływów wyłowiono co najmniej 350 t zatrutych ryb. Opublikowane pod koniec 2023 r. wyniki analiz przeprowadzonych przez naukowców z Instytutu Nauk o Morzu i Środowisku Uniwersytetu Szczecińskiego oraz ekspertów organizacji pozarządowych jednoznacznie wykazały, że wyginęło ponad

3 mln ryb (1650 ton, tj. 60% ich biomasy) i prawie 90% organizmów odpowiedzialnych za samooczyszczenie rzeki¹.

Według Komisji Europejskiej i Europejskiej Agencji Środowiska była to jedna z największych katastrof ekologicznych w najnowszej historii rzek europejskich². Jej skutki nie ograniczały się wyłącznie do środowiska. Dotknięta nimi została także gospodarka, w tym branża turystyczna i gastronomiczna. W opinii ekspertów bezpośrednią przyczyną masowego śnięcia ryb była toksyna wytwarzana przez glony *Prymnesium parvum* (tzw. złote algi).

¹ D. Marchowski, A. Szlauer-Łukaszevska, Ł. Ławicki, J. Engel, E. Drewniak, K. Ciężak: *Quantifying a mass mortality event in freshwater wildlife within the Lower Odra River: Insights from a large European river*, „Science of The Total Environment”, nr 907/2024, <<https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.167898>>.

² <<https://poland.representation.ec.europa.eu/news/wnioski-z-katastrofy-ekologicznej-na-odrze-2023-02-17.pl>> (dostęp 22.1.2024).



Ich naturalnym środowiskiem są wody słone i słonawe, a nie rzeki słodkowodne. Niestety Odra jest od wielu lat zanieczyszczana, w tym solami pochodzącymi z wód dołowych odprowadzanych przez zakłady górnicze. Wysokie zasolenie oraz występujące w rzece i jej dopływach substancje odżywcze stworzyły dogodne warunki do rozwoju złotej algi.

Mając na uwadze skalę oraz skutki tej katastrofy, zasadne było dokonanie oceny działań organów administracji rządowej i państwowych osób prawnych zaangażowanych w reagowanie na zaistniałą sytuację, szczególnie w kontekście pojawiających się publicznie – w pierwszej fazie kryzysu – zarzutów o ich beczynność. Istotne było też wskazanie uwarunkowań wynikających z działań lub zaniechań, które przyczyniły się do jej wystąpienia.

Kontrola NIK skoncentrowała się na dwóch obszarach: przygotowaniu struktur państwa i okolicznościach, które doprowadziły do kryzysu ekologicznego na Odrze oraz reakcji organów państwa. Badaniem objęto 20 jednostek: Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwa Infrastruktury, Klimatu i Środowiska oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji, Inspekcję Ochrony Środowiska, Państwowe Gospodarstwo

Wodne Wody Polskie (PGW WP) oraz urzędy wojewódzkie.

W celu ograniczenia ryzyka błędnych wnioskowań, zorganizowano w NIK cztery panele, w których wzięli udział przedstawiciele środowisk naukowych, organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką ochrony środowiska³. W trakcie tych spotkań zostały przedstawione opinie na temat uwarunkowań mogących stanowić przyczynę lub sprzyjających wystąpieniu w lecie 2022 r. katastrofy na Odrze, jej przebiegu i skutków. Omówiono również działania – w tym systemowe – niezbędne do ograniczenia ryzyka wystąpienia podobnych zdarzeń w przyszłości.

W trakcie kontroli podmiotowi doradzącemu w obszarze gospodarki wodnej (DHI Polska sp. z o.o.) zlecono również przygotowanie analizy efektu skumulowanego powodowanego przez zasolone ścieki wprowadzane do wód, których limity zostały określone w obowiązujących pozwoleniach wodnoprawnych i zintegrowanych, z uwzględnieniem faktycznych warunków hydrologicznych występujących w okresie lipiec-wrzesień 2022 r. Wyniki zleconych prac ujęto w Ekspertyzie dotyczącej skumulowanego efektu zanieczyszczenia chlorkami i siarczanami Odry i jej dopływów w kontekście parametrów określonych przepisami powszechnie obowiązującymi⁴.

³ Protokoły z paneli stanowią załącznik do Informacji o wynikach kontroli NIK *Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze*, nr ewid. 97/2023/D/22/505/LOP; dalej Informacja o wynikach kontroli.

⁴ *Ekspertyza dotycząca skumulowanego efektu zanieczyszczenia chlorkami i siarczanami Odry i jej dopływów w kontekście parametrów określonych przepisami powszechnie obowiązującymi – wersja 0.03*. Warszawa, lipiec 2023 r. Wykonawca zadania: DHI Polska Sp. z o.o.; dalej *Ekspertyza dotycząca skumulowanego efektu zanieczyszczenia chlorkami i siarczanami*.

Ustalenia kontroli

Spóźniona reakcja organów państwa

Kontrola NIK jednoznacznie wykazała, że organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo obywateli pozostawały bierne w pierwszej fazie kryzysu. W konsekwencji nie uruchomiono niezwłocznie struktur zarządzania kryzysowego i nie wdrożono skoordynowanych działań.

Pierwsze alarmujące informacje o masowym śnięciu ryb pojawiły się 14 lipca 2022 r. Dotyczyły tylko Kanału Gliwickiego, kolejne, z 27 lipca 2022 r. – już Odry na wysokości Oławy. Mimo że takie informacje trafiły do wojewodów opolskiego (14 lipca) i dolnośląskiego (14 lipca, 16-19 i 30 lipca), a także Ministra Infrastruktury (1 sierpnia) oraz Ministra Klimatu i Środowiska (4 sierpnia) nie nadano im właściwej rangi.

Wbrew obowiązkowi wynikającym z przepisów o zarządzaniu kryzysowym⁵ zgłoszenia dotyczące tych zdarzeń nie zostały niezwłocznie przekazane do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB), mającego zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami pełnić funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Dopiero telefon od osoby fizycznej oraz alarmujące doniesienia mediów uruchomiły 10 sierpnia 2022 r. pierwsze działania tej jednostki. Rozpoczęto wymianę niezbędnych informacji z innymi podmiotami funkcjonującymi w ramach systemu zarządzania kryzysowego oraz skoordynowano reakcję na powstałe zagrożenie.

Brak niezwłocznych, skoordynowanych działań na rzecz usunięcia martwych ryb z Odry i powstrzymania ich przemieszczania w dół rzeki powodował wtórnej zanieczyszczenie. W wyniku rozkładu martwej materii organicznej następował spadek poziomu tlenu rozpuszczonego w wodzie, doprowadzając do śmierci organizmów w niższych odcinkach rzeki. Było to szczególnie widoczne w województwie zachodniopomorskim.

Nieprawidłowy obieg informacji oraz niewłączenie w działania struktur i mechanizmów zarządzania kryzysowego spowodował, że w początkowej fazie nie ostrzeżono ludzi i nie ograniczono im dostępu do rzeki, mimo że nie była znana przyczyna zatrucia i konsekwencje zdrowotne dla człowieka po kontakcie ze skażoną wodą i znajdującym się w niej materiałem biologicznym. Dopuszczono też do sytuacji, w której oczyszczaniem rzeki z martwych ryb zajmowały się osoby nieprzygotowane – członkowie Polskiego Związku Wędkarskiego czy wolontariusze. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa dopiero 12 sierpnia 2022 r. – z co najmniej kilkunastodniowym opóźnieniem – skierowało do ludności alerty ostrzegawcze o zagrożeniu. Wojewodowie także z opóźnieniem wprowadzili pierwsze zakazy korzystania z Odry (12 sierpnia pierwsze rozporządzenia porządkowe wydali Wojewodowie: Dolnośląski, Lubuski i Zachodniopomorski, a 6 września – Śląski i Opolski).

⁵ W art. 21a ust. 1 ustawy z 26.4.2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.) na ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów został nałożony obowiązek niezwłocznego informowania Dyrektora RCB o zagrożeniu, które może skutkować wystąpieniem na wskazanym obszarze sytuacji kryzysowej oraz o konieczności powiadomienia ludności o zagrożeniu.



W kontroli pojawił się także wątek nieprawidłowej realizacji zobowiązań wobec innych państw. Wbrew zasadom wynikającym z Międzynarodowego planu ostrzegawczo-alarmowego dla Odry, wprowadzonego na podstawie zawartej w 1996 r. umowy w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem⁶, naszym sąsiadom tj. Czechom i Niemcom nie zgłoszono niezwłocznie informacji o sytuacji na rzece. Ostrzeżenia do Niemiec zostały wysłane dopiero po otrzymaniu alarmujących sygnałów z Frankfurtu nad Odrą. Podważało to wizerunek naszego kraju jako odpowiedzialnego partnera w działaniach na rzecz ochrony wód transgranicznych.

Niekompletne plany zarządzania kryzysowego

Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego⁷, będący podstawowym dokumentem planistycznym określającym zasady działania na poziomie międzywojewódzkim (ogólnokrajowym), nie identyfikuje zagrożenia polegającego na skażeniu wód powierzchniowych, w szczególności rzek i nie określa w związku z tym podmiotów, przedsięwzięć, zadań i zasobów przewidzianych do wdrożenia w ramach zarządzania kryzysowego w wypadku wystąpienia takiego zdarzenia. Powodowało

to, że podejmowane w sytuacji kryzysowej działania miały charakter doraźny, przez co były obarczone ryzykiem błędu lub zwłoki w zapewnieniu adekwatnych sił i środków niezbędnych do reakcji na zagrożenie.

Kontrola ujawniła także, że utworzony przy Radzie Ministrów Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, będący organem opiniodawczo-doradczym właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań, nie realizował istotnych zadań przewidzianych przepisami o zarządzaniu kryzysowym. Nie przygotował propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji, nie wypracował też żadnych rekomendacji mających na celu m.in. ograniczenie czynników ryzyka ponownego wystąpienia takiego zagrożenia oraz jego skutków, w szczególności niezwykle wysokiego poziomu zasolenia Odry (zanieczyszczenia chlorkami i siarczanami). Jego rola ograniczyła się jedynie do sformułowania dwóch rekomendacji, w tym dotyczącej utworzenia Międzyresortowego zespołu koordynacyjnego, który zaczął funkcjonować po 12 sierpnia 2022 r.

Należy podkreślić, że dopiero działanie tego zespołu uaktywniło wojewodów i służby państwowe. W zbieranie martwych ryb w sposób zorganizowany włączono siły i środki Państwowej Straży

⁶ Umowa w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniami zawarta 11.4.1996 we Wrocławiu pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Republiki Czeskiej, Rządem Republiki Federalnej Niemiec oraz Wspólnotą Europejską (Dz.U. nr 79 poz. 886). Jej celem jest: zapobieganie i trwałe obniżanie zanieczyszczenia Odry i Bałtyku szkodliwymi substancjami; osiągnięcie ekosystemów wodnych i związanych z nimi ekosystemów brzegowych, jak najbardziej zbliżonych do naturalnych, z właściwą im różnorodnością gatunków; umożliwienie wykorzystania Odry dla pozyskiwania wody do picia z infiltracyjnych ujęć brzegowych, rolniczego wykorzystania wody i osadów.

⁷ <<https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego>> (dostęp 22.1.2024).

Pożarnej oraz Ministerstwa Obrony Narodowej. Zapewniono także bieżący obieg informacji o podejmowanych i planowanych działaniach oraz ich rezultatach. Jednak brak informatycznego systemu analityczno-raportującego, w którym powinny być gromadzone podstawowe dane (o zdarzeniach i ich rozwoju, o dostępnych i uruchomionych zasobach, o możliwych scenariuszach rozwoju sytuacji) nie sprzyjał sprawności reakcji organów państwa na zaistniałe zagrożenie.

W konsekwencji zmarginalizowano rolę RCB. Z uwagi na powołanie Międzyresortowego zespołu koordynacyjnego jednostka ta nie realizowała funkcji krajowego centrum zarządzania kryzysowego, tj. nie programowała i nie koordynowała niezbędnych do podjęcia działań.

Podmioty odpowiedzialne za gospodarkę wodami

Minister Infrastruktury, do którego zadań należy zapewnienie prawidłowego gospodarowania wodami, w tym ich ochrony, pomimo wystąpienia kryzysu ekologicznego na Odrze nie podjął skutecznych działań zmierzających do skoordynowanej realizacji zadań publicznych w gospodarce wodnej, a te już wszczęte wykonywano z nieuzasadnioną zwłoką.

Minister Infrastruktury nie zapewnił także bieżącego monitoringu i analizy skuteczności działań realizowanych przez PGW WP, które jest odpowiedzialne za krajową gospodarkę wodną. Z kolei w tym podmiocie pierwsze posiedzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego odbyły się dopiero 20 sierpnia 2022 r., a wcześniejsza aktywność nie była dokumentowana. W późniejszym okresie podmiot ten pełnił

jedynie rolę wspomagającą, m.in. w usuwaniu martwych ryb.

Pomimo złego stanu wód objawiającego się masowym śnięciem ryb, zarówno Minister Klimatu i Środowiska, jak również Główny Inspektor Ochrony Środowiska w początkowym okresie nie zapewnili powszechnego dostępu do wyników badań i pomiarów jakości wody w Odrze. Ponadto regularne badania podjęte zostały przez Inspekcję Ochrony Środowiska dopiero po ponad dwóch tygodniach od pierwszych przypadków masowego śnięcia ryb. Wynikało to także z traktowania tych incydentów przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska jako zdarzeń lokalnych, powodowanych typowym w okresie letnim zmniejszeniem ilości tlenu w wodzie, tzw. przydychą. Ta przyczyna została wykluczona już w połowie lipca 2022 r., jednak poszerzenie zakresu badań parametrów wody nastąpiło dopiero po dwóch tygodniach i zostało zapoczątkowane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

Negatywnej oceny NIK nie zmieniło to, że zarówno Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, jak i Minister Klimatu i Środowiska podjęli po 12 sierpnia 2022 r. działania mające na celu przejęcie kontroli nad sytuacją kryzysową. Nie wyeliminowały one jednak zasadniczego czynnika powodującego występowanie w Odrze złotej algi, czyli nadmiernego zasolenia rzeki. Nie doprowadziły bowiem do ograniczenia limitów ustalonych w pozwoleniach zintegrowanych i wodnoprawnych, jak też zmniejszenia ilości odprowadzanych do rzeki zanieczyszczeń.

Minister Klimatu i Środowiska powołał 18 sierpnia 2022 r. Zespół ds. wyjaśnienia sytuacji powstałej na rzece Odrze,



w którego skład weszli m.in. eksperci i naukowcy zajmujący się szeroko pojętą ochroną środowiska. Za bezpośrednią przyczynę śnięcia ryb Zespół uznał 30 września 2022 r. toksyny uwalniane przez złote algi, czemu sprzyjały wzrost zasolenia wody, upały oraz nasłonecznienie. Wśród rekomendacji zawartych w raporcie Zespołu wskazano na konieczność stworzenia systemu ciągłego pomiaru jakości wód, przegląd i weryfikację obowiązujących pozwoleń, konieczność wdrożenia systemu zarządzania legalnymi zrzutami ścieków⁸.

Sytuacja na Odrze wyraźnie pokazała, że organy administracji rządowej i jednostki organizacyjne PGW WP nie były przygotowane do przeciwdziałania zagrożeniom spowodowanym zanieczyszczeniem rzek. Wynikało to z dotychczasowych zaniechań organów odpowiedzialnych za dobrostan środowiska wodnego, będący istotnym ogniwem bezpieczeństwa narodowego, a także z niewystarczających rozwiązań prawnych do skutecznej ochrony wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniami.

Wieloletnie zanieczyszczanie Odry

Zły stan wód Odry, spowodowany m.in. wprowadzaniem zasolonych wód

dołowych, był od wielu lat znany organom władzy publicznej. Świadczą o tym wyniki ocen dokonywanych okresowo przez Inspekcję Ochrony Środowiska, jak też informacje gromadzone na potrzeby bieżącego gospodarowania wodami powierzchniowymi.

O bardzo wysokich ładunkach soli odprowadzanych do zlewni Odry i Wisły, które mają negatywny wpływ na wody powierzchniowe Najwyższa Izba Kontroli informowała już w 1999 r.⁹ Problematyka ta była także poruszana w wielu opracowaniach naukowych¹⁰. Jednocześnie występowanie w zasolonych wodach złotej algi (czyli bezpośredniej przyczyny śmierci ryb i innych organizmów wodnych w Odrze) od lat 70. ubiegłego wieku wielokrotnie rejestrowano poza granicami Polski – w rejonach przybrzeżnych, a także w jeziorach i rzekach – gdzie zakwity tego glonu doprowadziły do masowego śnięcia ryb¹¹. Z informacji uzyskanych od Polskiego Towarzystwa Hydrobiologicznego wynika jednak, że przed wystąpieniem katastrofy na Odrze w 2022 r. nie były w naszym kraju prowadzone badania w tym zakresie¹².

Problem narastającego zasolenia wód w dorzeczu Górnej Odry i wynikającego z tego pogorszenia ich jakości był znany

⁸ Wstępny raport Zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze: <<https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/09/Wstepny-raport-zespołu-ds.-sytuacji-na-rzece-Odrze-2.pdf>> (dostęp 22.1.2024), Raport kończący prace Zespołu ds. sytuacji w Odrze <<https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-koncacy-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze-2.pdf>> (dostęp 22.1.2024).

⁹ Informacja o wynikach kontroli *Realizacja opłat i kar za zasolenie wód powierzchniowych i emisję dwutlenku siarki oraz tlenków azotu i ich wykorzystanie*, nr. ewid. 209/1999/P1998/088/DOC.

¹⁰ Przykładowo: A. Magdziorz, R. Lach: *Analiza możliwości ograniczenia zasolenia Bierawki i Odry przez wody kopalniane*, „Prace Naukowe GIG”, nr 2/2002, s. 69-88; A. Smoliński: *Gospodarka zasolonymi wodami kopalnianymi*, „Prace Naukowe GIG” nr 1/2006, s. 5-15.

¹¹ T. M. Johnsen, W. Eikrem, Ch. D. Olseng, K. E. Tollefsen, and V. Bjerknes: *Prymnesium parvum: The Norwegian Experience*, „Journal of the American Water Resources Association (JAWRA)” nr 1/2010, s. 6-13.

¹² Informacja o wynikach kontroli, s. 13.

od lat, a mimo to nie wdrożono skutecznych działań, aby ten stan zmienić. Stosowane przez część podmiotów rozwiązania, polegające na retencji zanieczyszczonych wód dołowych są niewystarczające, jedynie o kilka dni opóźniają zrzut zanieczyszczeń do rzeki. Jednocześnie zmiany klimatyczne powodują, że wraz ze wzrostem temperatury zmniejsza się zasób wód powierzchniowych, czego konsekwencją jest koncentracja (zagęszczenie) zanieczyszczeń w rzekach. Tymczasem organy odpowiedzialne za gospodarowanie wodami nie dysponowały nawet kompletnymi danymi o podmiotach korzystających z wód i ściekach przez nie odprowadzanych, które mogłyby stanowić punkt wyjścia do planowania i skutecznej ochrony wód (kontrola ujawniła liczne braki, luki i wady ewidencji prowadzonej przez PGW WP).

O braku skutecznych działań na rzecz ochrony wód powierzchniowych świadczyło również to, że Minister Infrastruktury, wbrew przepisom ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹³, nie monitorował w pełni realizacji czynności przewidzianych w Planie gospodarowania wodami w obszarze dorzecza Odry z 2016 r.¹⁴, chociaż jest on podstawowym dokumentem planistycznym służącym zarządzaniu wodami i podejmowaniu decyzji mających wpływ na ich stan. Minister nie dysponował też pełnymi informacjami umożliwiającymi rzetelną ocenę stopnia realizacji działań

zawartych w tym planie. Opublikowana w styczniu 2023 r. aktualizacja tego dokumentu¹⁵ została przygotowana na podstawie niekompletnych danych. Wynikało to z nieskuteczności działań służących ustaleniu postępu w urzeczywistnieniu dotychczasowych zamierzeń oraz niezidentyfikowania podmiotów i rzeczywistej skali wprowadzania przez nie ścieków do wód.

Stan wód a legalne odprowadzanie ścieków

Przepisy nie przewidywały mechanizmów uzależniających legalne odprowadzanie ścieków od aktualnego stanu wód i zmieniających się warunków hydrometeorologicznych. Przez to nie ograniczały ryzyka negatywnego wpływu działalności człowieka na wody i środowisko wodne. Podmioty wydające pozwolenia wodnoprawne i pozwolenia zintegrowane nie identyfikowały też skumulowanego wpływu zanieczyszczeń na stan wód przed udzielaniem zgód na ich odprowadzanie. W konsekwencji organy administracji publicznej dopuściły do korzystania z nich w sposób niezapewniający bezpieczeństwa ekosystemu, czego potwierdzeniem są wyniki analiz i wyliczeń przeprowadzonych przez ekspertów NIK.

W ramach zlecenia dokonali oni m.in. analizy pozwoleń wodnoprawnych udzielonych podmiotom odprowadzającym ścieki na terenie zlewni Odry, danych o faktycznych zrzutach ścieków w poszczególnych

¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1748, ze zm.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 18.10.2016 w sprawie *Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry* (Dz.U. poz. 1967).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 16.11.2022 w sprawie *Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry* (Dz.U. z 2023 r. poz. 335).



punktach, wyników pomiarów stanów wody i przepływu w rzekach na wodowskazach Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, jak też innych dostępnych danych, w tym wyników monitoringu Odry i jej dopływów¹⁶. Wykorzystując autorskie rozwiązania dotyczące modelowania matematycznego (Globalny Model Hydrologiczny DHI-GHM¹⁷) przeprowadzono obliczenia stężeń chlorków i siarczanów w wybranych punktach wodowskazowych. Wykonano je na potrzeby dwóch scenariuszy: w pierwszym przyjęto maksymalne, dopuszczone w pozwoleniu wielkości zrzutu chlorków i siarczanów w poszczególnych punktach zrzutu, zaś drugi uwzględnił wyniki pomiarów stężeń chlorków lub siarczanów odprowadzanych do rzeki od lipca do września 2022 r. Wyliczenia pokazały jednoznacznie, że legalnie odprowadzane ścieki mogą powodować wielokrotne przekroczenie dopuszczalnych poziomów zasolenia w Odrze i jej dopływach (w skrajnym przypadku doprowadzając do trzykrotnie wyższego stężenia soli niż Bałtyku).

Na rys. 1, s. 48 przedstawiono wyniki obliczeń przewodności¹⁸, z uwzględnieniem limitów ustalonych w pozwoleniach

na stacjach wodowskazowych w okresie od 1 lipca 2022 r. do 30 września 2022 r.¹⁹, w odniesieniu do złagodzonego celu środowiskowego określonego w obowiązującym Planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry.

Z obliczeń wynika, że decyzje o pozwoleniach wodnoprawnych i zintegrowanych podejmowano bez uwzględnienia dobrostanu Odry i jej dopływów. Zdaniem autorów ekspertyzy: „Zasadniczym czynnikiem stanowiącym o zagrożeniu dla środowiska są parametry ścieków dopuszczone w pozwoleniach, a w szczególności ich efekt skumulowany. Problem wydaje się mieć charakter systemowy, ponieważ najwyraźniej wartości dopuszczalnych parametrów ścieków określane w pozwoleniach są przede wszystkim podyktowane interesem przedsiębiorstw, a nie dążeniem do osiągnięcia celów środowiskowych określonych w Planach Gospodarowania Wodami”²⁰.

Należy jednak zaznaczyć, że uprawnione podmioty w lecie 2022 r. nie przekraczały w odprowadzanych zanieczyszczeniach wielkości ładunków dopuszczonych posiadanymi pozwoleniami (a nawet były one znacznie mniejsze)²¹. Pomimo że odprowadziły one łącznie jedynie 1/3 maksymalnej

¹⁶ <<https://www.gov.pl/web/odra/badania-odry>>

¹⁷ Model został opisany w opracowaniu A. L. Murray, G. H. Jørgensen, P. N. Godiksen, A. Jannik, H. Madsen: *DHI-GHM: Real-time and forecasted hydrology for the entire planet*, „Journal of Hydrology, Volume 620, 2023.

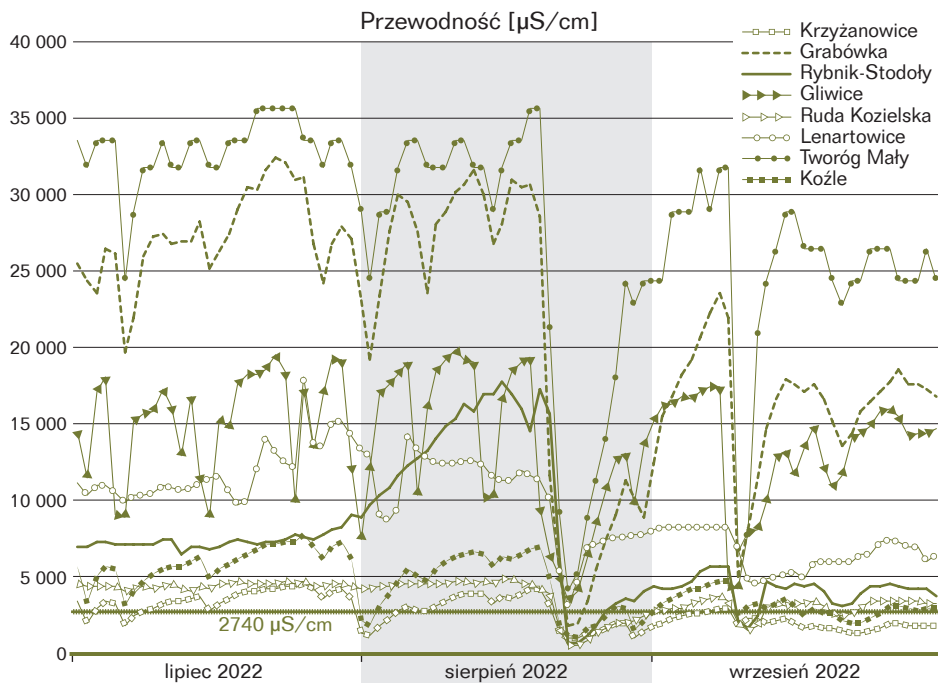
¹⁸ Przewodność elektrolityczna właściwa wody określa jej zdolność do przewodzenia prądu elektrycznego i umożliwia ocenę stopnia mineralizacji wody (stopnia zasolenia). Jednostką przewodności elektrolitycznej wody w układzie SI jest 1 simens na metr (S/m), ale do określania przewodności wody używa się przeważnie jednostki mikrosimens na centymetr ($\mu\text{S}/\text{cm}$).

¹⁹ W okresie tym wystąpił skokowy wzrost przyplwy odnotowany na wszystkich stacjach wodowskazowych, spowodowany falą gwałtownych opadów w drugiej połowie sierpnia 2022.

²⁰ *Ekspertyza dotycząca skumulowanego efektu zanieczyszczenia chlorkami i siarczanami*, s. 45.

²¹ Co potwierdzają wyniki badań zanieczyszczeń w Odrze i jej dopływach przeprowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Wykazały one, że faktyczne stężenie chlorków i siarczanów było niższe od wartości wynikających z modelowania dla pozwoleń. Informacja o wynikach kontroli, s. 80.

Rysunek 1. Obliczona przewodność na stacjach wodowskazowych do wodowskazu Koźle, z zaznaczeniem celu środowiskowego zgodnie dla Odry od granicy do Kanału Gliwickiego na poziomie 2 740 $\mu\text{S}/\text{cm}$



Źródło: Ekspertyza dotycząca skumulowanego efektu zanieczyszczenia chlorkami i siarczanami.

ilości chlorków i siarczanów, przekroczone zostały parametry jakościowe wody w rzece, a w dwóch dopływach Odry (Bierawka i Kłodnica) osiągnięto wartości porównywalne ze sławami wódami morskimi.

Ochronie i zapewnieniu dobrego stanu wód nie służyły także:

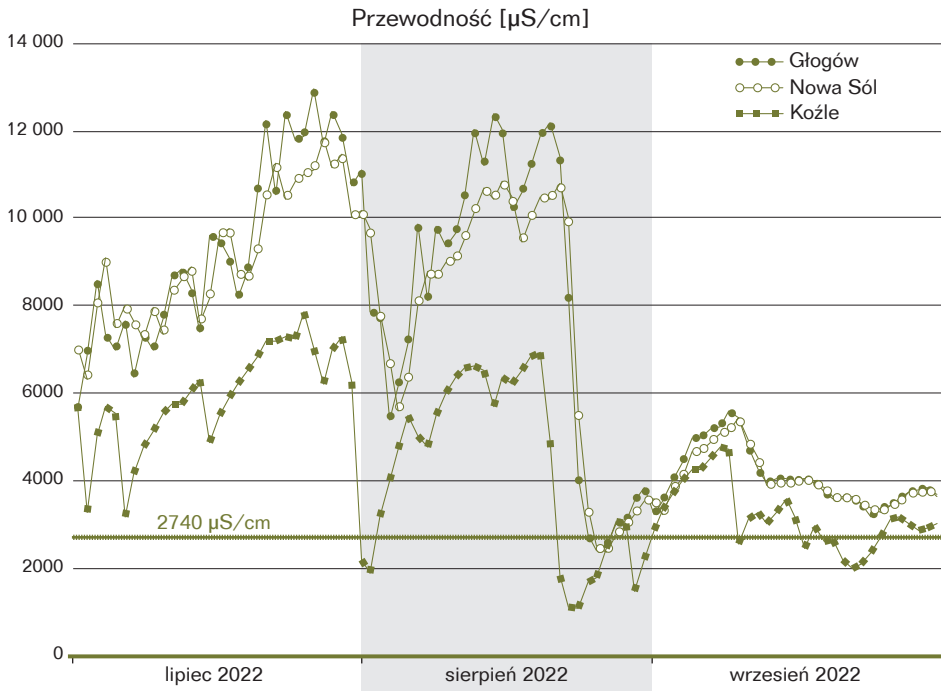
- obowiązujące od 1 stycznia 2022 r. zasady oceny jakości wód, które nie uwzględniały obowiązujących we wcześniejszych latach wskaźników zasolenia charakteryzujących wielką rzekę nizinną: tj. substancji rozpuszczonych, siarczanów, chlorków, wapnia,

magnezu i twardości ogólnej. Przekroczenie dopuszczalnych wartości któregokolwiek z ww. wskaźników parametrów fizyko-chemicznych było podstawą do zmiany oceny stanu wody w danym akwencie;

- brak przepisów dotyczących dokonywania oceny zasadności dopuszczenia podwyższonych wartości stężeń chlorków i siarczanów w odprowadzanych do wód ściekach przemysłowych oraz wodach pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych. Nie określono zasad weryfikacji, deklarowanego przez podmiot wnioskujący o wydanie lub zmianę



Rysunek 2. Obliczona przewodność w Odrze na stacjach wodowskazowych od wodowskazu Koźle, z zaznaczeniem złagodzonego celu środowiskowego zgodnie dla Odry od Baryczy do Bobru na poziomie 2740 uS/cm



Źródło: Ekspertyza dotycząca skumulowanego efektu zanieczyszczenia chlorkami i siarczanami.

pozwolenia, braku negatywnego wpływu ścieków przemysłowych oraz wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych, odprowadzanych do wód na środowisko wodne oraz nieutrudniania korzystania z wód przez innych użytkowników. Nie ustalono także wytycznych oceny braku możliwości zastosowania przez podmiot wnioskujący dostępnych technik i technologii oczyszczania ścieków lub nieopłacalności ich zastosowania, jak też wprowadzenia zmian w procesie produkcji koniecznych do zapewnienia odpowiedniej jakości ścieków;

- zasygnalizowane powyżej złagodzenie przez Ministra Infrastruktury w obowiązującej od 2023 r. aktualizacji Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry celu środowiskowego odnoszącego się do parametru przewodności (wartość graniczna tego celu została podniesiona 3-4 krotnie). Już po katastrofie ekologicznej stworzono przestrzeń prawną do znacznego powiększenia zrzutów zasolonych ścieków do Odry, które tworzyć będą doskonałe warunki rozwoju *Prymnesium parvum*.

Brak systemu i informacji o jakości wód

Kontrola jasno wykazała brak wymaganego przepływu informacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie badań jakości środowiska a podmiotami zobowiązanymi do gospodarowania wodami i ich ochrony.

Jakkolwiek w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska są prowadzone cyklicznie badania wód, a na tej podstawie jest dokonywana okresowa ocena ich stanu, to wyniki jednostkowych badań wskazujących na zanieczyszczenie wód powierzchniowych substancjami chemicznymi, których stężenia przekraczały dopuszczalne poziomy substancji szkodliwych dla środowiska wodnego nie były, co do zasady, przekazywane do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz jednostek organizacyjnych PGW WP. Ograniczeniem w zapewnieniu właściwego zarządzania i gospodarowania wodami był brak zintegrowanego systemu informatycznego, w którym byłyby gromadzone dane o pozwoleniach wodnoprawnych i zintegrowanych (podmiotach, miejscach zrzutu, limitach itd.) o faktycznie odprowadzanych zanieczyszczeniach, stanie wód, w tym uwarunkowaniach hydrometeorologicznych czy wynikach prowadzonych przeglądów, analiz i kontroli. Tymczasem jedyną formą przechowywania części tych informacji będących w posiadaniu Inspekcji

Ochrony Środowiska i PGW WP była dokumentacja papierowa lub skany dokumentów.

Po katastrofie na Odrze podjęto co prawda działania dotyczące wprowadzenia ciągłego monitoringu wybranych parametrów wody w Odrze²² oraz poszerzenia zakresu badań prowadzonych w ramach państwowego monitoringu środowiska. Jednak wzmocnienie monitoringu wód stanowi jedynie punkt wyjścia do dalszych działań, obejmujących m.in. rzetelną kontrolę podmiotów prowadzących zrzut zanieczyszczonej wody do Odry i jej dopływów, niezwłoczną likwidację nielegalnych wylotów do zrzutów ścieków, przegląd i weryfikację obowiązujących pozwoleń na ich zrzut, jak też systemowe zarządzanie legalnymi zrzutami przez uzależnienie parametrów i intensywności zrzutu od wyników badań wody²³.

Zamierzenia przewidziane w ustawie z 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry²⁴, która weszła w życie 7 października 2023 r. w szczególności polegają na:

- dokonaniu przez PGW WP oraz właściwe organy przeglądu pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód na obszarze zlewni Odry pod kątem wskazania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej pozwoleń, które powinny zostać cofnięte lub ograniczone w celu zapobieżenia zagrożeniu osiągnięcia celów środowiskowych;

²² Dane z automatycznych urządzeń pomiarowych działających w ramach Pilotażowego Monitoringu Rzeki Odry w trybie ciągłym udostępnione zostały na stronie <<https://pomiar.gios.gov.pl/>> (dostęp 22.1.2024).

²³ E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke: *Działania prawne i naprawcze wobec szkód w środowisku wodnym. Studium przypadku katastrofy ekologicznej na rzece Odrze*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” nr 3/2023, s. 48-72.

²⁴ Dz.U. poz. 1963.



- realizacji inwestycji dotyczących gospodarki wodno-ściekowej, wymagających zaangażowania znacznych zasobów, które z uwagi na odległy termin ich przeprowadzenia nie ograniczają jednak ryzyka wystąpienia podobnych katastrof w następnych latach.

Przewidziane w tej ustawie zwiększenie o 100% od 1 stycznia 2030 r. maksymalnej stawki za usługi wodne obejmujące wprowadzanie ścieków o zwiększonym zasoleniu m.in. do wód także nie stanowi wystarczającego bodźca, aby podjąć niezwłoczne działania na rzecz budowy, przebudowy lub rozbudowy systemów retencyjno-dozujących²⁵. Z powodu inflacji realny wzrost tych opłat będzie o wiele niższy.

Podsumowanie

Przeprowadzona przez NIK kontrola jednoznacznie wykazała brak przygotowania podmiotów publicznych do przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z zanieczyszczenia rzek oraz spóźnioną reakcją na kryzys ekologiczny spowodowany takim zanieczyszczeniem. Wieloletnie błędy i zaniechania w obszarze gospodarowania wodami, jak też niewystarczające rozwiązania prawne doprowadziły do złego stanu Odry i jej dopływów, spowodowanego m.in. odprowadzaniem zasolonych wód dołowych przez zakłady

górnictwa. Wynikało to zwłaszcza z niedysponowania przez PGW WP kompletem danych o podmiotach korzystających z wód; braku powiązania w udzielanych zgodach wodnoprawnych odprowadzania zanieczyszczeń z warunkami hydrometeorologicznymi oraz braku obowiązku uwzględniania skumulowanego wpływu zanieczyszczeń na stan wód w postępowaniach o udzielenie takich zgód. Obowiązujące przepisy nie przewidywały też prowadzenia ciągłego monitoringu podstawowych parametrów fizykochemicznych wody w celu wczesnej identyfikacji zagrożeń. Jednocześnie brak prawidłowego obiegu informacji w ramach zarządzania kryzysowego spowodował w lecie 2022 r. zwłokę w podejmowaniu działań, w tym informowaniu ludności o zagrożeniu i skoordynowaniu oczyszczania Odry z martwej materii organicznej.

Zgodnie z art. 74 Konstytucji RP na władzy publicznej spoczywa obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne obecnym i przyszłym pokoleniom oraz obowiązek ochrony środowiska. Dlatego aż 13 wniosków pokontrolnych skierowano do podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe oraz gospodarowanie wodami, aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia podobnych zdarzeń w przyszłości.

²⁵ Górna jednostkowa opłata za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w formie opłaty zmiennej za 1 kg substancji wprowadzanych ze ściekami do wód lub do ziemi, wyrażonych jako wskaźnik sumy chlorków i siarczanów (Cl+SO₄) wynosi, zgodnie z art. 274 pkt 8 lit. d ustawy – Prawo wodne w związku z § 10 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 22.12.2017 w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2438) 0,050 zł, a dla obszaru działania RZGW w Gdańsku – 0,0142 zł. Począwszy od 1.1.2030 maksymalna stawka ma wynosić 0,10 zł dla zakładów odprowadzających ścieki o zwiększonym zasoleniu, a dla pozostałych zakładów ma pozostać na niezmiennym poziomie.

Najwyższa Izba Kontroli wniosowała:

- do Prezesa Rady Ministrów o:
 - wykonanie przeglądu i dokonanie oceny rozwiązań wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów dotyczących gospodarowania wodami, tak aby zapewnić skuteczną ochronę wód oraz ich monitorowanie, jak też podział kompetencji między organami i podmiotami funkcjonującymi w ramach działów administracji rządowej gospodarka wodna, klimat, środowisko oraz rybołówstwo;
 - zaangażowanie Rządowego Centrum Analiz we współpracy z podmiotami, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 8 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁶, w działania mające na celu wypracowanie propozycji rozwiązań problemu nadmiernego zasolenia wód powierzchniowych powodowanego działalnością górnictwem;
 - niezwłoczne utworzenie ogólnopolskiego informatycznego systemu wspomagającego zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, umożliwiającego gromadzenie, agregowanie i przekazywanie informacji o zagrożeniach, w tym potencjalnych oraz o rozwoju sytuacji kryzysowych, a także podejmowanych działaniach, dostępnych i angażowanych zasobach oraz uzyskiwanych rezultatach podejmowanych działań;
- do Ministra Infrastruktury o:
 - podjęcie działań legislacyjnych w celu zapewnienia wykonywania przez organy wydające pozwolenie wodnoprawne/zintegrowane w toku prowadzonych postępowań obowiązkowej oceny skumulowanego

wpływu zrzutu ścieków objętych wnioskami o wydanie ww. pozwoleń na stan odbiornika tych ścieków;

- podjęcie działań legislacyjnych zapewniających właściwym organom PGW WP otrzymywanie wyników pomiarów ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi przez podmioty korzystające z usług wodnych w zakresie określonym w pozwoleniach zintegrowanych;
- podjęcie działań legislacyjnych mających na celu: rozszerzenie o właściwy organ PGW WP zakresu podmiotowego stron porozumienia, o którym mowa w art. 349 ustawy – Prawo wodne; jednoznaczne wskazanie organu ochrony przyrody zobowiązanego do zawarcia tego porozumienia;
- podjęcie we współpracy z ministrem właściwym do spraw klimatu, ministrem właściwym do spraw środowiska oraz organami właściwymi w sprawach pozwoleń wodnoprawnych/zintegrowanych działań zmierzających do uzyskania przez organy administracji publicznej odpowiednich informacji o dopuszczalnych ilościach substancji zanieczyszczających, zwłaszcza ilości substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, wynikających z udzielonych pozwoleń wodnoprawnych/zintegrowanych w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym ustalenia efektu skumulowanego

²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.



dopuszczalnych ilości substancji zanieczyszczających na stan i potencjał ekologiczny jednolitych części wód powierzchniowych;

– wprowadzenie do przepisów ustawy – Prawo wodne rozwiązań umożliwiających wyegzekwowanie od podmiotów zobowiązanych do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej sprawozdań z realizacji działań przewidzianych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy;

– podjęcie działań ograniczających możliwości wzrostu zasolenia wód Odry i jej dopływów, w tym wynikających ze złagodzenia celów środowiskowych w rozporządzeniu w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry z 2022 r.;

– niezwłoczne zakończenie prac nad projektem rozporządzenia Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych, mających na celu zmiany polegające na określeniu parametrów i częstotliwości dokonywania pomiarów jakości wód powierzchniowych powyżej i poniżej miejsca zrzutu ścieków, a także ścieków w miejscu ich zrzutu dla podmiotów wprowadzających do wód ścieki przemysłowe oraz wody pochodzące z odwadniania zakładów górniczych, którym

dopuszczono wzrost sumarycznego stężenia chlorków i siarczanów do wartości większej niż 1000 mg/l;

- do organów wydających pozwolenia wodnoprawne/ pozwolenia zintegrowane – PGWWP, marszałków województw/ starostów o:

– zapewnienie w procesie wydawania pozwoleń wodnoprawnych/zintegrowanych rzetelnej weryfikacji spełnienia warunków wynikających z § 12 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub urządzeń wodnych²⁷ szczegółowych przesłańek dotyczących: zastosowania dostępnych technik i technologii oczyszczania ścieków, braku możliwości zmian w procesie produkcji, braku uzasadnienia ekonomicznego dla zmian w procesie produkcji, braku szkód w środowisku wodnym oraz braku utrudnień w korzystaniu z wód przez innych ich użytkowników, dopuszczających możliwość wzrostu sumarycznego stężenia chlorków i siarczanów do wartości większej niż 1000 mg/l (przy założeniu pełnego wymieszania) poniżej miejsca wprowadzania ścieków przemysłowych lub wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych w razie braku możliwości spełnienia warunków, o których mowa w § 12 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia;

²⁷ Dz.U. poz. 1311.

– zapewnienie w procesie przeglądu pozwoleń wodnoprawnych/pozwoleń zintegrowanych jednolitego podejścia do oceny zapobiegania zagrożeniu osiągnięcia celów środowiskowych, uwzględniającego skumulowany wpływ na środowisko wodne zasolonych ścieków przemysłowych odprowadzanych przez wszystkie uprawnione do tego podmioty;

– zintensyfikowanie działań kontrolnych dotyczących gospodarowania wodami, w tym objęcie nimi większej liczby podmiotów gospodarujących wodami.

Przedstawione w artykule najważniejsze wyniki kontroli potwierdzają, że problem zanieczyszczenia wód powierzchniowych, w szczególności powodowanego przez odprowadzanie zasolonych wód

dołowych, jest nadal aktualny. Sformułowane przez NIK oceny oraz wnioski powinny przysłużyć się do wypracowania spójnej koncepcji ochrony i poprawy środowiska wodnego, uwzględniającej konieczność istotnego ograniczenia antropopresji. Wpisują się one również w głosy i oczekiwania organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką zagrożeń ekologicznych²⁸.

IWONA ZYMAN

p.o. dyrektor,

JANUSZ MADEJ

wicedyrektor,

Delegatura NIK w Opolu

²⁸ Wyrażone w trakcie paneli ekspertów, a także m.in. w raporcie *Biała księga polskich rzek. Lekcje płynące z katastrofy odrzańskiej*, opracowanym przez Fundację ClientEarthPrawnicy dla Ziemi, Fundację Frank Bold, Fundację Greenmind, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Fundację WWF Polska, Warszawa, marzec 2023, <<https://www.clientearth.pl/media/enpbr451/2023-03-21-biala-ksiega-polskich-rzek-raport.pdf>> (dostęp 22.1.2024).

Słowa kluczowe: kryzys ekologiczny na Odrze, zarządzanie kryzysowe, Prawo wodne, gospodarowanie wodami, zanieczyszczenie rzek, odprowadzanie ścieków do rzek

Bibliografia:

1. Johnsen T. M., Eikrem W., Olseng Ch. D., Tollefsen K. E., Bjerknes V.: *Prymnesium parvum: The Norwegian Experience*, „Journal of the American Water Resources Association (JAWRA)” nr 1/2010.
2. Magdziej, R. Lach.: *Analiza możliwości ograniczenia zasolenia Bierawki i Odry przez wody kopalniane*, „Prace Naukowe GIG” nr 2/2002.
3. Marchowski D., Szlauer-Łukaszewska A., Ławicki Ł., Engel J., Drewniak E., Ciężak K.: *Quantifying a mass mortality event in freshwater wildlife within the Lower Odra River: Insights from a large European river*, „Science of The Total Environment” nr 907/2024.
4. Murray A. L., Jørgensen G. H., Godiksen P. N., Jannik A., Madsen H.: *DHI-GHM: Real-time and forecasted hydrology for the entire planet*, „Journal of Hydrology, Volume 620, 2023.



5. Smoliński A.: *Gospodarka zasolonymi wodami kopalnianymi*, „Prace Naukowe GIG” nr 1/2006.
6. Zębek E., Napiórkowska-Krzebietke A.: *Działania prawne i naprawcze wobec szkód w środowisku wodnym. Studium przypadku katastrofy ekologicznej na rzece Odrze*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” nr 3/2023.

ABSTRACT

Ecological Crisis in the Odra River – Belated Actions of Public Entities

In summer 2022, the catchment area of the Odra River was affected by an ecological catastrophe the scope of which had been unprecedented. In the river, where water was contaminated along hundreds of kilometres, fish and other organisms, such as clams and freshwater snails, died in large numbers. At least 350 tonnes of poisoned fish were recovered from the Odra River and its tributaries. The results of the analyses conducted by researchers from the Institute of Marine and Environmental Sciences of the University of Szczecin and experts from non-governmental organisations, which were published at the end of 2023, showed beyond doubt that over 3 million fish died (1,650 tonnes, i.e. 60 percent of their biomass), as well as almost 90 percent of organisms involved in the river's self-purification processes. Taking into account the scale of the catastrophe and its consequences, it was justified to evaluate the activities of the government administration bodies and state legal persons responsible for reacting on the situation, especially in the light of publicly voiced accusations of their idleness, especially during the first phase of the crisis. It was also important to present the conditions stemming from the actions taken, or negligence that led to idleness. The NIK's audit focused on two areas: preparedness of the state structures and the circumstances that led to the ecological crisis in the Odra River, as well as the way state bodies reacted on the situation. The article presents the findings of this audit.

Iwona Zyman, Acting Director, **Janusz Madej**, Deputy Director, Regional Branch of NIK in Opole

Key words: ecological crisis in the Odra River, crisis management, water law, water management, river pollution, channelling of sewage to rivers

Skuteczność działań organów państwa

Import oraz obrót zbożem i rzepakiem z Ukrainy

JAROSŁAW PASZTALENIC, MAREK ADAMIAK

Import pszenicy z Ukrainy do Polski wzrósł w 2022 r. o blisko 17 000%, a kukurydzy prawie o 30 000%. Od stycznia 2022 r. do kwietnia 2023 r. 541 podmiotów sprawdziło łącznie 4,3 mln ton zbóż i roślin oleistych o wartości 6,2 mld zł. Większość tych produktów, zamiast dotrzeć tranzytem do krajów cierpiących na ich niedobór, spowodowany rosyjską blokadą eksportu drogą morską przez Morze Czarne, pozostała w Polsce. Zakłócenia cen i skupu na krajowym rynku rolnym oraz protesty i oczekiwania polskich rolników były przyczyną podjęcia przez NIK kontroli doraźnej działań organów państwa w tym obszarze¹. W ocenie Izby spóźnione, niepoparte odpowiednimi analizami i przede wszystkim nieskuteczne starania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie rozwiązały problemu. Aktywność Ministra Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej nie zapobiegła przypadkom wykorzystania importowanego zboża i rzepaku na inne cele niż określone w zgłoszeniu celnym.

Wprowadzenie

Kwestie związane z handlem, importem i bezpieczeństwem wprowadzania do obrotu artykułów rolno-spożywczych, jak również prawidłowość działania służb i inspekcji dotycząca kontroli ilości i jakości importowanych zbóż oraz rzepaku od dawna były przedmiotem zainteresowania Najwyższej

Izby Kontroli. Można tu wskazać np. kontrole: doraźną, przeprowadzoną w 2017 r. – „Prawidłowości działania służb i inspekcji odpowiedzialnych za kontrolę ilości i jakości zbóż importowanych do Polski przez przejścia graniczne z terenu województwa podkarpackiego² i lubelskiego³” oraz planowe z 2016 r.⁴ i 2019 r.⁵ – „Działania

¹ Artykuł opracowano na podstawie wyników kontroli doraźnej *Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy*, nr ewid. 101/2023/D/23/506/KRR.

² <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrola,17785.html>>

³ <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/S/17/005/LLU/>>

⁴ <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/050/>>

⁵ <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/19/084/>>



organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności”, a także analizę systemową w 2020 r. – „System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian”⁶.

Ukraina była i jest znaczącym producentem artykułów oraz towarów rolno-spożywczych, m.in. zbóż i roślin oleistych, zwłaszcza pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika oraz np. wyrobów przemysłu drobiarskiego i cukrowniczego. Przed agresją Rosji w lutym 2022 r. była czwartym na świecie eksporterem zbóż, wysyłając je głównie przez Morze Czarne do krajów Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu. Po wybuchu wojny Rosja wprowadziła blokadę ukraińskich portów, w tym Odessy, co uniemożliwiło ich eksport przez kilka miesięcy. W lipcu 2022 r. została zawarta tzw. umowa zbożowa⁷, która w ograniczonym stopniu umożliwiła eksport towarów ukraińskich drogą morską. Rosja zerwała ją jednostronnie 17 lipca 2023 r. Nie przedłużając tej umowy i blokując porty nadal może ona w znaczącym stopniu ograniczyć eksport ukraińskich towarów.

Od 2014 r. postępowala liberalizacja handlu pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą, w perspektywie przewidywano możliwość rozpoczęcia rozmów akcesyjnych dotyczących jej wstąpienia do UE. Po zawarciu

w tym roku przez Unię układu o stowarzyszeniu z Ukrainą⁸ zniesiono cła na pszenicę, rzepak, słonecznik i kukurydzę. W 2022 r., po agresji Rosji, zlikwidowano dotychczasowe ograniczenia w handlu, w tym kontyngenty ilościowe oraz VAT na te produkty. Od czerwca można było bez żadnych ograniczeń celnych i pozataryfowych importować zboże do UE na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/870 z 30 maja 2022 r.⁹ Według zapewnień Komisji Europejskiej i polskiego rządu działania te miały umożliwić eksport zboża w ramach tzw. korytarzy solidarnościowych na rynki całego świata, ratując sytuację ekonomiczną w Ukrainie, zaś w krajach Afryki – żywnościową.

Ukraińskie zboże i rzepak wysyłano również drogą lądową, głównie przez Polskę i cztery państwa należące do UE: Słowację, Węgry, Rumunię i Bułgarię. Dzięki tym działaniom eksport zboża w sezonie 2022/2023 wyniósł prawie 49 mln ton, przekraczając poziom z poprzedniego (48,4 mln ton). Znaczny udział miał w nim kierunek w ramach tzw. korytarzy solidarnościowych. Od marca 2022 r. do marca 2023 r. Ukraina wyeksportowała łącznie 10 mln ton do pięciu krajów „przyfrontowych”. Jednak przepisy nie wymuszały tranzytu tych towarów, co spowodowało,

⁶ <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,25232,vp,27982.pdf>>

⁷ Czarnomorska Inicjatywa Zbożowa (ang. Black Sea Grain Initiative; BSGI), porozumienie zawarte między Rosją, Ukrainą, Turcją i Organizacją Narodów Zjednoczonych w lipcu 2022 r., którego celem był bezpieczny transport produktów rolno-spożywczych i zbóż z Ukrainy przez Morze Czarne.

⁸ Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony (Dz. U. UE L 161 z 29.5.2014, s. 3, ze zm.)

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/870 z 30.5.2022 w sprawie środków tymczasowej liberalizacji handlu będących uzupełnieniem koncesji handlowych i mających zastosowanie do ukraińskich produktów na podstawie układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej a Ukrainą.

że znacząca część pozostała w tych krajach, doprowadzając do zakłóceń na rynkach rolnych. W tym okresie do Polski sprowadzono np. ponad 4 mln ton zboża, z tego tranzytem objęto 0,7 mln ton, a 3,4 mln ton zostało w kraju. Import docelowy do Polski stanowił ok. 10% zbiorów krajowych tych roślin (ok. 35 mln ton w 2022 r.¹⁰). Magazyny zbożowe zostały bardzo szybko zapełnione, a handel zbożem napotkał poważne utrudnienia. Sytuacja miała i nadal ma istotny wpływ na polski rynek rolny, a tym samym na cenę zbóż i rzepaku w Polsce.

Założenia kontroli NIK

Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. Jego celem była odpowiedź na pytanie, czy zadania dotyczące importu i obrotu zbożem oraz rzepakami z Ukrainy organy państwa i podległe im służby realizowały rzetelnie i skutecznie. Skontrolowano Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹¹, Ministerstwo Finansów¹², Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej i Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu. Ponadto na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wykorzystano informacje od Ministra Rozwoju i Technologii, Ministra Infrastruktury, Głównego Lekarza Weterynarii, Głównego Inspektora

Sanitarnego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Zarządu ELEWARR sp. z o.o.

Wyniki kontroli

Skutki liberalizacji handlu z Ukrainą

W 2022 r. nastąpiło gwałtowne zwiększenie ilości sprowadzonego do Polski zboża z Ukrainy, w szczególności pszenicy i kukurydzy, a także rzepaku. O ile w 2021 r. import pszenicy z Ukrainy do Polski wyniósł 3,1 tys. ton, to w 2022 r. było to już ok. 523 tys. ton, co oznacza wzrost o 16 771%. Import kukurydzy również wzrósł: z 6,2 tys. ton w 2021 r. do 1854 tys. ton w 2022 r. (wzrost o 29 803%). Import rzepaku w 2021 r. wyniósł 86 tys. ton, a w 2022 r. 662 tys. ton, co oznacza wzrost o 670%.

Ten wzrost był możliwy w efekcie wprowadzonej przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej w maju 2022 r. liberalizacji handlu z Ukrainą, polegającej na zniesieniu należności celnych przywozowych oraz zawieszenia kontyngentów taryfowych na towary importowane. Jak się okazało, importowane zboże i rzepak zamiast trafić tranzytem do innych krajów, w większości pozostały w Polsce¹³.

¹⁰ Polska to trzeci producent zbóż w Unii Europejskiej. Rynek zbóż i rzepaku w Polsce jest ściśle powiązany z rynkiem światowym i unijnym, a ceny skupu są uzależnione od cen giełdowych.

¹¹ Dalej również MRiRW.

¹² Dalej również MF.

¹³ Szczegółowe dane dotyczące wielkości i wartości importu zboża i rzepaku z Ukrainy zostały zawarte w opracowaniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa „Handel zagraniczny towarami rolno-spożywczymi Polski z Ukrainą (z uwzględnieniem handlu zagranicznego za 2022 r.)” z 17.2.2023, zamieszczonym na <www.gov.pl> (dostęp 21.9.2023).



W związku z wysokimi cenami zbóż i rzepaku w I połowie 2022 r. oraz wypowiedzią Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁴ w drugiej połowie 2022 r. uległa zmniejszeniu podaż krajowego ziarna, a większość importowanego z Ukrainy towaru pozostała w Polsce. Miało to wpływ na zwiększenie poziomu zapasów. O ile do 30 czerwca 2021 r. zapasy zbóż w Polsce szacowano na około 3,8 mln ton, to rok później już na 7,0 mln ton, zaś 30 czerwca 2023 r. – 9,7 mln ton. Spowodowało to zakłócenia cen i skupu na krajowym rynku rolnym. W drugiej połowie 2022 r. obniżono ceny skupu, wystąpiły także problemy ze sprzedażą ziarna przez polskich producentów rolnych, co doprowadziło pod koniec 2022 r. do protestów, które nasiliły się w pierwszym kwartale 2023 r.

NIK stwierdziła, że jedną z przyczyn zwiększonego zainteresowania produktami ukraińskimi, a nie polskimi była wypowiedź ówczesnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁵, który zaapelował do polskich producentów rolnych o niesprzedawanie zboża i rzepaku. W wywiadzie, udzielonym w czerwcu 2022 r., odniósł się do kwestii zakłóceń rynkowych spowodowanych przez import zbóż z Ukrainy na polski rynek. Stwierdził m.in., że ceny zbóż będą utrzymywały się na wysokim poziomie oraz że w II półroczu 2022 r. mogą nawet ulec zwiększeniu. Zdaniem Izby była to błędna, nieodpowiedzialna

i nieoparta na żadnych analizach ocena sytuacji. W żadnym z dokumentów i analiz przedstawionych w trakcie kontroli, sporządzonych przez Ministerstwo RiRW lub podmioty zewnętrzne (np. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, instytuty naukowe), nie zawarto oceny ryzyka związanego z liberalizacją handlu z Ukrainą i zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych, a także analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym. Nie sugerowano w nich również wyższości cen zbóż i rzepaku w drugiej połowie 2022 r. Jak się okazało, w tym okresie nastąpił istotny spadek cen zbóż i rzepaku w kraju i na świecie, który uległ pogłębieniu w 2023 r. W połowie maja 2022 r. średnia cena pszenicy konsumpcyjnej wyniosła 1,7 tys. zł za tonę, na koniec września 2022 r. 1,4 tys. zł za tonę, na początku 2023 r. 1,3 tys. zł za tonę, na koniec marca 2023 r. 0,9 tys. zł za tonę, a na koniec sierpnia 2023 r. 0,8 tys. zł za tonę. Średnia cena kukurydzy suchej wyniosła odpowiednio: 1,5 tys. zł, 1,3 tys. zł, 1,1 tys. zł, 0,9 tys. zł i 0,8 tys. zł za tonę. Średnia cena rzepaku sięgnęła zaś: 4,6 tys. zł, 2,7 tys. zł, 2,6 tys. zł, 2,0 tys. zł i 1,8 tys. zł za tonę¹⁶.

W związku z wysokimi cenami zbóż i rzepaku w pierwszej połowie 2022 r., przy zmniejszonej podaży krajowego ziarna zbóż i rzepaku, jednocześnie wzrósł import tych towarów z Ukrainy. Polscy

¹⁴ <<https://www.cenyrolnicze.pl/wiadomosci/rynki-rolne/zboza/27329-minister-kowalczyk-apeluje-rolnicy-nie-sprzedawajcie-zboza-w-przyszlym-polroczu-ceny-moga-byc-tylko-wyzsze>> (dostęp 18.7.2023).

¹⁵ Dalej również Minister RiRW.

¹⁶ Dane na podstawie notowań średnich cen zbóż i rzepaku zamieszczonych na stronie <<https://www.farmer.pl/agroskop/zboza/?okres=3>> (dostęp 21.9.2023).

producenci rolni, polegając na zapewnieniu ówczesnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o potencjalnie wyższych cenach za zboże i rzepak w drugiej połowie 2022 r., wstrzymywali się z decyzjami o sprzedaży, zwiększając zainteresowanie krajowych przetwórców tańszym towarem z Ukrainy i wykorzystywaniem go w bieżącej produkcji żywności i pasz w Polsce. Podobna ocena wypowiedzi Ministra RiRW była także formułowana przez ekspertów zajmujących się krajowym rynkiem rolnym¹⁷.

W efekcie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. 541 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą sprowadziło 4,3 mln ton nasion zbóż i roślin oleistych o wartości 6,2 mld zł, a 4,7 tys. ton zbóż i roślin oleistych o wartości 5 mln zł zostało sprowadzonych przez 11 osób fizycznych.

Spóźnione i nieefektywne działania Ministra RiRW

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do grudnia 2022 r. wymiernych działań wobec Komisji Europejskiej w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym, spowodowanych zwiększonym

importem zbóż z Ukrainy. Pomimo zawarcia układu stowarzyszeniowego w 2014 r. i pełnej liberalizacji handlu od czerwca 2022 r., przy narastających w drugiej połowie 2022 r. problemach na krajowym rynku rolnym, dopiero w grudniu 2022 r. Minister RiRW zwrócił się z wnioskiem do Komisji Europejskiej o podjęcie działań na rzecz ochrony polskiego rynku zbóż i rzepaku¹⁸. W styczniu 2023 r. Minister RiRW zwrócił się do Ministra Rozwoju i Technologii o wystąpienie do Komisji Europejskiej, aby przywrócono unijne cła na import kukurydzy, a w kwietniu 2023 r. m.in. na import pszenicy. Minister Rozwoju i Technologii dopiero w kwietniu 2023 r. wystąpił z wnioskiem do Komisji Europejskiej o przywrócenie ceł na kukurydzę importowaną do UE oraz z wnioskiem o przywrócenie ceł m.in. na pszenicę. Działania te były jednak spóźnione i nie spowodowały przywrócenia ceł. Zdaniem NIK powinny zostać podjęte znacznie wcześniej. Minister Rozwoju i Technologii po sześciu dniach od wydania 15 kwietnia 2023 r. rozporządzenia w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych¹⁹, które objęło m.in. zboże, nasiona roślin oleistych, miód i cukier, wydał kolejne rozporządzenie dopuszczające tranzyt ukraińskich artykułów rolnych przez terytorium Polski²⁰.

¹⁷ Artykuł na stronie <<https://www.farmer.pl/finanse/dr-jerzy-plewa-na-nwwr-trzeba-zamienic-propagande-na-rzetelna-informacje-dla-rolnika,138266.html>> (dostęp 15.11.2023).

¹⁸ Do tego czasu Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie występował oficjalnie do Komisji Europejskiej w tej kwestii, a informacje o sytuacji na krajowym rynku rolnym były przekazywane przez stronę polską jedynie podmiotom eksperckim, w szczególności na posiedzeniach grupy ekspertów Komitetu ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych, które nie miały kompetencji decyzyjnych dotyczących polityki handlowej UE.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 15.4.2023 w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 717) – uchylono 21.4.2023.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 21.4.2023 w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 751) – uchylono 2.5.2023.



Rozporządzenie Komisji Europejskiej dotyczące przywozu do UE pszenicy, kukurydzy, nasion rzepaku i słonecznika z Ukrainy²¹ weszło w życie 2 maja 2023 r. Wprowadzono tymczasowy zakaz importu tych towarów do pięciu krajów sąsiadujących z Ukrainą, w tym do Polski, jednak dopuszczając tranzyt przez te kraje. Unijny zakaz importu tych produktów rolnych do Polski obowiązywał do 15 września 2023 r. i nie został przez Komisję Europejską przedłużony. W związku z tym Minister Rozwoju i Technologii 15 września 2023 r. wydał ponownie rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych, które obowiązuje do tej pory²².

W związku z powyższymi ustaleniami kontroli za nieprawidłowość NIK uznała również nieprzeprowadzenie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w odpowiednim czasie i zakresie właściwej oceny ryzyka związanego z agresją Rosji na Ukrainę i analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych z Ukrainy. Wprawdzie Minister RiRW wyjaśnił, że takie analizy były prowadzone na bieżąco, m.in. przez Ministerstwo lub podmioty zewnętrzne, np. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa lub instytuty naukowe, jednak w toku kontroli nie zostało to udokumentowane. Zdaniem NIK było to jedną z przyczyn

spóźnionych i nieefektywnych działań Ministra RiRW w kontrolowanym obszarze.

Ponadto niemożliwa była ocena pracy Pełnomocnika do spraw rozwoju współpracy z Ukrainą, powołanego przez Ministra RiRW w czerwcu 2022 r., z powodu braku dokumentacji świadczącej o realizacji powierzonych mu zadań, czyli m.in. inicjowania, koordynowania i monitorowania działań na rzecz rozwoju współpracy z Ukrainą. Kontrolerom NIK przedstawiono jedynie sprawozdanie Pełnomocnika z prac za okres czerwiec–grudzień 2022 r., zawierające wykaz podjętych czynności, np. odbytych spotkań. Ministerstwo nie przedłożyło innej dokumentacji.

Powołany przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowy Zespół do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy także nie zrealizował powierzonych zadań. Działania Zespołu dotyczyły przewozu ukraińskich towarów, a nie ochrony krajowego rynku, były bieżące i doraźne. Polegały głównie na wymianie informacji i wskazaniu kierunków działań, które należy podjąć w celu usprawnienia transportu. Ministerstwo w trakcie kontroli nie przedstawiło efektów prac Zespołu, wskazując jedynie, że „wyniki prac Zespołu zostały zawarte w protokołach”. Podkreślić należy, że w protokołach z tych posiedzeń przedstawiono jedynie kierunki działań, które należy podjąć, a nie ich efekty.

²¹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/903 z 2.5.2023 wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (Dz. Urz. UE L 114 I z 2.05.2023).

²² Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 15.9.2023 w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 1898).

Kontrole jakości importowanych produktów

Importowane zboże i rzepak z Ukrainy przeznaczone na cele spożywcze, paszowe i siewne kontrolowały podległe Ministrowi RiRW inspekcje: Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Weterynaryjna i Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz podległa Ministrowi Zdrowia Państwowa Inspekcja Sanitarna.

W wyniku badań przeprowadzonych przez Inspekcję Weterynaryjną stwierdzono pojedyncze przypadki zanieczyszczenia salmonellą (trzy), pestycydami i żywność modyfikowaną genetycznie – GMO (po jednym). Przeprowadzone w latach 2022–2023 przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej 11,6 tys. kontroli wykazały obecność szkodników w 210 próbkach, w 37 wykazało obecność środka użytego do przeprowadzenia fumigacji²³ i przekroczenie dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w 7 próbkach. Ponadto w wyniku 20 kontroli za niezadawalające uznano warunki transportu oraz jakość dokumentacji.

NIK zwróciła uwagę, że zredukowanie w 2022 r. przez Inspekcję Weterynaryjną na polecenie Ministra RiRW liczby bezpośrednich kontroli fizycznych zbóż importowanych z Ukrainy zwiększało ryzyko

dopuszczenia do obrotu złej jakości zboża sprowadzonego na paszę.

Import o przeznaczeniu technicznym

Według danych Ministerstwa Finansów, od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. import zbóż do Polski o tzw. przeznaczeniu technicznym²⁴ wyniósł 103 tys. ton, co stanowiło ok. 3% zbóż sprowadzonych z rynku ukraińskiego w tym okresie. Jednocześnie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. przywieziono stamtąd 126,1 tys. ton nasion rzepaku i rzepiku o tzw. przeznaczeniu technicznym, tj. 17,2% importu. Według szacunków MF, przykładowo średnia cena „pszenicy technicznej” nie odbiegała znacząco od ceny importowanej z Ukrainy pszenicy na paszę.

W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że inspekcje podległe Ministrowi RiRW, tj.: Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Weterynaryjna oraz Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a także podległa Ministrowi Zdrowia Państwowa Inspekcja Sanitarna nie przeprowadzały kontroli jakości importowanego zboża i rzepaku o zadeklarowanym tzw. przeznaczeniu technicznym, ze względu na przepisy regulujące przeprowadzanie przez te inspekcje granicznych kontroli towaru. Dopiero 2 grudnia 2022 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował

²³ Fumigacja (gazowanie) to jedna z metod zwalczania szkodników, która polega na wypełnieniu zamkniętej przestrzeni gazowymi pestycydami (fumigantami) w celu uduszenia lub zatrucia szkodników znajdujących się wewnątrz.

²⁴ W prawie polskim i europejskim nie została określona definicja zboża lub rzepaku o przeznaczeniu technicznym. W trakcie kontroli przyjęto definicję własną, wynikającą z praktyki celno-skarbowej w tym obszarze, według której zboże i rzepak o przeznaczeniu technicznym są to towary rolno-spożywcze, które zostały zadeklarowane przez nadawcę lub przewoźnika przesyłki w zgłoszeniu celnym jako towar o przeznaczeniu technicznym, tj. nie nadające się na cele spożywcze, paszowe lub siewne.



Szef Krajowej Administracji Skarbowej, że prawo żywnościowe oraz przepisy dotyczące zdrowia roślin nie definiują pojęcia „zboża technicznego”, a ewentualny proceder dotyczący wwożenia na terytorium Polski towaru z pominięciem kontroli odpowiednich inspekcji stanowiłby naruszenie obowiązujących przepisów prawa oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa żywności, pasz oraz zdrowia roślin. Ponadto Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dopiero 9 maja 2023 r. zwrócił się do Ministra Finansów o przekazanie wykazu podmiotów, które sprowadzały z Ukrainy tzw. zboże techniczne lub były w jego posiadaniu, w celu weryfikacji przez organy urzędowej kontroli jego wykorzystania. Minister Finansów odmówił, twierdząc, że te dane objęte są tajemnicą celną. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie posiadał zatem pełnej wiedzy na temat podmiotów, które sprowadzały z Ukrainy zboże i rzepak o takim przeznaczeniu technicznym.

Realizacja zadań przez MF i KAS

Minister Finansów i Szef Krajowej Administracji Skarbowej realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy głównie przez podległe urzędy celno-skarbowe. Ich działania nie zapobiegły jednak przypadkom dopuszczenia do obrotu i wykorzystania importowanego zboża i rzepaku na inne cele niż określone w zgłoszeniu celnym. Natomiast kontrolowane urzędy celno-skarbowe, posiadając własne analizy

oraz zewnętrzne informacje o istniejącym ryzyku zmiany przeznaczenia towaru w stosunku do zadeklarowanego w zgłoszeniu celnym, w sytuacji braku fiskalnych przesłanek nie podejmowały kontroli celno-skarbowych podmiotów dokonujących importu zboża i rzepaku o tzw. przeznaczeniu technicznym. Dopiero w 2023 r. organy KAS wszczęły 88 postępowań przygotowawczych, a inspekcje kontroli żywności skierowały 16 zawiadomień do organów ścigania w zakresie niewłaściwego, niezgodnego z deklarowanym przeznaczeniem wykorzystania zboża „technicznego”. Delegatura NIK w Rzeszowie stwierdziła w Podkarpackim Urzędzie Celno-Skarbowym dopuszczenie do obrotu 22 ton kukurydzy z Ukrainy bez kontroli urzędowej granicznego lekarza weterynarii.

Ponadto, jak wynika z doniesień medialnych powołujących się na komunikat ukraińskich służb²⁵, Służba Bezpieczeństwa Ukrainy i tamtejsza Prokuratura Generalna ujawniły mechanizm korupcyjny zaaranżowany przez urzędników Głównego Wydziału Państwowej Produkcji i Obsługi Konsumentów Obwodu Odeskiego oraz instytucji państwowej Odeskie Obwodowe Laboratorium Fitosanitarne. Jak podano, w zamian za łapówki urzędnicy obiecywali przedsiębiorcom wykonywanie badań laboratoryjnych i certyfikatów zgodności towarów rolnych, które są niezbędne, aby sprzedać zboża do innych krajów. W ramach śledztwa udokumentowano

²⁵ <<https://www.cenyrolnicze.pl/wiadomosci/rynki-rolne/zboza/31492-eksport-zboza-z-ukrainy-w-pajeczynie-korupcji-lapowki-za-swiaectwa-fitosanitarne> (dostęp 20.6.2023).

9 przypadków przekazywania urzędnikom nielegalnych korzyści w wysokości ponad 45 tys. dolarów oraz zatrzymano sześć osób.

Biorąc pod uwagę znaczne natężenie ruchu granicznego w drugiej połowie 2022 r., spowodowane m.in. wzrostem importu towarów rolnych z Ukrainy, wprowadzenie przez Ministra Finansów rozwiązań prawnych polegających na możliwości obejmowania towarów, m.in. zbóż, procedurą dopuszczenia do obrotu nie na granicy, tylko wewnątrz kraju mogłoby przyczynić się do poprawy przepustowości polsko-ukraińskich przejść granicznych. Takie rozwiązanie zostało przygotowane zbyt późno, tj. dopiero w kwietniu 2023 r., jednakże wobec wprowadzenia zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych nie zostało wdrożone.

Problemem dla krajowego rynku rolnego był import zboża i rzepaku z Ukrainy, które pozostawało w kraju, a nie tranzyt tych towarów do innych państw. NIK zauważyła jednak, że zastosowany przez KAS od kwietnia 2023 r. dodatkowy rodzaj zabezpieczeń, tj. konwojowanie pod eskortą funkcjonariuszy służby celno-skarbowej pojazdów transportujących przez terytorium Polski ukraińskie zboże i inne produkty rolne – obok elektronicznych plomb z modułem GPS zastosowanych w ramach Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu SENT – był nieadekwatny do skali rzeczywistych zagrożeń. Działanie to spowodowało również znaczne zaangażowanie funkcjonariuszy

administracji celno-skarbowej, stwarzając przy tym ryzyko nienależytego wykonywania innych zadań. Łącznie od 21 kwietnia do 30 czerwca 2023 r. przeprowadzono w ramach dwóch urzędów celno-skarbowych 1597 konwojów płodów rolnych z Ukrainy. Przykładowo na terenie województwa podkarpackiego i lubelskiego obsługą konwojów zajmowało się w tym okresie łącznie ponad trzystu funkcjonariuszy KAS.

Ministerstwo Finansów oraz organy KAS nie były w stanie oszacować wysokości kosztów poniesionych przez Skarb Państwa w wypadku zarządzania konwojowania transportów zbóż i rzepaku z Ukrainy przez funkcjonariuszy KAS, ponieważ nie było podstawy prawnej określającej zasady ich obliczania. NIK podkreśliła, że stan prawny obowiązujący od ponad sześciu lat w ustawie z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej²⁶ nie uległ zmianie. Według Izby konieczna jest zatem zmiana przepisów polegająca na określeniu zasad i wysokości kosztów zarządzanych konwojów, co wyeliminowałoby ryzyko narażania Skarbu Państwa na ponoszenie nieoszacowanych wydatków związanych z konwojowaniem towarów i sprzyjałoby realizacji zasady celowego, racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych²⁷.

Podsumowanie

NIK oceniła, że realizacja zadań dotyczących importu oraz obrotu zbożem i rzepakiem z Ukrainy nie była rzetelna

²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

²⁷ Informacja o wynikach kontroli doraźnej *Działania organów państwa...*, op.cit., s. 7-19.



i skuteczna. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec zwiększonego importu były spóźnione i miały charakter doraźny, nie zapobiegły zdestabilizowaniu krajowego rynku rolnego. Zawiodła też koordynacja działań poszczególnych resortów. Zdaniem NIK zabrakło planowania i analiz rynku rolnego. Podejmowane działania nie były wystarczające i nie rozwiązywały w sposób kompleksowy problemu zwiększonego importu z Ukrainy, stanowiącego konkurencję dla krajowej produkcji rolnej.

Minister Finansów i Szef Krajowej Administracji Skarbowej realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy głównie przez podległe urzędy celno-skarbowe, których działania nie zapobiegły przypadkom dopuszczenia do obrotu i wykorzystania tych produktów na inne cele niż określone w zgłoszeniu celnym, np. techniczne. Zarządzenie konwojowania transportów zbóż i rzepaku z Ukrainy przez funkcjonariuszy KAS w 2023 r. było działaniem nadmiernym, nieekonomicznym, nie wynikało z analizy ryzyka, a zostało podjęte jedynie w celu uzyskania efektu medialnego. Koszty zostały poniesione przez Skarb Państwa, natomiast Ministerstwo Finansów oraz organy KAS nie były w stanie oszacować ich wysokości, wobec nieokreślenia zasad obliczania w przepisach prawa.

Należy zauważyć, że dokonana przez NIK ocena kontrolowanej działalności była

w znacznym stopniu zbieżna z opiniami ekspertów zajmujących się rolnictwem i rynkami rolnymi. W toku dyskusji podkreślano, że działania organów państwa dotyczące importu oraz obrotu zbożem i rzepakiem z Ukrainy były nieefektywne²⁸, wskazywano także na brak w polityce rolnej spojrzenia strategicznego, które byłoby nastawione na osiągnięcie efektów długookresowych, a nie tylko doraźnych. Zauważono, że wprowadzony przez Polskę zakaz importu niektórych towarów rolnych z Ukrainy nie stanowi kompleksowego i długoterminowego rozwiązania problemu, tym bardziej, że embargo jest sprzeczne z jednolitym rynkiem unijnym, na co wskazywała Komisja Europejska w komentarzu do działań polskiego rządu²⁹. Komisja w drugiej połowie 2023 r. zachęcała kraje członkowskie do zawierania dwustronnych umów z Ukrainą, które regulowałyby tranzyt oraz import zboża³⁰.

W wyniku kontroli NIK skierowała: wniosek do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o opracowanie systemowych rozwiązań eliminujących zagrożenia dla rynku produktów rolnych w dłuższej perspektywie i zapewniających stabilność jego funkcjonowania oraz bezpieczeństwo żywnościowe kraju; wniosek *de lege ferenda* do Ministra Finansów o zmianę ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej przez wprowadzenie przepisu upoważniającego właściwego ministra do określenia

²⁸ <<https://www.farmer.pl/finanse/dr-jerzy-plewa-na-nwwr-trzeba-zamienic-propagande-na-rzetelna-informacje-dla-rolnika,138266.html>> (dostęp 15.11.2023).

²⁹ *PiS nie miał strategii dla rolnictwa*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 30.10.2023 (210) - e-wydanie, (dostęp 15.11.2023).

³⁰ *Zboże z Ukrainy znów sprawia UE problemy. Rolnicy zapowiadają demonstracje* <[GazetaPrawna.pl](https://www.gazetaprawna.pl)>. (dostęp 15.1.2023).

w drodze rozporządzenia wysokości i sposobu obliczenia wydatków Skarbu Państwa dotyczących zarządzenia konwoju towarów w ramach kontroli celno-skarbowej oraz łącznie do Ministrów Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Finansów wniosek o efektywniejszą współpracę w sprawie importu oraz obrotu zbożem i rzepakami z Ukrainy.

Priorytetem dla organów państwa powinno być opracowanie systemowych rozwiązań zapewniających stabilność rynku rolnego, w tym funkcjonowania polskich producentów rolnych, co sprzyjać będzie bezpieczeństwu żywnościowemu kraju. Należy podjąć działania na podstawie analiz, aby w przyszłości uniknąć kolejnych zakłóceń spowodowanych importem towarów rolno-spożywczych z Ukrainy, mając również na uwadze możliwość przyszłego jej członkostwa w Unii Europejskiej. Realizacja wniosków pokontrolnych powinna przyczynić się do rozwoju krajowego sektora rolno-spożywczego, a także wzmocnić pozycję Polski na światowym rynku tych produktów³¹.

Przykładem takich działań powinno być udrożnienie transportu towarów z Ukrainy przez m.in. rozbudowę infrastruktury magazynowej, drogowej, kolejowej oraz portowych terminali zbożowych, z wykorzystaniem funduszy unijnych. W uregulowaniu problemu importu produktów rolno-spożywczych z Ukrainy istotną rolę mogłoby odegrać wynegocjowanie przez Polskę dwustronnego porozumienia z tym krajem – analogicznego do umowy zawartej przez Rumunię z Ukrainą w październiku 2023 r.³² Wobec zmieniającej się sytuacji na rynku produktów rolnych dawałoby to szansę na rozwój krajowego sektora rolno-spożywczego.

JAROSŁAW PASZTALENIEC

doradca ekonomiczny,
MAREK ADAMIAK
p.o. dyrektor,
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi NIK

³¹ Informacja o wynikach kontroli doraźnej *Działania organów państwa...*, op.cit., s. 7-19.

³² „Ani kilograma”. Rumunia dogadała się z Ukrainą w sprawie zboża, <Money.pl>.

Słowa kluczowe: import zboża i rzepaku z Ukrainy, bezpieczeństwo żywności, urzędowa kontrola żywności, kontrola graniczna, kontrola celno-skarbowa, rzepak i zboże techniczne

Bibliografia:

1. Handel zagraniczny towarami rolno-spożywczymi Polski z Ukrainą (z uwzględnieniem handlu zagranicznego za 2022 r.), Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, 2023.
2. *Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy*, Najwyższa Izba Kontroli, 2023.
3. *Zboże z Ukrainy znów sprawia UE problemy. Rolnicy zapowiadają demonstracje*, „Gazeta Prawna”, 2023.



ABSTRACT

Import and Trading of Crops and Rape from Ukraine – Effectiveness of State Bodies' Activities

In 2022, the import of wheat from Ukraine to Poland increased by almost 17,000 percent, while the import of corn – by almost 30,000 percent. From January 2022 to April 2023, 541 entities imported 4.3 million tonnes of crops and oil producing plants in total, PLN 6.2 billion worth. Most of these products – instead of reaching, in transit, the countries that suffered their shortages, due to the Russian blockade on export through the Black Sea – stayed in Poland. Disrupted prices and purchases on the Polish market, as well as the protests and expectations of Polish farmers, were the reason why NIK undertook an ad hoc audit of state bodies' activities in this situation. In the opinion of NIK, delayed activities of the Minister of Agriculture and Rural Development related to increased imports of Ukrainian crops and rape, which were not based on proper analyses and which, in the first place, were ineffective, did not solve the problem.

Jarosław Pasztaleniec, Economic Advisor,

Marek Adamiak, Acting Director, Department of Agriculture & Rural Development of NIK

Key words: agriculture, rural markets, imports of crops and rape from Ukraine, food safety, official food control, border checks, duty and tax inspection, technical crops and rape

Wykonanie zadań przez organy administracji rządowej

Realizacja szczepień przeciw COVID-19

ANETA GRUNWALD-FITAS, EWA ŚCIŚLEWSKA-JAKUBIAK

W grudniu 2020 r. Rada Ministrów przyjęła Narodowy Program Szczepień przeciw COVID-19¹ (dalej NPSz, Program). Obejmował nie tylko zakup odpowiedniej liczby dawek, ich dystrybucję, ale także monitoring przebiegu i efektywności szczepienia oraz zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. Z jednej strony miał dać szansę na powrót do „normalności” (ekonomicznej, społecznej, edukacyjnej), a z drugiej przywrócić dostęp do systemu ochrony zdrowia, w szczególności pacjentom z innymi schorzeniami. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w latach 2021–2023 kilka kontroli doraźnych, aby ustalić, czy administracja rządowa należycie realizowała cele Programu. Ustaliła, że odpowiedzialne za NPSz organy niewłaściwie szacowały zapotrzebowanie na szczepionki i nieskutecznie nadzorowały wykonanie Programu. Budżet państwa stracił na tym 8,4 mln zł.

Wprowadzenie

Od czasu ogłoszenia przez Światową Organizację Zdrowia² pandemii wywołanej koronawirusem SARS-CoV-2 ludzkość musiała stawić czoła nowej rzeczywistości, którą charakteryzował strach przed zarażeniem oraz konieczność wprowadzenia środków ostrożności na niespotykaną do tej pory skalę. Epidemia spowodowała znaczne zakłócenia w udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Dynamika zakażeń w kolejnych „falach” epidemii była tak wysoka, że zachodziła obawa, iż nie wszystkim chorym

hospitalizowanym z powodu COVID-19 będzie można udzielić pomocy w podmiotach leczniczych. Dlatego w różnych sferach życia społecznego wprowadzono rozmaite ograniczenia, w tym dotyczące udzielania świadczeń zdrowotnych pacjentom innym niż z SARS-CoV-2. W założeniach miało to przyczynić się do ograniczenia transmisji wirusa. Powodowało jednocześnie wiele negatywnych zjawisk, takich jak wzrost deficytu sektora finansów publicznych oraz narastanie tzw. długu zdrowotnego³.

¹ Uchwałą nr 187/2020 z 15.12.2020.

² WHO – World Health Organization.

³ Pod pojęciem długu zdrowotnego należy rozumieć świadczenia zdrowotne, których nieudzielenie może prowadzić do rozwoju chorób lub ich zaostrzenia.



Rozwiązaniem miały być powszechne szczepienia. W grudniu 2020 r. Rada Ministrów przyjęła Narodowy Program Szczepień przeciw COVID-19⁴. Program obejmował nie tylko zakup odpowiedniej liczby szczepionek, ich dystrybucję, ale także monitoring przebiegu i efektywności szczepienia oraz bezpieczeństwo Polaków. Z jednej strony ten dokument strategiczny miał zapewnić powrót do „normalności” (ekonomicznej, społecznej, edukacyjnej), a z drugiej przywrócić dostęp do systemu ochrony zdrowia, w szczególności pacjentom z innymi schorzeniami.

NPSz działał w formie scentralizowanej, w której podmiot na poziomie ogólnopolskim przejął odpowiedzialność za wdrożenie programu. Była nim Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, natomiast jej ówczesny szef – Michał Dworczyk został powołany na stanowisko Pełnomocnika rządu do spraw narodowego programu szczepień⁵. Pomimo tej centralizacji, skala przedsięwzięcia wymuszała na organizatorach stworzenie siatki współpracujących ze sobą instytucji. Należały do niej Ministerstwo Zdrowia – odpowiedzialne m.in. za zakup i finansowanie szczepionek, Narodowy Fundusz Zdrowia – obsługujący płatności

związane ze szczepieniami oraz wspierający organizację punktów szczepień, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych – odpowiedzialna za dystrybucję szczepionek czy Główny Inspektorat Farmaceutyczny – realizujący zadania związane z nadzorem nad bezpieczeństwem szczepień.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w latach 2021–2023 kilka kontroli doraźnych w celu ustalenia, czy Polska administracja rządowa należycie realizowała cele Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19, tj. osiągnięcie poziomu zaszczepienia społeczeństwa, umożliwiającego zapanowanie nad pandemią do końca 2021 r., przy jednoczesnym zachowaniu najwyższych standardów bezpieczeństwa oraz czy przyczyniło się to do ograniczenia skutków epidemii. Przeprowadzono kontrole realizacji Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 przez:

- wybrane punkty szczepień⁶;
- Narodowy Fundusz Zdrowia⁷;
- Rządową Agencję Rezerw Strategicznych⁸;
- Kancelarię Prezesa Rady Ministrów⁹;
- Głównego Inspektora Farmaceutycznego¹⁰;
- Ministra Zdrowia¹¹.

⁴ Patrz przyp. 1.

⁵ Rozporządzeniem Rady Ministrów z 8.12.2020 w sprawie ustanowienia Pełnomocnika rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-Cov-2 (Dz.U. poz. 2191). Dalej Pełnomocnik ds. szczepień.

⁶ Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 w punktach szczepień, I/22/002/KZD.

⁷ Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 przez Narodowy Fundusz Zdrowia, I/21/003.

⁸ Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych, I/22/003.

⁹ Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19, I/22/055.

¹⁰ *ibid.*

¹¹ Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 przez Ministra Zdrowia, I/22/008.

Najważniejsze ustalenia kontroli

W artykule zaprezentowano je w obszarach: działalność Pełnomocnika ds. szczepień, oszacowanie zapotrzebowania na liczbę dawek szczepionek oraz koszty ich zakupu; nadzór nad realizacją Narodowego Programu Szczepień ochronnych przeciw COVID-19, w tym bezpieczeństwem tego procesu; monitorowanie wykorzystania szczepionek przeciwko COVID-19, realizacja szczepień.

Działalność Pełnomocnika ds. szczepień

Działalność Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Pełnomocnika ds. szczepień realizowana w ramach NPSz polegała przede wszystkim na prowadzeniu kampanii zachęcających Polaków do skorzystania z możliwości zaszczepienia¹². Wydatkowano na ten cel ponad 115 mln zł. Nie określono przy tym mierników pozwalających ocenić efekty wydatkowania środków. Pełnomocnik nie prowadził także analiz obowiązujących przepisów i istniejących rozwiązań dotyczących szczepień ochronnych, do czego był zobowiązany treścią odpowiedniego rozporządzenia

Rady Ministrów¹³. W tym zakresie opierał się na analizach Ministerstwa Zdrowia. NIK oceniła, że powołanie Pełnomocnika ds. szczepień, którego zadania mogły wykonywać dotychczas funkcjonujące organy państwa należało uznać za nieuzasadnione. Było to posunięcie o charakterze wyłącznym PR. Po zniesieniu Pełnomocnika ds. szczepień¹⁴ nadzorowanie realizacji programu powierzono Ministrowi Zdrowia¹⁵.

Zapotrzebowanie na szczepionki i koszty ich zakupu

Kierując artykuł do czytelników „Kontroli Państwowej”, nie można pominąć okoliczności związanych z uwarunkowaniami prawnymi zakupu szczepionek przeciw COVID-19. Polska dokonywała go w ramach unijnego Porozumienia o ustanowieniu wspólnego mechanizmu zakupów szczepionek przeciw chorobie COVID-19 wywoływanej przez wirusa SARS-CoV-2¹⁶. Decyzją Komisji Europejskiej (dalej KE, Komisja) z 18 czerwca 2020 r. państwa członkowskie Unii Europejskiej mogły do niego przystąpić. Mechanizm upoważniał Komisję Europejską

¹² Kampanie informacyjne realizowano we współpracy ze spółkami Skarbu Państwa, mediami publicznymi i prywatnymi. W realizacji kampanii brały udział 64 podmioty (sześć podmiotów publicznych i 58 komercyjnych). Do odbiorców próbowano dotrzeć za pośrednictwem mediów tradycyjnych, tj. prasa, radio i telewizja, oraz kanałami cyfrowymi, tj. portale i media społecznościowe. Wydatki poniesione przez KPRM z tytułu realizacji kampanii informacyjnej wyniosły 115 578,8 tys. zł, w tym 109 134,7 tys. zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz 6444,1 tys. zł z budżetu państwa część 16-Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

¹³ Rozporządzeniem Rady Ministrów z 8.12.2020 w sprawie ustanowienia Pełnomocnika rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-Cov-2.

¹⁴ W związku z wejściem w życie 6.5.2022 rozporządzenia Rady Ministrów z 13.5.2022 w sprawie zniesienia stanowiska Pełnomocnika rządu do spraw narodowego programu szczepień przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 1026).

¹⁵ Uchwałą nr 102/2022 Rady Ministrów z 24.5.2022 zmieniającą NPSz.

¹⁶ Dalej Porozumienie. Porozumienie stanowiło załącznik do decyzji Komisji Europejskiej z 18.6.2020 w sprawie zgody na zawarcie z państwami członkowskimi porozumienia dotyczącego zamawiania szczepionek przeciwko COVID-19 w imieniu państw członkowskich oraz powiązanych procedur.



do negocjowania i zawierania, w imieniu państw członkowskich umów zakupu¹⁷ szczepionek. Za ich treść, w tym określenie zasad podziału szczepionek pomiędzy państwa członkowskie, puli szczepionek będących przedmiotem umowy, ich ceny oraz dat dostaw odpowiadała KE. Państwa członkowskie powiadomione przez Komisję o zamiarze zawarcia umowy nie miały możliwości wprowadzania zmian do jej treści. Ich swoboda ograniczała się do podjęcia decyzji o przystąpieniu albo rezygnacji z przystąpienia do umowy.

W procesie nabywania szczepionek stosowano dwa rodzaje umów: określające prawo do nabycia dawek szczepionki oraz określające zobowiązanie do ich nabycia. W wypadku tych pierwszych żadne uczestniczące państwo członkowskie nie zostało zobligowane do zawarcia takiej umowy. W wypadku drugiego modelu umów Komisja Europejska miała obowiązek poinformować państwa członkowskie UE o zamiarze zawarcia umowy zobowiązującej do nabycia dawek, określając także warunki jej zawarcia. Państwa, które nie zgadzały się na podpisanie takiej umowy lub jej warunki miały 5 dni na odstąpienie od umowy albo mogły zadeklarować

przyjęcie innej niż przyznana w umowie (wg klucza dystrybucji *pro rata*¹⁸) liczby szczepionek (tzw. klauzula *opt-out*). Odstąpienie od podziału liczby szczepionek dokonane na podstawie klucza *pro rata* wymagało uzyskania, we współpracy z Komisją Europejską, zgody państw – partnerów na przejście dodatkowych dawek lub też odstąpienie przynależnych im dawek *pro rata*¹⁹. Państwa członkowskie, które nie zgłosiły chęci rezygnacji z przystąpienia do umowy w tym terminie, upoważniły Komisję Europejską do zawarcia umowy zakupu z producentem szczepionek, w ich imieniu i na ich rzecz. Polska przystąpiła do Porozumienia, a Minister Zdrowia na mocy uchwały nr 114/2020 Rady Ministrów z 10 sierpnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do porozumienia dotyczącego wczesnego zakupu szczepionek przeciw chorobie COVID-19 wywołanej przez wirusa SARS-CoV-2²⁰ został upoważniony do jego wykonania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Ministra Zdrowia wspierał Zespół do spraw zakupu szczepionki na COVID-19²¹. Do jego zadań należało w szczególności: ocena możliwości i zasadności zakupu poszczególnych szczepionek,

¹⁷ Umów zakupu z wyprzedzeniem (Advance Purchase Agreement – APA) dotyczących opracowania, produkcji, priorytetowych opcji zakupu i dostaw skutecznej szczepionki przeciwko COVID-19 dla państw członkowskich oraz umów zakupu (Purchase Agreement – PA) na dalszy rozwój, produkcję, opcje zakupu i dostawę szczepionki COVID-19 dla państw członkowskich UE. Dalej umowy APA i PA.

¹⁸ Ustanowiony przez KE klucz dystrybucji był oparty o udział liczby populacji danego państwa w liczbie populacji UE. Dla Polski wskaźnik ten wynosił 8,48% (8,37% przy uwzględnieniu państw EOG/EFTA).

¹⁹ Liczba szczepionek przypadających na dany kraj członkowski, która była wskazana w umowie z daną firmą, musiała być zakupiona przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w liczbie odpowiadającej sumie całej zamówionej puli dawek szczepionek.

²⁰ Uchwała nr 114/2020 Rady Ministrów z 10.8.2020 w sprawie przystąpienia do porozumienia dotyczącego wczesnego zakupu szczepionek przeciw chorobie COVID-19 wywołanej przez wirusa SARS-CoV-2.

²¹ Powołany Zarządzeniem Ministra Zdrowia z 18.8.2020 (Dz. Urz. Min. Zdrow. poz. 59).

monitorowanie sytuacji międzynarodowej pod kątem dostępności szczepionek, w tym procedur dopuszczania do obrotu, a także opracowanie rekomendacji dla Ministra Zdrowia w sprawie obliczenia zapotrzebowania na szczepionki w ramach poszczególnych umów oraz zasadności odstępiania od nich. W trakcie czynności kontrolnych prowadzonych w Ministerstwie Zdrowia przez NIK nie przedstawiono dokumentów wskazujących na sposób szacowania liczby dawek szczepionek niezbędnych do zabezpieczenia potrzeb ludności.

W okresie objętym kontrolą Minister Zdrowia podjął decyzję o przystąpieniu do siedmiu umów zakupu szczepionek przeciw COVID-19²², co pozwoliło na zakontraktowanie aż 201 mln dawek szczepionek o szacunkowej wartości 13,9 mld zł. Ustalenia kontroli wykazały, że nierzetelnie oszacował zapotrzebowanie. Pomimo zakontraktowania na koniec kwietnia 2021 r. 109 mln dawek, które umożliwiwały już kilkakrotne zaszczepienie całej populacji Polski od maja do listopada 2021 r. Minister zawarł trzy kolejne umowy (umowa z: Pfizer/BioNTech z 20 maja 2021; Novovax z 16 sierpnia 2021; Valneva z 23 listopada 2021) na zakup dodatkowych 92 mln dawek o szacunkowej wartości 8,4 mld zł²³. Zdaniem NIK było to niegospodarne.

Decyzję Minister Zdrowia podjął samodzielnie po 31 marca 2021 r., tj. zakończeniu prac Zespołu do spraw zakupu szczepionki na COVID-19, który wspierał go w tym zakresie oraz dysponując informacjami, że tempo szczepień ulega zmniejszeniu. Ustalenia kontroli NIK wykazały również, że analizy prowadzonych w Polsce modeli prognostycznych, przedstawiane przez działający przy Ministrze Zespół do spraw monitorowania i prognozowania przebiegu epidemii COVID-19²⁴ w Rzeczypospolitej Polskiej, wskazywały na spadkową tendencję zakażeń, przy czym od maja 2021 r. liczba nowych zakażeń oraz osób hospitalizowanych faktycznie malała. Co więcej, od maja 2021 r. liczba przeprowadzanych szczepień w kolejnych miesiącach również się zmniejszała i w ujęciu dziennym wynosiła odpowiednio: 20 maja – 446 548, 20 czerwca – 220 902, 20 lipca – 84 221, 20 sierpnia – 72 233, 20 września 10 038²⁵.

W konsekwencji nierzetelnego oszacowania liczby potrzebnych szczepionek doprowadzono do przeterminowania, a następnie ich utylizacji, która objęła 13 123 228 dawek²⁶ (6,5% wszystkich zakontraktowanych) o szacunkowej wartości ponad 900 mln zł. Ponadto w celu ograniczenia skutków nadmiernego zakupu szczepionek podejmowano próby ich zbycia lub przekazania w formie darowizny. Do 31 grudnia 2022 r. Rządowa Agencja

²² Z następującymi podmiotami: AstraZeneca – umowa APA z 27.8.2020; Janssen Pharmaceutica/J&J – umowa APA z 21.10.2020; Moderna – umowa APA z 4.12.2020 oraz umowa PA z 1.3.2021; Sanofi Pasteur GSK – umowa APA z 18.9.2020; Pfizer/BioNTech – umowa APA z 20.11.2020, umowa PA z 17.2.2021 oraz umowa PA z 20.5.2021; Novovax – umowa APA z 16.8.2021; Valneva – umowa APA z 23.11.2021.

²³ Płatności dokonywane są w euro, wyliczenie to ma więc charakter szacunkowy.

²⁴ Powołany Zarządzeniem Ministra Zdrowia z 2.9.2020 (Dz. Urz. Min. Zdrów. poz. 64).

²⁵ <<https://www.gov.pl/web/szczepimysie/raport-szczepien-przeciwko-covid-19>>

²⁶ Stan na 31.12.2022.



Rezerw Strategicznych przekazała do innych państw 27 632 250 dawek o szacunkowej wartości 1,4 mld zł. Ostatecznie zutilizowane z powodu przeterminowania w magazynach lub zbyte albo darowane dawki szczepionek (40 755 478) stanowiły 20,3% wszystkich zakontraktowanych dawek o szacunkowej wartości 2,3 mld zł.

Wszystkie umowy, do których odniesiono się stwierdzając nieprawidłowości, określały zobowiązanie do nabycia szczepionek przeciw COVID-19. Państwa, które nie zgadzały się na jej zawarcie lub warunki umowy, miały 5 dni na odstąpienie albo mogły zadeklarować przyjęcie innej niż przyznana w umowie liczby szczepionek. W związku z tym Polska nie musiała przystępować do zakwestionowanych przez NIK umów. Izba negatywnie oceniła, że Minister Zdrowia, przed przystąpieniem do umów z Pfizer/BioNTech (umowa PA z 20 maja 2021 r.) i Novavax (umowa APA z 16 sierpnia 2021 r.), nawet nie podjął prób zmierzających do zmniejszenia wolumenu zamawianych szczepionek i nie skorzystał z możliwości zadeklarowania innej, mniejszej (niż przyznane wg klucza *pro rata*) ich liczby.

NIK zwróciła uwagę, że przystąpienie do umowy z Valneva z 23 listopada 2021 r., w której Minister Zdrowia zobowiązał się do zakupu szczepionek na kwotę 746,9 tys. zł, nastąpiło z przyczyn politycznych, a nie merytorycznych. Zespół do spraw zakupu szczepionki na COVID-19 nie rekomendował nabycia produktu Valneva, wskazując m.in. na technologię jej opracowania. Niemniej w związku z informacją Komisji

Europejskiej z 29 stycznia 2021 r., że Polska jest jedynym krajem, który nie zdecydowałby się przystąpić do przyszłej umowy z Valneva, Minister Zdrowia, z uwagi na wrażliwy społecznie i polityczny (w wymiarze międzynarodowym) charakter tej kwestii zaakceptował przystąpienie do zamówienia.

Nadzór nad realizacją NPSz

Zgodnie z Narodowym Programem Szczepień przeciw COVID-19 Główny Inspektor Farmaceutyczny (GIF) odpowiadał za nadzór nad bezpieczeństwem tego procesu. W celu wykluczenia ryzyka kradzieży lub fałszerstwa szczepionek, jego szczególnemu nadzorowi podlegała również ich dystrybucja i logistyka²⁷. NIK negatywnie oceniła nadzór GIF nad przechowywaniem oraz dystrybucją szczepionek. Organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo farmaceutyczne kraju, na którego – jak wynika z uchwały Rady Ministrów ustanawiającej NPSz – nałożono obowiązek „szczególnego nadzoru” nie wiedział nawet, w których hurtowniach zmagazynowano szczepionki. Informacje na ten temat czerpano z mediów. W takcie czynności kontrolnych Główny Inspektor Farmaceutyczny wyjaśniła kontrolerom m.in., że:

„(...) GIF nie był systemowo i na bieżąco informowany o tym, które hurtownie farmaceutyczne brały udział w dystrybucji szczepionek przeciwko COVID-19 w ramach Narodowego Programu Szczepień. Zatem uczestnictwo danej hurtowni w łańcuchu dostaw szczepionek nie było czynnikiem brany pod uwagę przy ustalaniu

²⁷ Zadanie to było realizowane we współpracy z Rządową Agencją Rezerw Strategicznych.

planów Inspekcji” (fragment odpowiedzi GIF skierowanej do NIK 26 lipca 2022 r.).

„(...) Do Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego nie wpłynęła informacja o wszystkich podmiotach, które uczestniczyły w tej dystrybucji zarówno od MZ, jak również od RARS (ARM). Konkretnie informacje o niektórych podmiotach pojawiły się jednak w przestrzeni medialnej i były analizowane w GIF. (...) Po publikacji materiałów prasowych dotyczących tego wydarzenia podjęto decyzję o konieczności przeprowadzenia Inspekcji w trybie doraźnym (poza planem inspekcji) w hurtowni farmaceutycznej zidentyfikowanej w tych materiałach jako dostawcy nieprawidłowo przechowywanych szczepionek” (fragment odpowiedzi GIF skierowanej do NIK 22 sierpnia 2022 r.).

Bezsporne jest, że w myśl postanowień NPSz dystrybucja i logistyka szczepień miały podlegać szczególnemu nadzorowi GIF oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych w celu wykluczenia ryzyka kradzieży lub fałszerstwa szczepionek. Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie i doktrynie poglądem, pod pojęciem nadzoru – co do zasady – rozumie się kompetencje kontrolne, połączone z możliwością władczego oddziaływania na podmiot nadzorowany, w celu korygowania jego postępowania²⁸. Zaznaczenia wymaga, że zanim dojdzie do ewentualnego wykorzystania przez organ nadzorujący przysługujących mu władczych

uprawnień niezbędne jest zbadanie działalności jednostki kontrolowanej, co wobec podmiotów wskazanych w stwierdzonych przez NIK nieprawidłowościach powinno było się odbyć w formie inspekcji, o której mowa w art. 76b Prawa farmaceutycznego. Dlatego też realizacja kompetencji kontrolnych przez GIF względem hurtowni farmaceutycznych miała kluczowe znaczenie, biorąc pod uwagę przedstawiony na wstępie obowiązek szczególnego nadzoru nad dystrybucją i logistyką szczepień. W NPSz nie sprecyzowano, co należy rozumieć pod pojęciem „szczególnego” nadzoru, mając jednak na uwadze ustawowe kompetencje GIF należy przyjąć, że oznaczało to przede wszystkim przeprowadzanie inspekcji w hurtowniach farmaceutycznych zaangażowanych w proces dystrybucji i przechowywania szczepionek przeciw COVID-19 ze zwiększoną częstotliwością względem innych podmiotów tego rodzaju (zgodnie z art. 76b Prawa farmaceutycznego inspekcje planowe/okresowe powinny odbywać się w danej hurtowni co najmniej raz na 3 lata, przy czym ustawa nie zabrania częstego ich dokonywania). Tymczasem GIF nie dysponował nawet wiedzą, które hurtownie były zaangażowane w ten proces, a brak informacji uniemożliwił ujęcie tych podmiotów w planie inspekcji. GIF nie podjął żadnych działań zmierzających do uzyskania owych informacji, mimo że szczepienia miały mieć charakter masowy²⁹, a instytucje, takie

²⁸ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.4.2020 (sygn. SK 24/19, OTK-A nr 19 z 2020 r., LEX nr 2956533), wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.10.2013 (sygn. II GSK 1629/13, LEX nr 1418834), E. Jarzęcka-Siwik [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wróna: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 62.

²⁹ Do 17.1.2023 szczepienia przyjęła ponad połowa populacji Polski – 22,6 mln osób.



jak Interpol i Europol już w grudniu 2020 r. informowały o wysokim ryzyku fałszowania szczepionek. Kontrola NIK wykazała, że GIF przeprowadził jedynie dwie inspekcje w jednej z 17 hurtowni farmaceutycznych zaangażowanych w proces dystrybucji szczepionek przeciw COVID-19. Obie zostały przeprowadzone w trybie doraźnym, w następstwie informacji o potencjalnych nieprawidłowościach w dystrybucji szczepionek. I nawet wyniki z tych dwóch inspekcji wskazujące na liczne niezgodności o charakterze „krytycznym” (polegały m.in. na tym, że nie rejestrowano warunków przechowywania oraz transportu podczas całej drogi pomiędzy Rządową Agencją Rezerw Strategicznych a hurtownią farmaceutyczną) oraz „ważnym” (istotne było zwłaszcza wydłużenie drogi transportu szczepionek, tj. odbiór od nadawcy, dostawę najpierw do komory przeładunkowej, a później do odbiorcy, co mogło mieć negatywny wpływ na zachowanie stabilności szczepionki, a tym samym na zmniejszenie lub brak jej skuteczności) nie stanowiły dla GIF impulsu do zintensyfikowania działań nadzorczych wobec pozostałych podmiotów zaangażowanych w ten proces. W ocenie NIK nadzór Głównego Inspektora Farmaceutycznego nie może skupiać się tylko na reagowaniu na informacje o potencjalnych nieprawidłowościach. Obowiązkiem GIF, jako centralnego organu administracji rządowej, jest sprawowanie stałego nadzoru nad obrotem hurtowym produktami leczniczymi oraz ich jakością. Mając na uwadze wyjątkową sytuację, jaką jest obowiązywanie stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego na terenie Polski, związane z rozprzestrzenianiem się wirusa

SARS-CoV-2, a także rozpoczęcie procesu szczepień, zaniechanie działań nadzorczych nad hurtowniami, które brały udział w przechowywaniu i dystrybucji szczepionek przeciw COVID-19 mogło potencjalnie przyczynić się do zakłóceń bezpieczeństwa dostaw szczepionek.

Ustalenia kontroli wykazały również, że Główny Inspektor Farmaceutyczny nie podjął działań zmierzających do wycofania części szczepionek, w odniesieniu do których stwierdzono wady jakościowe, w tym zagrażające życiu i zdrowiu, mimo że ciążył na nim określony w art. 122 ust. 1 Prawa farmaceutycznego obowiązek – w razie stwierdzenia, że produkt leczniczy lub substancja czynna nie odpowiada ustalonym wymaganiom jakościowym – wydania decyzji o zakazie wprowadzenia lub wycofania z obrotu produktu leczniczego lub substancji czynnej. Ponadto w części VIII – Monitorowanie przebiegu programu NPSz stwierdzono, że w wypadku wystąpienia potencjalnych wad jakościowych produktu, zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami, podlegają one zgłoszeniu do GIF, przy czym po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, we współpracy z Europejską Agencją Leków, może on wydać decyzje o wycofaniu, wstrzymaniu bądź pozostawieniu szczepionki w obrocie na terenie RP. Tymczasem do GIF wpłynęło osiem zgłoszeń (m.in. z europejskiej, belgijskiej, hiszpańskiej agencji leków) wystąpienia wad jakościowych lub podejrzenia o ich wystąpieniu, spośród których dwa zgłoszenia miały istotne znaczenie.

W pierwszym przypadku do Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego wpłynęła informacja od Europejskiej Agencji Leków

(kwiecień 2021 r.) o podejrzeniu wystąpienia wady jakościowej w serii szczepionek przeciw COVID-19 (Janssen seria nr XD955), stosowanych już wówczas u polskich pacjentów. Zgłoszenie dotyczyło podejrzenia wystąpienia wady klasy II, tj. mogącej spowodować chorobę lub niewłaściwe działanie. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w Głównym Inspektoracie Farmaceutycznym postanowiono, że „(...) na obecną chwilę brak jednoznacznych wskazań i tym samym zaleceń, aby wstrzymać podawanie szczepionki (...)”, wobec czego GIF nie wydał decyzji o wstrzymaniu lub wycofaniu tej serii szczepionki z obrotu. Tymczasem po prawie roku, tj. w kwietniu 2022 r., otrzymał zgłoszenie z Belgijskiej Agencji ds. Produktów Leczniczych i Zdrowotnych o wycofaniu tej serii szczepionki z rynku. Powód zgłoszenia związany był z brakiem możliwości wykazania pełnej kontroli nad procesem wytwarzania substancji leczniczej wektora wirusowego firmy Janssen oraz zakażeniem krzyżowym innym wektorem wirusowym. Główny Inspektor Farmaceutyczny przekazał wówczas tę informację do RARS (w kwietniu 2022 r.), prosząc o podjęcie działań w celu identyfikacji kanałów dystrybucji i powiadomienie odbiorców o zaistniałej sytuacji. Działania te były jednak bezprzedmiotowe, gdyż cała partia tej serii szczepionek przeciw COVID-19 (tj. 117 600 dawek) została już podana pacjentom. W drugim przypadku zgłoszenie wystąpienia wady jakościowej klasy I serii szczepionki przeciw COVID-19 (Spikevax seria nr 000190A) wpłynęło w kwietniu 2022 r. z hiszpańskiej agencji AEMPS. Występująca w szczepionce wada

jakościowa mogła stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia pacjentów.

Również w tym przypadku Główny Inspektor Farmaceutyczny nie wycofał wadliwego produktu z obrotu, a poprosił Prezesa RARS o wskazanie kanałów dystrybucji i powiadomienie odbiorców o zaistniałej sytuacji w celu wstrzymania szczepień tą serią, bowiem produkt może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia pacjentów. GIF nie musiałby zwracać się do RARS o pomoc, gdyby realizował swoje obowiązki w zakresie monitorowania obrotu szczepionkami. Ponadto posiadanie wiedzy na temat kanałów dystrybucji przedmiotowych szczepionek, bez potrzeby wzywania RARS do podejmowania stosownych czynności wyjaśniających, umożliwiłoby GIF wcześniejszą reakcję na ryzyko związane z wprowadzeniem do obrotu szczepionek, w wypadku których stwierdzono wadę jakościową. Jak istotne było to ryzyko wskazują pisma kierowane przez GIF do Prezesa RARS, odpowiednio z: 14 kwietnia 2022 r., w którym w odniesieniu do szczepionki Janssen seria nr XD955 wskazano, że: „(...) w przypadku takiej wady jakościowej dla produktów obecnych w obrocie uruchamiana jest procedura wycofania z obrotu. W związku z tym, że produkt z wadą jakościową klasy II może stanowić ryzyko dla zdrowia pacjenta (być przyczyną choroby bądź niewłaściwego leczenia), prosimy o podjęcie działań w celu identyfikacji kanałów dystrybucji i powiadomienia odbiorców o zaistniałej sytuacji w celu wstrzymania szczepień ww. serią produktu. Uprzejmie prosimy o informację w przypadku uzyskania potwierdzenia o całkowitym



zużyciu w/w szczepionki” oraz 7 kwietnia 2022 r., w którym co do szczepionki Spikevax seria 000190A podniesiono, że: „W związku z tym, że produkt z wadą jakościową klasy I może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia nie może być podany pacjentowi, poprosimy o podjęcie działań w celu identyfikacji kanałów dystrybucji i powiadomienia odbiorców o zaistniałej sytuacji, w celu wstrzymania szczepień ww. serią produktu”.

Ustalenia kontroli wykazały również, że Minister Zdrowia przedstawił sprzeczne z prawem stanowisko dotyczące nadzoru nad obrotem szczepionkami przeciw COVID-19, zgodnie z którym ich dystrybucja nie stanowiła obrotu produktami leczniczymi, regulowanego przepisami ustawy z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne³⁰. W konsekwencji hurtownie farmaceutyczne biorące udział w ich dystrybucji zostały wyłączone z obowiązku codziennego raportowania o stanach magazynowych tych szczepionek do Zintegrowanego Systemu Monitorowania Obrotu Produktami Leczniczymi (ZSMOPL). Konieczne jest wskazanie w tym miejscu istoty systemu, jakim jest ZSMOPL. Wprowadzono go³¹ w celu monitorowania obrotu lekami w łańcuchu dystrybucji, aby zapewnić właściwym organom, w tym Głównemu Inspektorowi Farmaceutycznemu dostęp do niezbędnych informacji umożliwiających

zapobieganie występowaniu nieprawidłowości, wczesną identyfikację zagrożeń oraz szybkie reagowanie. Z technicznego punktu widzenia oznacza to, że system gromadzi informacje o przeprowadzonych transakcjach, stanach magazynowych i przesunięciach magazynowych do innych hurtowni farmaceutycznych w odniesieniu do produktów leczniczych. Jest unikalny w tym sensie, że gromadzi informacje o części zasobów ochrony zdrowia z dokładnością do poprzedniego dnia. Trudno wskazać inny system, który jest w stanie dostarczać ten rodzaj informacji w takim czasie. Na podstawie wiarygodnych i aktualnych danych ze ZSMOPL jednostki, takie jak Ministerstwo Zdrowia czy Główny Inspektorat Farmaceutyczny mogą efektywnie realizować politykę lekową państwa, a tym samym dbać o dobro pacjentów. Informacje te są niezbędne do zarządzania operacyjnego, zwłaszcza w czasie nadzwyczajnych zdarzeń, takich jak np. stan zagrożenia epidemicznego czy pandemia.

Tymczasem brak należytego nadzoru nad Narodowym Programem Szczepień przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego, związany m.in. z przyjęciem sprzecznej z prawem interpretacji Ministerstwa Zdrowia, zgodnie z którą dystrybucja szczepionki przeciw COVID-19 nie stanowiła obrotu produktami leczniczymi, doprowadził do tego, że GIF i Minister

³⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1977, ze zm.

³¹ Na podstawie art. 29 ustawy z 28.4.2011 o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1555, ze zm.). Wejście w życie obowiązku raportowania do ZSMOPL było wielokrotnie przesuwane, ostatecznie zaczął obowiązywać 1.4.2019 na podstawie art. 8 ustawy z 20.7.2018 o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1515).

Zdrowia pozbawili się możliwości dostępu do niezbędnych informacji umożliwiających zapobieganie występowaniu nieprawidłowości w zakresie obrotu szczepionkami przeciw COVID-19, wczesną identyfikację zagrożeń oraz szybkie reagowanie. W konsekwencji pozbawili się wiedzy o stanach magazynowych hurtowni farmaceutycznych, informacji na temat danych dotyczących numeru serii i daty ważności szczepionek, a w wypadku otrzymania zgłoszenia podejrzenia wady jakościowej szczepionek, wskazującej na możliwość zagrożenia życia lub zdrowia pacjentów, Główny Inspektor Farmaceutyczny musiał zwracać się do innych instytucji o informacje dotyczące ich lokalizacji.

Monitorowanie wykorzystania szczepionek

Zgodnie z Narodowym Programem Szczepień przeciw COVID-19 za przyjmowanie od producentów kolejnych transz dawek szczepionek, ich dystrybucję do hurtowni farmaceutycznych, a także obsługę zamówień na szczepionki składanych przez punkty szczepień odpowiadała Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych³². Natomiast Narodowy Fundusz Zdrowia był odpowiedzialny m.in. za organizację i przeprowadzenie procesu naboru podmiotów do udziału w NPSz.

Ustalenia kontroli wykazały, że RARS realizowała zadania związane z odsprzedażą szczepionek, których okres przydatności dobiegał końca. Działając z upoważnienia Ministra Zdrowia sprzedała do innych

państw 16,0 mln dawek (13,1% zakupionych), natomiast 11,8 mln dawek (9,7% zakupionych) przekazała w formie darowizny. Działania te nie zapewniły jednak pełnego wykorzystania dostępnych szczepionek. Unieszkodliwieniu poddano 6,6 mln dawek m.in. z powodu przeterminowania (5,4% zakupionych). Dalsze 252,2 tys. dawek (0,2% zakupionych), które uległo przeterminowaniu znajdowało się w hurtowniach lub składach RARS i oczekiwało na unieszkodliwienie.

Kontrola wykazała, że Narodowy Fundusz Zdrowia rzetelnie zorganizował i przeprowadził proces naboru podmiotów do udziału w Narodowym Programie Szczepień przeciwko COVID-19. Mimo to w kraju odnotowano duże dysproporcje w udziale podmiotów realizujących szczepienia w przychodniach podstawowej opieki zdrowotnej. W województwie zachodniopomorskim blisko połowa podmiotów realizujących świadczenia lekarza POZ nie zgłosiła się do realizacji NPSz, zaś w woj. świętokrzyskim było ich 10%. Fundusz na bieżąco monitorował dostępność szczepień. W gminach, w których nie utworzono stacjonarnych punktów szczepień, oddziały wojewódzkie NFZ w porozumieniu z lokalnymi władzami samorządowymi, uruchamiały doraźne punkty mobilne.

Wnioski pokontrolne

Mając na uwadze liczne ustalenia kontroli „Realizacja Narodowego Programu szczepień przeciw COVID-19”, a także

³² Dalej RARS.



ich charakter i skalę, NIK przedstawiła Ministrowi Zdrowia oraz Głównemu Inspektorowi Farmaceutycznemu wiele wniosków.

Jeśli chodzi o Ministra Zdrowia, wskazała na konieczność rzetelnego ustalania liczby szczepionek przeciw COVID-19 oraz gospodarnego dokonywania zakupów. Za niezbędne uznano również objęcie szczepionek obowiązkiem raportowania do ZSMOPL. Z tą kwestią wiąże się także wniosek skierowany do Głównego Inspektora Farmaceutycznego dotyczący niezwłocznego wyegzekwowania obowiązku raportowania przez hurtownie farmaceutyczne danych o obrocie szczepionkami przeciw COVID-19 za pośrednictwem ZSMOPL. Za niezbędne NIK uznała także przeprowadzenie przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego inspekcji w hurtowniach farmaceutycznych biorących udział w dystrybucji szczepionek.

W związku z ustaleniami kontroli w Głównym Inspektoracie Farmaceutycznym w wystąpieniu pokontrolnym zawarto ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska przez Ewę Krajewską – Głównego Inspektora Farmaceutycznego w związku z zaniechaniem przez GIF monitorowania obrotu szczepionkami przeciw COVID-19, pomimo takich możliwości i obowiązków nałożonych przepisami Prawa farmaceutycznego.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli poinformował Prezesa Rady Ministrów oraz

Ministra Zdrowia o ustaleniach, wnioskach pokontrolnych oraz ocenie niezasadności zajmowania stanowiska przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego. Udzielone przez Ministra Zdrowia oraz zastępcę Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odpowiedzi nie wskazywały, aby przekazane informacje spowodowały jakąkolwiek reakcję ze strony tych instytucji.

Podkreślenia wymaga, że zawarta przez NIK ocena o niezasadności zajmowania przez Ewę Krajewską stanowiska Głównego Inspektora Farmaceutycznego została sformułowana na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości, będących efektem jej zaniechań lub działań. Mając na względzie istotność, jak również skalę nieprawidłowości o systemowym charakterze prowadzących do niezrealizowania obowiązków określonych w NPSz i Prawie farmaceutycznym, jest bezsporne, że Ewa Krajewska dopuściła się rażących zaniedbań, dyskwalifikujących ją do zajmowania tego stanowiska. Tymczasem ówczesny Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki nie tylko jej nie odwołał, ale 27 listopada 2023 r. powierzył funkcję Ministra Zdrowia, którą pełniła dwa tygodnie.

ANETA GRUNWALD-FITAS
dyrektor,
EWA ŚCIŚLEWSKA-JAKUBIAK
zastępca dyrektora,
Departament Zdrowia MSWiA

Autorki pracowały w Departamencie Zdrowia NIK, przygotowały tematykę oraz przeprowadziły przedstawione w artykule kontrole.

Słowa kluczowe: szczepionki przeciw COVID-19, Narodowy Program Szczepień, Główny Inspektor Farmaceutyczny, obrót produktami leczniczymi, nadzór nad realizacją NPSz

Bibliografia:

1. Wróblewski M., Bartnicki M., Stankowska J., Meler A., Kawiak-Jawor E.: *Sukces czy porażka? Społeczna Ewaluacja Narodowego Programu Szczepień przeciwko COVID-19*, Łukasiewicz-ORGMASZ, Warszawa 2022 r.
2. E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
3. Uchwała Rady Ministrów Nr 114/2020 z dnia 10 sierpnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do porozumienia dotyczącego wczesnego zakupu szczepionek przeciw chorobie COVID-19 wywołanej przez wirusa SARS-CoV-2.
4. Uchwała Rady Ministrów nr 187/2020 z dnia 15 grudnia 2020 r. ustanawiająca Narodowy Program Szczepień przeciw COVID-19.
5. Porozumienie o ustanowieniu wspólnego mechanizmu zakupów szczepionek przeciw chorobie COVID-19 wywołanej przez wirusa SARS-CoV-2 - załącznik do decyzji Komisji Europejskiej z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie zgody na zawarcie z państwami członkowskimi porozumienia dotyczącego zamawiania szczepionek przeciwko COVID-19 w imieniu państw członkowskich oraz powiązanych procedur.
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 2191).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2022 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 1026).
8. Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw zakupu szczepionki na COVID-19 (Dz. Urz. Min. Zdrow. Poz. 59).
9. Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 września 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw monitorowania i prognozowania przebiegu epidemii COVID-19 (Dz. Urz. Min. Zdrow. Poz.).

ABSTRACT

Implementation of COVID-19 Vaccinations – Tasks of Government Administration Bodies

When the World Health Organisation announced the SARS-CoV-2 pandemic, humans had to face a new reality, marked with the fear of infection and the need to introduce safety measures whose scale was unprecedented. The pandemic caused significant disruptions in medical services provision. The dynamics of infections in subsequent 'waves' of the pandemic were so high that the risk appeared that not all persons hospitalised due to COVID-19 would be provided with assistance in medical entities.



Widespread vaccinations were supposed to solve the problem. In December 2020, the Council of Ministers adopted the National Vaccination Programme. It was expected to allow for returning to ‘normal’ and restore access to the health protection services, especially to patients with other diseases. In the years 2021–2023, the Supreme Audit Office of Poland conducted several *ad hoc* audits in order to find out whether the Polish government administration properly realised the objective of the National Vaccination Programme, which was to reach such a level of the society’s vaccination that would allow for curbing the pandemics by the end of 2021, at the same time preserving the highest standards of safety, and whether the Programme had resulted in reducing the pandemics’ consequences. The audits comprised the implementation of the Programme by the following bodies: selected vaccination centres, the National Health Fund, the Government Agency of Strategic Reserves (RARS), the Office of the Prime Minister, the Chief Pharmaceutical Inspector, and the Minister of Health. The article discusses the most important findings of the audit.

Aneta Grunwald-Fitas, Director, **Ewa Ściślewska-Jakubiak**, Deputy Director, Department of Health of the Ministry of Interior and Administration

Key words: anti-COVID-19 vaccinations, National Vaccination Programme, Chief Pharmaceutical Inspector, trade of medical products, supervision of the implementation of the National Vaccination Programme

Brak skutecznego nadzoru

Postępowanie z zakaźnymi odpadami medycznymi

MAŁGORZATA SZYMBORSKA

Odpady medyczne powstają w wyniku udzielania świadczeń zdrowotnych oraz badań i doświadczeń medycznych. Jednak nie wszystkie, nawet o właściwościach niebezpiecznych, zalicza się do zakaźnych. Zgodnie z wytycznymi m.in. Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) są nimi te zanieczyszczone potencjalnie zakaźnym materiałem biologicznym człowieka lub pochodzące od pacjenta z rozpoznaną chorobą zakaźną. Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, czy w ostatnich latach nastąpiła poprawa w obszarze postępowania z zakaźnymi odpadami medycznymi – kontrola w 2014 r. zakończyła się oceną negatywną. Drugim powodem podjęcia badania były sygnalizowane w Sejmie i mediach problemy, szczególnie w czasie pandemii COVID-19, a także rosnące koszty zagospodarowania takich odpadów.

Wstęp

Odpady medyczne, w tym o właściwościach zakaźnych, klasyfikuje się zgodnie z rozporządzeniem Ministra Klimatu z 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów¹, nadając kod: 18 01 02*², 18 01 03*³, 18 01 80*⁴, 18 01 82*⁵. Do zakaźnych odpadów medycznych zaliczano

również odpady powstałe na skutek leczenia pacjentów ze stwierdzonym zakażeniem SARS-CoV-2, natomiast te z gospodarstw domowych, w których w czasie pandemii COVID-19 przebywały osoby w izolacji lub na kwarantannie, klasyfikowano jako komunalne, odbierano i przetwarzano je w instalacjach komunalnych.

¹ Dz.U. 2020, poz. 10, dalej katalog odpadów.

² Części ciała i organy oraz pojemniki na krew i konserwanty służące do jej przechowywania (z wyłączeniem 18 01 03).

³ Inne odpady, które zawierają żywe drobnoustroje chorobotwórcze lub ich toksyny oraz inne formy zdolne do przeniesienia materiału genetycznego, o których wiadomo lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do sądzienia, że wywołują choroby u ludzi i zwierząt (np. zainfekowane pieluchomajtki, podpaski, podkłady), z wyłączeniem 18 01 80 i 18 01 82.

⁴ Zużyte peloidy po zabiegach wykonywanych w ramach działalności leczniczej o właściwościach zakaźnych.

⁵ Pozostałości z żywienia pacjentów oddziałów zakaźnych.



Należy podkreślić, że jeśli chodzi o odpady powstałe w szpitalach w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 istniał obowiązek ich termicznego przetworzenia w spalarniach odpadów niebezpiecznych.

Na potrzebę podjęcia kontroli dotyczącej zakaźnych odpadów medycznych wskazywały zarówno sygnały zgłaszane do Sejmu RP, jak i doniesienia medialne o problemach z przekazaniem do unieszkodliwienia wytworzonych odpadów jednostek prowadzących działalność leczniczą w czasie pandemii. Również wyniki badania Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonego w 2014 r. wykazały istotne nieprawidłowości dotyczące sposobu postępowania z zakaźnymi odpadami medycznymi. Stwierdzono wówczas m.in. brak informacji o zagospodarowaniu 5,7% wytworzonych w Polsce w latach 2011–2013 zakaźnych odpadów medycznych, co mogło wskazywać, że zostały one zagospodarowane w sposób inny niż wymagany przepisami.

Zakaźne odpady medyczne, ze względu na zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, powinny być już w miejscu ich powstawania umieszczane w specjalnie do tego przeznaczonych i oznakowanych pojemnikach lub workach, a następnie magazynowane w miejscach zabezpieczonych przed dostępem osób nieuprawnionych, insektów, gryzoni itp. Niewłaściwie przechowywane mogłyby stwarzać również zagrożenie dla bezpieczeństwa podmiotów, które nimi gospodarują.

W zapobieganiu zagrożeniu, jakie te odpady mogły stanowić w czasie pandemii koronawirusa miała pomagać ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, uchwalona 2 marca 2020 r.⁶ Nadano w niej m.in. nowe uprawnienia wojewodom, którzy w wypadku braku technicznych i organizacyjnych możliwości unieszkodliwiania odpadów wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 mieli możliwość wydawania poleceń w drodze decyzji. Mogli oni zdecydować o zwiększeniu masy odpadów zakaźnych przetwarzanych w spalarni odpadów niebezpiecznych albo o przetworzeniu ich w innych instalacjach mających odpowiednie możliwości techniczne. Uprawniono ich również do wydawania zarządzeń określających zmiany sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Według Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁷ wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska każdego roku kontrolowali placówki opieki zdrowotnej (szpitale, gabinety specjalistyczne, przychodnie itp.), sprawdzając przestrzeganie przepisów ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami medycznymi. Nie odnotowali oni szczególnych uchybień. Stwierdzili jedynie pojedyncze przypadki klasyfikacji odpadów niezgodnie z przepisami czy naruszeń związanych z selektywnym zbieraniem lub magazynowaniem zakaźnych odpadów medycznych.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm., dalej specustawa.

⁷ Dalej Główny Inspektor.

Wyniki kontroli NIK⁸ dotyczącej postępowania z zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, nie potwierdziły opinii Głównego Inspektora.

Założenia kontroli NIK

Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Klimatu i Środowiska⁹, Głównym Inspektoracie Sanitarnym, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska¹⁰, sześciu urzędach wojewódzkich, sześciu wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska¹¹, 13 szpitalach oraz sześciu podmiotach gospodarujących zakaźnymi odpadami medycznymi¹².

Do kontroli wytypowano jednostki administracji publicznej wykonujące zadania związane z odpadami medycznymi, w tym zakaźnymi, oraz wojewodów, którzy w czasie pandemii otrzymali uprawnienia do wydawania poleceń dotyczących odpadów wytwarzanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Ponadto na podstawie zebranych informacji o stwierdzonych lub potencjalnych problemach i nieprawidłowościach w zakresie gospodarowania zakaźnymi odpadami medycznymi do kontroli wybrano 13 szpitali z oddziałami covidowymi. W trakcie kontroli, na podstawie ustaleń

w poszczególnych szpitalach, wybrano sześć podmiotów gospodarujących odbieranymi od nich zakaźnymi odpadami medycznymi.

W artykule przedstawiono najistotniejsze ustalenia NIK.

Najważniejsze ustalenia

Postępowanie z odpadami w szpitalach

Nieprawidłowości dotyczące sposobów postępowania z zakaźnymi odpadami medycznymi, najczęściej wynikające ze złego nadzoru, stwierdzono we wszystkich kontrolowanych szpitalach. W 46% placówek polegały na: nieprzypisaniu odpowiedzialności za sposób postępowania z odpadami poszczególnym osobom/komórkom organizacyjnym; nieopracowaniu regulaminów organizacyjnych zgodnych z obowiązującym statutem szpitala; niezawieraniu w zakresach czynności pracowników zapisów dotyczących postępowania z odpadami medycznymi na terenie oddziałów, wynikających z procedur i zarządzeń. W 69,2% szpitali nie wywiązywano się również z obowiązku dotyczącego posiadania aktualnego, zgodnego ze stanem faktycznym wpisu do rejestru BDO¹³, do czego zobowiązywała ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁴. W 38,5% szpitali procedury postępowania były niezgodne

⁸ Artykuł opracowano na podstawie wyników kontroli NIK *Postępowanie z zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym odpadami wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19*, nr ewid. 167/2022/P/22/039/KSI.

⁹ Dalej Ministerstwo.

¹⁰ Dalej GIOŚ.

¹¹ Dalej wioś.

¹² Dalej podmiot gospodarujący odpadami.

¹³ Rejestr BDO stanowi element Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, dalej rejestr BDO.

¹⁴ Ustawa z 14.12.2012 o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.), dalej u.o.d.



z przepisami rozporządzenia w sprawie odpadów medycznych¹⁵ oraz katalogiem odpadów, co oznacza, że nie ujmowano prawidłowo zasad szczegółowego postępowania z nimi, wskazywano niewłaściwą klasyfikację wytwarzanych w ramach działalności odpadów medycznych, w tym zakaźnych. Procedury nie zawierały szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi od czasu ich wytworzenia do przekazania podmiotowi zewnętrznemu.

Na podstawie u.o.d. szpitale były zobowiązane do działania zgodnie z przepisami o odpadach, w tym do ich klasyfikacji, ewidencji¹⁶ oraz sporządzania rocznych sprawozdań. Jednak 92,30% szpitali źle je klasyfikowało, nieprawidłowo prowadzono też dokumenty ewidencji odpadów. Aż w 46% placówek niewłaściwie oznaczono pozostałości po posiłkach pacjentów oddziałów zakaźnych, m.in. jako odpady medyczne zamiast pozostałości z żywienia pacjentów lub w ogóle ich nie uwzględniano w ewidencji, co stanowiło realne zagrożenie rozprzestrzeniania się zakażeń, ponieważ odbierały je podmioty nieuprawnione do gospodarowania odpadami i nie był znany sposób dalszego postępowania z nimi. Bez względu na właściwości i źródło pochodzenia wytwarzanych w szpitalach odpadów medycznych 98% z nich klasyfikowano jako zakaźne, co generowało wysokie koszty utylizacji.

Tłumaczono to ograniczonymi możliwościami ich zagospodarowania. Stwierdzono również przypadek klasyfikowania odpadów medycznych jako komunalnych, przez co nie obejmowano ich ewidencją odpadów medycznych prowadzoną w szpitalu, trafiały więc do instalacji komunalnych, w których nie było odpowiednich warunków do przetwarzania odpadów niebezpiecznych.

Prowadzenie niezgodnej ze stanem faktycznym ewidencji odpadów skutkowało nierzetelną sprawozdawczością roczną o odpadach medycznych wytwarzanych w szpitalach, przekazywaną marszałkom województw. Co więcej, sprawozdania przekazywano z opóźnieniem od 2,5 miesiąca do ponad 2 lat.

Pomimo ciężającej na szpitalach odpowiedzialności za wytworzone przez nie zakaźne odpady medyczne¹⁷, do czasu ich termicznego przekształcenia nie dysponowano wiedzą o sposobie ich zagospodarowania.

We wszystkich kontrolowanych placówkach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące postępowania z zakaźnymi odpadami medycznymi, zwłaszcza ich magazynowaniem, a w 83% szpitali – segregacją. Mieszano odpady medyczne inne niż niebezpieczne z zakaźnymi, różne rodzaje zakaźnych odpadów medycznych także nie były trzymane oddzielnie. Gromadzono je w niewłaściwie zamykanych

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 5.10.2017 w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi (Dz.U. 2017 poz. 197), dalej rozporządzenie w sprawie odpadów medycznych.

¹⁶ W wypadku odpadów medycznych, zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.d. ewidencję odpadów prowadzi się z zastosowaniem karty przekazania odpadów (KPO) i karty ewidencji odpadów (KEO).

¹⁷ Art. 27 ust. 5 u.o.d.

workach, do tego źle oznakowanych i niezabezpieczonych przed dostępem osób nieuprawnionych, a także gryzoni czy insektów.

Kolejne nieprawidłowości w dwóch szpitalach dotyczyły przekazywania pozostałości z żywienia pacjentów z oddziałów zakaźnych podmiotom nieuprawnionym do gospodarowania zakaźnymi odpadami medycznymi, a także przekroczenia w trzech szpitalach limitów wytwarzania odpadów medycznych określonych w pozwoleniach.

W jednym szpitalu stwierdzono brak windy „brudnej”, służącej do transportu zakaźnych odpadów medycznych, co było niezgodne z wewnętrznymi regulacjami placówki. Jedną windą przewożono personel medyczny, posiłki dla pacjentów, odpady medyczne itp.

Na terenie kontrolowanych szpitali zakaźnych odnotowano przypadki transportu odpadów medycznych w sposób niezapewniający bezpieczeństwa.

Ponadto kontrolerzy NIK w dwóch szpitalach odnotowali postępowanie z zakaźnymi odpadami medycznymi w sposób zagrażający zdrowiu i życiu ludzi, o czym poinformowali w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK¹⁸ kierowników tych podmiotów. Ujawniono m.in. niezabezpieczone zakaźne odpady medyczne, leżące w pełnym słońcu przy bramie wjazdowej na teren szpitala oraz magazynowanie ich w temperaturze ok. 26°C w otwartym, mobilnym kontenerze, z którego wydobywał się odór.

Nieprawidłowości w SIWZ¹⁹

W 30,8% szpitali w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia lub umowach z wykonawcą usług odbioru odpadów medycznych nie uwzględniono wszystkich wytwarzanych ich rodzajów. Natomiast w dwóch zawarto umowy na odbiór resztek jedzenia z firmami dostarczającymi posiłki, mimo że nie były one do tego uprawnione. W dwóch kolejnych zawarte umowy były niezgodne z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu w sprawie odpadów medycznych, w dwóch innych przekraczano określone w umowie limity ilościowe odpadów.

Trzy placówki miały problemy ze znalezieniem wykonawcy zajmującego się utylizowaniem zakaźnych odpadów medycznych. Od 23 lutego do 2 marca 2020 r. jeden szpital nie posiadał umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów, mimo że w tym czasie wytworzono 923,6 kg zakaźnych odpadów medycznych, a w innym szpitalu jeden z podmiotów gospodarujących odpadami z tej placówki nie posiadał zezwolenia na ich zbieranie.

Ceny odbioru i unieszkodliwienia odpadów

W latach 2019–2021 sukcesywnie wzrastały koszty zagospodarowania zakaźnych odpadów medycznych. Za przekazane szpitale zapłaciły w 2019 r. ok. 5897,9 tys. zł (średnio 453,7 tys. zł), w 2020 r. 10 755,8 tys. zł (średnio 827,4 tys. zł), natomiast w 2021 r. 16 357,70 tys. zł (średnio 1258,3 tys. zł). W 2022 r. w I kw. koszty wyniosły

¹⁸ Ustawa z 23.12.1994 o NIK (Dz.U. z 2022 r. poz. 623), dalej ustawa o NIK.

¹⁹ Specyfikacja istotnych warunków zamówienia, dalej SIWZ.



387,7 tys. zł. Jedną z przyczyn był wzrost cen u podmiotów zagospodarujących, średnio od 7,1% do 66,6%. Do wzrostu kosztów ponoszonych przez szpitale przyczyniło się klasyfikowanie 98% wytworzonych odpadów jako zakaźne odpady medyczne.

Gospodarowanie odpadami zakaźnymi

U trzech spośród sześciu kontrolowanych podmiotów gospodarujących zakaźnymi odpadami medycznymi stwierdzono nieprawidłowości dotyczące sposobu ich magazynowania, co było niezgodne – w jednym przypadku – z warunkami określonymi w poleceniu wojewody działającego na podstawie specustawy, a w dwóch – z pozwoleniami zintegrowanymi. Polegały one na: magazynowaniu ich w workach poza kontenerami; niezapewnieniu rejestratorów temperatury; nieutrzymaniu odpowiednich temperatur; niedostosowaniu miejsc, w których magazynowano zakaźne odpady medyczne do wymogów określonych w poleceniu wojewody lub pozwoleniach zintegrowanych. Nie zabezpieczono również miejsc przechowywania odpadów przed dostępem owadów czy gryzoni oraz przekraczano dopuszczalny czas ich składowania. W jednym przypadku stwierdzono brak wymaganego w art. 25 ust. 6a u.o.d wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania odpadów.

Do 60% instalacji prowadzonych przez podmioty gospodarujące zakaźnymi odpadami medycznymi przyjmowano odpady

spoza województwa, co było niezgodne z określoną w u.o.d. „zasadą bliskości”. Tłumaczono to postojami technologicznymi oraz awariami instalacji do termicznego przekształcania odpadów w innych województwach, zakończeniem lub wstrzymaniem eksploatacji części instalacji w kraju, rosnącymi ilościami wytwarzanych zakaźnych odpadów medycznych w związku z pandemią COVID-19. Aż 80% podmiotów przekazywało przyjęte odpady innym uprawnionym, tłumacząc to przestojami technologicznymi instalacji oraz przyjętą zbyt dużą ilością odpadów w czasie pandemii.

Podobnie jak w szpitalach, aż 83,3% podmiotów błędnie prowadziło ewidencję odpadów. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości dotyczyły różnic pomiędzy: datą wpisu KPO do BDO²⁰ a datą wygenerowanego potwierdzenia wystawienia KPO w tym systemie; masą przyjętych i przetworzonych odpadów; datą faktycznego przetworzenia zakaźnych odpadów medycznych i datą dokonanych w tej sprawie wpisów w BDO. Odnotowano również przypadek wpisania w KEO masy przetworzonych zakaźnych odpadów medycznych, pomimo że w tym czasie instalacja nie funkcjonowała. Kontrola jednego podmiotu gospodarującego odpadami ujawniła, że w wypadku większości wytwórców, od których odbierał on zakaźne odpady medyczne, sam wystawiał za nie KPO, czym naruszał przepisy u.o.d. (do wystawienia KPO jest zawsze zobowiązany wytwórca odpadów, czyli

²⁰ Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, dalej BDO.

szpital). W przypadku dwóch podmiotów stwierdzono także brak dokumentów potwierdzających dane w ewidencji odpadów. Z powodu źle prowadzonej ewidencji odpadów medycznych marszałkowie województw otrzymali nierzetelne roczne sprawozdania na ten temat. To zaś skutkowało przekazywaniem przez nich sprawozdań nieodzwierciedlających stanu faktycznego Ministrowi Klimatu i Środowiska.

Brak nadzoru nad rynkiem odpadów zakaźnych

W czasie pandemii w urzędach wojewódzkich, ze względu na to, że kompetencje dotyczące ochrony środowiska, w tym odpadów, zgodnie z ustawą z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²¹ przypisano właściwym organom ochrony środowiska – marszałkom województw, starostom lub w określonych przypadkach regionalnym dyrektorom ochrony środowiska, nikomu nie zlecano zadań związanych z odpadami. Te wynikające z przyznaných specustawą uprawnień były realizowane w ramach dotychczas obowiązującego zakresu zadań oraz nadzoru i powierzano je np. wydziałom bezpieczeństwa, zarządzania kryzysowego, rolnictwa i środowiska. Wykonywano je na podstawie wydawanych poleceń, w tym ustnych, a także upoważnień poszczególnych wojewodów.

Nadzór nad postępowaniem z odpadami w czasie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2, w tym u podmiotów

działających na podstawie poleceń wojewodów, sprawowały wioś²². Urzędy wojewódzkie nie prowadziły odrębnych działań nadzorczych, podejmowano ograniczoną współpracę z innymi organami i podmiotami w zakresie przetwarzania odpadów powstających w wyniku przeciwdziałania COVID-19.

W okresie obowiązywania przepisów specustawy, według informacji uzyskanych od 16 wojewodów, wydano w jej trybie 47 poleceń. W siedmiu województwach wojewodowie nie wydali takich poleceń i zarządzeń.

W urzędach wojewódzkich nie prowadzono także działań informacyjnych dotyczących zasad postępowania z odpadami w czasie pandemii. Ograniczono się do przekazywania informacji otrzymywanych od innych organów administracji publicznej.

Do żadnego z kontrolowanych urzędów wojewódzkich nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące nieprawidłowości związanych z gospodarowaniem zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Docierały jednak do nich informacje od jednostek samorządu terytorialnego dotyczące problemów z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, częstotliwością ich odbierania oraz sposobem świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów. Od podmiotów leczniczych wpływały również informacje o problemach z odbiorem odpadów, a od podmiotów gospodarujących

²¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.

²² Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, dalej wioś.



zakaźnymi odpadami o awariach czy niewystarczających mocach przerobowych instalacji.

Aż w 83,3% urzędów wojewódzkich nie dysponowano wiedzą na temat masy odpadów medycznych wytwarzanych w regionie.

Nadzór inspektorów wojewódzkich

W latach 2019–2022 (I kwartał) wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska²³ przeprowadzili łącznie 93 792 kontrole, jednak tylko 369 z nich (0,4%) dotyczyło gospodarki zakaźnymi odpadami medycznymi. Dane, którymi dysponowali wioś, w tym dane ich wytwórców oraz podmiotów gospodarujących odpadami, pochodziły z różnych źródeł i były niepełne, m.in. z powodu niewłaściwie funkcjonującej BDO. Wojewódzcy inspektorzy nie posiadali informacji na temat zakaźnych odpadów medycznych wytworzonych przez osoby odbywające kwarantannę lub przebywające w izolacji, ponieważ sklasyfikowano je jako odpady komunalne.

Udział kontroli związanych zakaźnymi odpadami medycznymi w ogólnej liczbie przeprowadzonych przez wioś kontroli dotyczących gospodarki odpadami był niski (wahał się od ok. 0,25% do 6,1%).

Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska zaplanowały na lata 2019–2021 łącznie 85 kontroli podmiotów wytwarzających, odbierających i gospodarujących zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytwarzanymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, z czego zrealizowano 78.

Przeprowadzono również 82 kontrole poza-planowe podmiotów wytwarzających, odbierających i gospodarujących zakaźnymi odpadami medycznymi. Nie prowadzono jednak badań sprawdzających i krzyżowych, ponieważ – jak wyjaśniono – kontrolowane podmioty zostały zobowiązane zarządzeniami pokontrolnymi do usunięcia stwierdzonych naruszeń i poinformowania wioś o podjętych działaniach.

Nadzór GIOŚ

Główny Inspektor Ochrony Środowiska z kolei nie identyfikował problemów dotyczących gospodarki zakaźnymi odpadami medycznymi. Jak wskazano wcześniej, w latach 2019–2022 (I kwartał) udział kontroli wioś analizujących ten problem stanowił zaledwie 0,4% wszystkich kontroli. Nie przeprowadzono także badań o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim, inicjowanych przez Głównego Inspektora. Nie opracowywał on i nie wydawał zaleceń lub wytycznych do prowadzenia przez wioś kontroli podmiotów wytwarzających i gospodarujących zakaźnymi odpadami medycznymi. W czasie pandemii koronawirusa Główny Inspektor wskazał na brak uzasadnienia do prowadzenia przez wioś kontroli zakładów opieki zdrowotnej dotyczących tego problemu. Takie stanowisko tłumaczył monitorowaniem sytuacji w zakresie funkcjonowania rynku zakaźnych odpadów medycznych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach Zespołu

²³ Dalej wojewódzcy inspektorzy.

Zarządzania Kryzysowego²⁴, w pracach którego uczestniczył od 8 kwietnia 2020 r. do 13 kwietnia 2022 r. W tym czasie Główny Inspektor zobowiązał wioś do przekazywania informacji o sytuacjach nadzwyczajnych oraz pojawiających się problemach w zagospodarowaniu odpadów, w tym odpadów medycznych o właściwościach zakaźnych, wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Podjął również decyzję o uruchomieniu dobowego systemu raportowania, obejmującego informacje o ustaleniach kontroli podejmowanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w odniesieniu do podmiotów, którym wojewodowie wydali polecenia dotyczące zagospodarowania odpadów.

Ponadto w okresie objętym kontrolą Główny Inspektor zwrócił się do wojewódzkich inspektorów o przekazanie informacji na temat stanu gospodarki odpadami medycznymi na terenie ich właściwości. Podstawą miały być przeprowadzone w latach 2017–2018 kontrole placówek opieki zdrowotnej i spalarni odpadów niebezpiecznych, unieszkodliwiających odpady medyczne i weterynaryjne o właściwościach niebezpiecznych, w tym zakaźnych. Te badania były przeprowadzone w związku z Informacją o wynikach kontroli „Postępowanie z odpadami medycznymi”, opracowaną przez NIK w grudniu 2014 r., która wykazała nieprawidłowości w postępowaniu z odpadami medycznymi w ponad 62% instalacji termicznego

przekształcania odpadów. Jednak badania przeprowadzone przez wioś nie ujawniły istotnych nieprawidłowości.

Na podstawie danych otrzymanych z wioś Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, na prośbę Ministerstwa Klimatu i Środowiska²⁵, weryfikował możliwości przerobowe instalacji do termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych, unieszkodliwiających zakaźne odpady medyczne i następnie informował Ministra o braku zagrożeń.

Jak ustaliła NIK, Główny Inspektor nie dysponował jednak rzetelnymi danymi na temat zakaźnych odpadów medycznych. Informacje otrzymane od wioś, dotyczące masy wytworzonych i przetworzonych zakaźnych odpadów medycznych w poszczególnych województwach były niepełne i niejednolite, co uniemożliwiało ich porównanie zarówno na poziomie województwa, jak i w skali całego kraju. Nie dysponowano informacjami dotyczącymi masy wytworzonych odpadów z 13 wioś, a odnośnie do masy przetworzonych odpadów – z sześciu. Natomiast informacje na temat dostępnych mocy przerobowych eksploatowanych instalacji były przedstawiane przez poszczególne wioś w różnych jednostkach miary, np. w Mg/dobę, Mg/rok.

Główny Inspektor nie dysponował także pełną wiedzą o wydanych przez wojewodów poleceniach, na skutek czego udzielił nierzetelnej informacji przewodniczącemu Komisji Nadzwyczajnej do spraw Klimatu Senatu RP. Poinformował

²⁴ Zespół Zarządzania Kryzysowego działający przy Ministrze Klimatu i Środowiska, dalej ZZK.

²⁵ Do 14.9.2019 Ministerstwo/Minister Środowiska, od 15.9.2019 do 6.10.2020 Ministerstwo/Minister Klimatu, od 7.10.2020 Ministerstwo/Minister Klimatu i Środowiska, dalej Ministerstwo/Minister.



go o wydanych przez pięciu wojewodów 12 poleceniach dla 10 podmiotów, podczas gdy z informacji wojewodów wynikało, że w tym czasie takich poleceń było 19.

Działania Ministra

W trakcie pandemii COVID-19 Minister uczestniczył w procesie uzgadniania specustawy, w ramach którego zgłosił propozycje działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz zmian do ustawy o zmianie specustawy, zgodnie z którymi wojewodowie otrzymali uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami. Rozważano także przygotowanie przepisów analogicznych do zawartych w specustawie, które mogłyby być stosowane w innych sytuacjach kryzysowych, jednak ostatecznie ich nie opracowano. W Ministerstwie wydano jedynie dwa rozporządzenia dotyczące m.in. sposobu magazynowania zakaźnych odpadów medycznych oraz sposobu ich klasyfikacji. Co prawda w Ministerstwie opracowano wytyczne dotyczące sposobu kwalifikowania i postępowania z odpadami wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, jednak nie monitorowano sposobu ich realizacji.

W marcu 2020 r. Minister powołał ZZK, który miał zapewnić realizację jego zadań związanych z monitorowaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa oraz wypracowywaniem propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom w związku z zakażeniami wirusem

SARS-CoV-2. Minister otrzymywał też codziennie raporty dobowe dotyczące bieżącej sytuacji związanej z gospodarką zakaźnymi odpadami medycznymi.

Ponadto w Ministerstwie 14 marca 2020 r. uruchomiono infolinię, na którą zgłaszano problemy z odbiorem, magazynowaniem, a także kwalifikacją i unieszkodliwianiem odpadów.

Minister nie zapewnił sobie jednak skutecznego narzędzia do monitorowania rynku odpadów, w konsekwencji nie dysponował wiarygodnymi danymi o zakaźnych odpadach medycznych, w tym wytwarzanych w ramach przeciwdziałania COVID-19. Resort nie dysponował rzetelną wiedzą na temat ilości wytworzonych i zagospodarowanych zakaźnych odpadów medycznych. W trakcie kontroli wygenerowano raporty z modułu sprawozdawczości BDO²⁶ dotyczące wytworzonej i przetworzonej masy zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych w latach 2019–2021, z których wynikało, że 99,9% masy odpadów nie zostało przetworzonych. Minister nie zlecił opracowania i wdrożenia w BDO mechanizmów do monitorowania zgodności danych z modułów ewidencji i sprawozdawczości dotyczących ilości wytworzonych zakaźnych odpadów medycznych. Z tego powodu wynikały znaczące różnice pomiędzy danymi o odpadach medycznych w module ewidencji, a danymi w module sprawozdawczości.

Dane zawarte w module ewidencji nie mogły być automatycznie wykorzystane

²⁶ Moduł zawiera dane ze sprawozdań rocznych o odpadach.

w sprawozdaniach generowanych w module sprawozdawczości przez użytkowników końcowych BDO²⁷, co wymagało ponownego ich wprowadzania do sprawozdań, i stwarzało ryzyko omyłek. W efekcie tylko w 2021 r. w BDO występowały różnice danych w modułach ewidencji i sprawozdawczości wynoszące 99,8%. Minister miał zatem ograniczoną możliwość faktycznej oceny sytuacji na rynku zakaźnych odpadów medycznych, co było szczególnie istotne w czasie pandemii.

W Ministerstwie nie dysponowano także rzetelną wiedzą o poleceniach wydawanych przez wojewodów w trybie określonym w specustawie, pomimo że przekazywali oni decyzje w ciągu siedmiu dni od ich wydania. W Departamencie Gospodarki Odpadami Ministerstwa informowano o 27 poleceniach wydanych przez wojewodów, podczas gdy zgodnie z ustaleniami NIK było ich 47²⁸.

Zgodnie z u.o.d. do osiągnięcia celów założonych w polityce ochrony środowiska, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się plany gospodarki odpadami. W przygotowanym w Ministerstwie Krajowym planie gospodarki odpadami 2022²⁹, jako kierunki działań w zakresie gospodarowania odpadami medycznymi i weterynaryjnymi przyjęto budowę nowych i modernizację istniejących spalarni odpadów,

jednak szczegółowe analizy potrzeb inwestycyjnych powierzano organom samorządów wojewódzkich. W 2021 r. do Kpgo 2022 wprowadzono załącznik, tzw. ocenę luki inwestycyjnej, w którym do analizy ilości odpadów medycznych i weterynaryjnych przyjęto dane z lat 2016–2018, pochodzące z Centralnego Systemu Odpadowego – bazy danych prowadzonej w Ministerstwie jeszcze przed uruchomieniem BDO. Oznacza to, że oceniając potrzeby inwestycyjne w zakresie możliwości przetwarzania zakaźnych odpadów medycznych w kolejnych latach korzystano z nieaktualnych danych.

Podsumowanie

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła funkcjonowanie w latach 2019–2022 (I kw.) gospodarki zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Na taką ocenę wpłynął nieskuteczny nadzór nad sposobem postępowania z nimi, sprawowany przez organy administracji oraz stwierdzone nieprawidłowości w kontrolowanych szpitalach i w podmiotach gospodarujących zakaźnymi odpadami medycznymi.

We wszystkich kontrolowanych szpitalach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące postępowania z zakaźnymi odpadami medycznymi, a w dwóch rażących przypadkach kontrolerzy NIK zgłosili to kierownikom tych placówek. W blisko

²⁷ Podmioty gospodarujące odpadami zobowiązane do prowadzenia bieżącej ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów oraz sporządzania rocznych sprawozdań o odpadach.

²⁸ Dane przekazane przez wojewodów w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁹ Krajowy plan gospodarki odpadami 2022 przyjęty uchwałą nr 88 Rady Ministrów z 1.7.2016 (M. P. z 2022 r. poz. 1030, ze zm.), dalej Kpgo.



połowie stwierdzono nieprawidłowy nadzór nad postępowaniem z wytworzonymi zakaźnymi odpadami medycznymi, zaś same procedury, które to regulowały były niezgodne z przepisami u.o.d. Wytwarzane w szpitalach zakaźne odpady medyczne były błędnie klasyfikowane, a ewidencja i sprawozdawczość niezgodna ze stanem faktycznym. Z kolei klasyfikacja odpadów wytwarzanych w ramach działalności leczniczej jako zakaźne przyczyniała się do wzrostu kosztów ich zagospodarowania.

U połowy skontrolowanych podmiotów gospodarujących zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytwarzanymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące postępowania z nimi, a ponad 80% takich podmiotów prowadziło ewidencję odpadów niezgodnie ze stanem faktycznym. Nie przestrzegano obowiązującej „zasady bliskości”, gdyż 60% unieszkodliwiających odpady zakaźne przyjmowało je spoza województwa, a 80% przedsiębiorców przekazywało je innym podmiotom. W okresie objętym kontrolą spowodowało to wzrost cen za unieszkodliwienie odpadów średnio od 7,2% do 66,6%.

Minister nie stworzył skutecznych narzędzi do monitorowania sposobu postępowania z tymi odpadami, a organy Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) sprawowały nadzór nad podmiotami gospodarującymi nimi w ograniczonym zakresie. Choć kontrole IOŚ dotyczące zakaźnych odpadów medycznych stanowiły zaledwie 0,4%

ogółu przeprowadzonych badań, Główny Inspektor informował Ministra o braku zagrożeń w procesie unieszkodliwiania tych odpadów, wskazując na coroczne kontrole inspekcji wojewódzkich w szpitalach oraz na brak znaczących uchybień w sposobie postępowania z zakaźnymi odpadami medycznymi przez ich wytwórców. Pomimo że każdy z kontrolowanych organów administracji publicznej realizował zadania będące w jego kompetencji, to współpraca pomiędzy nimi nie zapewniła wymiany rzetelnych informacji o stanie gospodarki zakaźnymi odpadami medycznymi. Żaden z nich nie dysponował kompletnymi informacjami o faktycznej ilości wytworzonych odpadów tego rodzaju oraz o sposobach postępowania z nimi. Brak narzędzi do monitorowania rynku odpadów uniemożliwił jakąkolwiek rzetelną analizę.

Natomiast NIK pozytywnie oceniła działania podjęte przez Ministra w związku z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2, jeśli chodzi o: powołanie w Ministerstwie ZZZK i upowszechnianie informacji o sposobie postępowania z zakaźnymi odpadami medycznymi; opracowanie wytycznych dotyczących sposobu postępowania z odpadami wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, a także wydanie takich wytycznych dla wojewodów.

MAŁGORZATA SZYMBORSKA
doradca techniczny,
Departament Środowiska NIK

Słowa kluczowe: zakaźne odpady medyczne, gospodarowanie odpadami medycznymi, pandemia COVID-19, rejestr BDO

ABSTRACT**Dealing with Infectious Medical Waste – Lack of Effective Supervision**

Medical waste is produced as a result of health services, medical research and experiments. However not all medical waste, even that with dangerous features, is considered infectious. In accordance with the guidance, e.g. by the World Health Organisation (WHO), infectious medical waste may be potentially contaminated with infectious biological human material, or it comes from patients who were diagnosed with infectious diseases. The Supreme Audit Office has examined whether over the last years there have been an improvement in the area of dealing with infectious medical waste (audit of 2014 was concluded with a negative assessment). The other reason for conducting the audit were the problems with such waste indicated to the Parliament and signalled by the media, especially during the COVID-19 pandemic, as well as the growing costs of managing this waste. The audit comprised the Ministry of Climate and Environment, the Chief Sanitary Inspectorate, the Chief Environmental Protection Inspectorate, six regional governors' offices, six regional environment protection inspectorates, six medical healthcare centres – hospitals, and six entities that manage infectious medical waste, including those established in relation to COVID-19 counteracting.

Małgorzata Szymborska, Technical Advisor, Department of Environment of NIK

Key words: infectious medical waste, management of medical waste, COVID-19 pandemic, BDO register

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

Bezpieczeństwo paliwowe

NIK zbadała, czy administracja rządowa zapewniła warunki do realizacji celów dotyczących poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym oraz czy spółki realizowały zadania zgodnie z polityką rządową i właścicielską. Kontrolą objęto Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie działalności Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, operatora Gaz-System, spółkę PERN oraz PKN Orlen. Czynności kontrolne dotyczyły lat 2018–2022 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Zanieczyszczenia komunikacyjne w miastach

W latach 2018–2020 przekroczenia dopuszczalnych poziomów stężeń dwutlenku azotu (NO₂), wynoszących średniorocznie 40 µg/m³, występowały w czterech miastach: Katowicach, Krakowie, Warszawie i Wrocławiu. Zgodnie z najnowszymi wytycznymi WHO z 2021 r. nie powinny przekraczać 10 µg/m³. NIK postanowiła

więc sprawdzić, czy podmioty odpowiedzialne podejmują prawidłowe i skuteczne działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych w miastach. Kontrolę, która objęła okres od 1 stycznia 2018 r. do 1 września 2023 r., przeprowadzono w urzędach miast: Krakowa, Tarnowa, Warszawy, Częstochowy, Bielska-Białej, Wrocławia i Legnicy.

Kształcenie dzieci cudzoziemców

Izba zbadała, czy polski system edukacji zaspokaja potrzeby edukacyjne, wychowawcze i opiekuńcze cudzoziemców. Kontrolą objęto 29 jednostek, w tym: Ministerstwo Edukacji i Nauki oraz 28 publicznych szkół (14 podstawowych i 14 ponadpodstawowych). Postępowanie kontrolne dotyczyło lat 2020–2023.

Obsługa obywateli i cudzoziemców

Izba sprawdziła, czy wybrane organy administracji publicznej zapewniły prawidłową, sprawną i rzetelną obsługę obywateli polskich i cudzoziemców. Kontrolą objęto 20 jednostek – pięć urzędów wojewódzkich realizujących zadania dotyczące

obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej oraz 15 organów administracji publicznej właściwych w sprawach wydawania prawa jazdy i rejestracji pojazdów, w tym: siedem starostw powiatowych i osiem urzędów miast na prawach powiatu. Badanie dotyczyło lat 2021–2023.

Zasoby wodne na terenach rolniczych

Kontrola podjęta z inicjatywy własnej NIK miała na celu sprawdzenie, czy Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie prawidłowo i skutecznie realizowało Program kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych. Badanie obejmujące lata 2020–2023 zostało przeprowadzone w Ministerstwie Infrastruktury, Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej i w czterech zarządach regionalnych oraz siedmiu zarządach zlewni.

Ochrona brzegów morskich

Dostrzegając ryzyko związane z oddziaływaniem morza i człowieka na brzeg morski Półwyspu Helskiego, Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy

przeprowadziła badanie, którego celem było sprawdzenie, czy organy administracji rządowej i samorządowej zapewniły skuteczną ochronę jego brzegów w latach 2020–2023. Kontrolą objęto siedem jednostek: Urząd Morski w Gdyni, Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska w Gdańsku, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, Urząd Miasta Helu, Urząd Miejski w Jastarni i Urząd Miejski we Władysławowie.

Ochrona Puszczy Białowieskiej

Izba sprawdziła, jaki wpływ miała realizacja dyrektyw Unii Europejskiej na stan gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej oraz czy obowiązujące i będące w opracowaniu dokumenty regulujące prowadzenie gospodarki leśnej uwzględniały wymogi dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Kontrolę przeprowadzono w siedmiu jednostkach: Ministerstwie Klimatu i Środowiska, Dyrekcyj Generalnej Lasów Państwowych, Regionalnej Dyrekcyj Lasów Państwowych w Białymstoku, Nadleśnictwach Białowieża, Browski i Hajnówka oraz w Białowieskim Parku Narodowym. Czynności kontrolne dotyczyły okresu od 1 lipca 2018 r. do 28 lutego 2022 r.

Działania organów KAS

NIK oceniła, czy jednostki KAS prawidłowo i skutecznie przeprowadzały kontrole, postępowania podatkowe i egzekucyjne oraz czy działały z poszanowaniem interesów podatników, decydując o wstrzymaniu zwrotu nadpłaconego podatku lub o wymierzeniu podatku i zabezpieczeniu wykonania zobowiązania na majątku podatnika. Kontrolą objęto Ministerstwo Finansów, pięć izb administracji skarbowej, cztery urzędy celno-skarbowe oraz osiem urzędów skarbowych. Kontrola dotyczyła okresu od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2022 r.

Profilaktyka i leczenie otyłości

Według danych Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) w 2019 r. blisko 2/3 dorosłych Polaków miało nadmierną masę ciała – 74% mężczyzn oraz 50% kobiet. NIK zbadła, czy prowadzono prawidłowe i skuteczne działania mające na celu profilaktykę i leczenie otyłości u osób dorosłych. Kontrolę przeprowadzono od 13 stycznia do 6 lipca 2023 r., objęła 21 jednostek, tj.: Ministerstwo Zdrowia, pięć podmiotów leczniczych realizujących umowy z oddziałem wojewódzkim NFZ, dotyczące ambulatoryjnej

opieki specjalistycznej, 15 podmiotów leczniczych wykonujących umowy z oddziałem wojewódzkim NFZ na usługi z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej. Badanie dotyczyło lat 2020–2022.

Spalarnie odpadów

Działalność spalarni odpadów często rodzi protesty obywateli zaniepokojonych emisją pyłów, CO₂ lub metali ciężkich. Z tego powodu została poddana reglamentacji i kontroli, wymaga uzyskania zezwoleń od organów ochrony środowiska, podlega również ich kontroli. Sprawdza je także Państwowa Straż Pożarna a NIK zbadła, czy organy administracji publicznej prawidłowo wykonują zadania związane z reglamentacją i kontrolą spalarni odpadów. Badaniem objęto osiem jednostek: trzy urzędy marszałkowskie, Starostwo Powiatowe w Elblągu, trzy wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska i Komen-dę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Elblągu. Kontrola podjęta z inicjatywy własnej NIK dotyczyła lat 2018–2023 (I kwartał).

Zadania spółek wodnych

Izba sprawdziła, czy spółki wodne prawidłowo i gospodarnie wykorzystywały otrzymane

środki publiczne, a starostwie zapewnili skuteczny nadzór nad ich działalnością. Skontrolowano dziesięć z nich: Gminną Spółkę Wodno-Melioracyjną w Osiecinach, Gminną Spółkę Wodną w Brześciu Kujawskim, Spółkę Wodną Przejazdowo, Spółkę Wodną Tyłowskie Błota, Spółkę Wodną Gminy Wadowice Górne, Gminną Spółkę Wodną w Jarocinie, Gminną Spółkę Wodną Trzebiatów, Gminną Spółkę Wodną Dębno, Gminną Spółkę Wodną Nowa Sól i Gminną Spółkę Wodną Niegosławice oraz 10 starostw powiatowych: w Radziejowie, Pruszczu Gdańskim, Pucku, Mielcu, Nisku, Gryficach, Myśliborzu, Nowej Soli, Żaganu oraz we Włocławku. Badanie dotyczyło lat 2019–2023 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Nabywanie mienia przez Skarb Państwa

Izba oceniła, czy starostwie prawidłowo i rzetelnie realizowali zadania dotyczące nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych. Badania kontrolne zostały przeprowadzone w 18 jednostkach: dziewięciu starostwach powiatowych oraz dziewięciu miastach na prawach powiatu. Czynności

kontrolne prowadzono od 2 marca do 30 czerwca 2023 r. i obejmowały okres od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Krajowy program kolejowy

Celem głównym badania przeprowadzonego z inicjatywy własnej Izby było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy kluczowe przedsięwzięcia modernizacyjne szlaków kolejowych na terenie woj. śląskiego były prawidłowo przygotowane, gospodarnie zrealizowane i czy osiągnięto zakładane efekty. Kontrolą objęto dwa Regiony Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK SA, tj. Region Południowy w Krakowie oraz Region Śląski we Wrocławiu. Badanie dotyczyło lat 2019–2022 (do końca I kwartału), z uwzględnieniem dowodów dotyczących zdarzeń wcześniejszych i późniejszych.

Energetyczna sieć dystrybucyjna

Nowoczesna, rozwinięta infrastruktura energetyczna, w szczególności sieć dystrybucyjna, to jeden z najważniejszych elementów wpływających na rozwój gospodarczy i społeczny kraju. Izba sprawdziła, czy zapewniono rozwój sieci dystrybucyjnej i poprawę

parametrów jakościowych dostaw energii elektrycznej odbiorcom. Kontrolą objęto 10 jednostek, w tym Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Urząd Regulacji Energetyki, cztery przedsiębiorstwa zajmujące się dystrybucją energii (OSD) oraz cztery spółki wykonujące prawa z udziałów (akcji) OSD. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2022 r., z wykorzystaniem dowodów dotyczących przedmiotu kontroli, które wykroczyły poza ten okres.

Ośrodki wychowawcze dla nieletnich

Izba zbadała, czy nadzór zwierzchni i pedagogiczny sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i okręgowych ośrodków wychowawczych w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa i działalności resocjalizacyjnej był prawidłowy. Do kontroli wytypowano województwa, w których wskaźnik udziału czynów karalnych nieletnich w ogólnej liczbie przestępstw był wyższy od ogólnopolskiego. Skontrolowano 17 jednostek: Ministerstwo Sprawiedliwości i 16 z 31 zakładów dla nieletnich, które funkcjonowały do 14 stycznia 2022 r. Badanie dotyczyło lat 2019–2023.

Dostęp do schronów

NIK sprawdziła, czy kontrolowane jednostki stworzyły właściwe warunki do rozwoju budownictwa ochronnego i zapewniły mieszkańcom wystarczającą liczbę odpowiednich i bezpiecznych miejsc schronienia w razie wystąpienia zagrożenia. Badaniem objęto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej, 16 urzędów wojewódzkich, 32 urzędy miast i gmin oraz 16 starostw powiatowych. Kontrola dotyczyła lat 2020–2023 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.

Opłaty za odprowadzanie wód opadowych

W związku z wejściem w życie Prawa wodnego wody opadowe i roztopowe utraciły status ścieków. NIK zbadała, czy przyjęte rozwiązania organizacyjne, jak też działania podejmowane w ramach nadzoru właścicielskiego umożliwiły realizację zadań związanych z ich odprowadzaniem oraz czy podmioty świadczące usługi w tym zakresie ustalały i pobierały opłaty zgodnie

z obowiązującymi przepisami, jak również prawidłowo postępowały w celu wyegzekwowania takich należności. Kontrolą objęto dwa urzędy miejskie, jeden urząd gminy oraz trzy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z terenu województwa opolskiego. Sprawdzeniu podlegały lata 2019–2023.

Nielegalna eksploatacja kopalin

Izba zbadała, czy wybrane organy administracji geologicznej i nadzoru górniczego prawidłowo realizowały obowiązki dotyczące wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin. Badaniem objęto 26 jednostek, w tym: Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, pięć okręgowych urzędów górniczych pięć urzędów marszałkowskich oraz 15 starostw powiatowych. Kontrola dotyczyła lat 2019–2023 i została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Piecza zastępcza

Każdego roku pieczę zastępczą, czyli m.in. rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze opuszcza ponad 6 tys. pełnoletnich wychowanków.

Wspieranie ich w usamodzielnianiu, a także finansowanie różnych form pomocy należy do zadań własnych powiatu. Izba sprawdziła, czy były one prawidłowo realizowane a kierowana pomoc skuteczna. Kontrolę przeprowadzono w 17 jednostkach: 16 powiatowych centrach pomocy rodzinie oraz jednym miejskim ośrodkiem pomocy rodzinie. Badanie objęło lata 2020–2022, z wykorzystaniem dokumentów sporządzonych przed lub po tym okresie.

Dostęp do wody w sytuacjach kryzysowych

NIK sprawdziła, czy organy władzy publicznej i podmioty dostarczające wodę zapewniają bezpieczeństwo zaopatrzenia na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych. Kontrolą objęto 10 gmin, w tym pięć miejskich i pięć miejsko-wiejskich, wybranych z uwzględnieniem kryterium liczby mieszkańców. Badanie przeprowadzono w 10 urzędach i 10 przedsiębiorstwach wodociągowych będących spółkami ze 100% udziałem kontrolowanych samorządów. Sprawdzeniu podlegały lata 2021–2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. red.

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w lutym i marcu 2024 r., <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Potrzeba zrównoważonego dostępu i korzystania

Bezpieczeństwo zasobów wodnych

Na świecie około 2,2 mld ludzi nie ma dostępu do bezpiecznej wody pitnej, a 4,2 mld do właściwie zarządzanych urządzeń sanitarnych, nawet w państwach wysokorozwiniętych nie jest on powszechny. Zmiany klimatyczne grożą zwiększeniem dysproporcji w dochodach ludności, a tym samym pogłębieniem istniejących nierówności w tym obszarze¹. Globalnie rzecz ujmując, bezpieczeństwo zasobów wodnych nie jest stanem powszechnym. Polska znajduje się w niekorzystnej sytuacji hydrologicznej i powinna dołożyć wszelkich starań, aby zadbać o zapewnienie odpowiedniej ich ochrony. Jak wskazuje zaprezentowany w artykule materiał empiryczny, efektywne gospodarowanie zasobami wodnymi oraz właściwa ich ochrona nie mają jednak miejsca.

¹ Por. *Water and Climate Equity* <<https://pacinst.org/our-focus-areas/>>, (dostęp 16.11.23).

WOJCIECH GOLEŃSKI

Wstęp

W Polsce przepisy dotyczące ochrony zasobów wodnych regulują m.in.: ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz ramowa dyrektywa wodna (dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r., ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej)². W dokumentach wskazuje się, że woda nie jest produktem handlowym, ale dziedzictwem, które musi być chronione, bronię i traktowane jako takie³, należy ją więc uznać za wspólny zasób o wyjątkowym znaczeniu. Jego ochrona winna stanowić działanie priorytetowe dla władzy publicznej.

Celem artykułu jest prezentacja problemu wynikającego z niewłaściwego dysponowania zasobami, co w wypadku wody jest realnym zagrożeniem i stanowi wyzwanie dla funkcjonowania państwa. Kieruje on uwagę na zagadnienia związane z ilością i jakością zasobów wodnych naszego kraju, a także stan ich zabezpieczenia. Przez analizę materiałów zastanych

(*desk research*), artykuł jest próbą weryfikacji hipotezy, że stan zasobów wodnych Polski nie gwarantuje zapewnienia bezpieczeństwa wodnego. Ocena dokonana na potrzeby tej pracy, choć ma jakościowy i z konieczności wrywkowy charakter, odnosi się do rzetelnych i empirycznych danych. W analizie wykorzystano wybrane Informacje o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz dostępne opracowania i raporty statystyki publicznej, a także innych instytucji publicznych oraz niezależnych *think thanków*.

Należy jednocześnie podkreślić, że artykuł podejmuje problematykę bezpieczeństwa zasobów wodnych z nieco innej perspektywy niż wcześniej opublikowany na łamach „Kontroli Państwowej”, a dotyczący podobnej problematyki⁴. Tym samym można go potraktować jako uzupełnienie lub też rozwinięcie wcześniejszych rozważań.

Bezpieczeństwo wodne i zasoby wodne

Bezpieczeństwo zasobów wodnych jest pochodną koncepcji bezpieczeństwa wodnego⁵, które można zdefiniować jako zdolność adaptacyjną do zapewnienia zrównoważonego dostępu i bezpiecznego korzystania z niezawodnej i właściwej ilości wody o odpowiedniej dla zdrowia jakości, źródeł

² Można wskazać tu także inne regulacje, jak np. dyrektywa 91/271/EWG Rady Wspólnot Europejskich z 21.5.1991, dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych – Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L 135/40 z 30.5.1991, ustawa z 27.4.2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.); ustawa z 27.4.2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.).

³ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.

⁴ Zob. W. Goleński: *Bezpieczeństwo wodne Polski. Efektywne zarządzanie zasobami*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2020.

⁵ Tamże.

jej utrzymania, w celu wspierania efektywności ekosystemów i produktywniej gospodarki⁶. Należy dodatkowo wskazać, że jest to koncepcja, która wychwytuje zagrożenia dla zrównoważonych i bezpiecznych zastosowań wody, pozyskiwanej z naturalnych i wywołanych przez człowieka źródeł. Odnosi się także do presji na zasoby wodne zarówno przez obecność wody (powódź lub zalanie), lub jej brak (susza lub zanieczyszczenia)⁷. W literaturze przedmiotu badacze definiują i analizują bezpieczeństwo wodne zauważając cztery różne cele: wykorzystanie wody w taki sposób, aby zwiększyć dobrobyt gospodarczy, zwiększenie sprawiedliwości społecznej, zwrot w stronę długoterminowego zrównoważonego rozwoju, zmniejszenie ryzyka związanego z wodą⁸. Można także przyjąć, że dotyczy ono kwestii zaopatrywania w wodę ludności i gospodarki państwa w związku z występowaniem sytuacji kryzysowych, tj. klęsk żywiołowych, wojny, konfliktów asymetrycznych czy ataków hybrydowych. Tym samym bezpieczeństwo zasobów wodnych, jako pochodna koncepcja, koncentruje się na ochronie wody jako zasobu, podczas gdy bezpieczeństwo wodne na konflikcie (zdarzeniu) wynikającym z braku wody lub skoncentrowanym na wywołaniu deficytu tego zasobu. Ochrona

zasobów wody obejmuje eliminację lub neutralizację szkody czy bezpośredniego zagrożenia, mogących w znacznym stopniu pogorszyć ekologiczny, chemiczny bądź ilościowy stan wód⁹. W tym sensie zakres znaczeniowy obu koncepcji można uznać za tożsamy.

Z pojęciem bezpieczeństwa zasobów wodnych jest ściśle związany termin stresu wodnego, czyli niedoboru wody. Powoduje go niezapewnienie bezpieczeństwa wodnego na odpowiednim poziomie. Niedobór występuje, gdy nie ma wystarczającej ilości wody, aby sprostać wymaganiom środowiska oraz społeczeństwa i gospodarki pod względem ilości lub jakości. Może być wywołany kombinacją czynników, takich jak zmiana klimatu, nadmierna turystyka, produkcja żywności, energii elektrycznej, a także łańcuchy konsumpcji czy duża gęstość zaludnienia. Niedobór wody to ogólny termin łączący suszę, niedobory ilościowe, jakość wody i jej dostępność. Susza odzwierciedla niedobór wody wynikający z krótko- lub długotrwałego niedoboru opadów. Susze rozprzestrzeniają się w cyklu hydrologicznym i w zależności od czasu trwania oraz intensywności mogą powodować takie skutki, jak: niska wilgotność gleby, obniżenie poziomu wód gruntowych, intruzja wód słonych, pogarszająca

⁶ *What is Water Security?* <<https://www.globalwaters.org/resources/blogs/swp/what-water-security>>, (dostęp 7.11.2023).

⁷ Por. J. D. Petersen-Perlman, J. C. Veilleux, A. T. Wolf: *International water conflict and cooperation: challenges and opportunities*, „Water International”, January 2017, s. 3; D. Grey, C. W. Sadoff: *Sink or swim? Water security for growth and development*, „Water Policy” nr 9/2007, s. 545-571.

⁸ A. Y Hoekstra, J. Buurman, K. C H van Ginkel: *Urban water security: A review*, „Environmental Research Letters” nr 13/2018, s. 2.

⁹ Komisja Europejska: *Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Zasoby naturalne Europy pod ochroną*. Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2013 <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0d47d29-bc9d-449c-9ce4-fb0ca2a3b92b.0018.02/DOC_1&format=PDF>, (dostęp 7.11.2023).

się jakość wody i zmniejszone przepływy rzeczne. Mogą więc mieć istotny wpływ na dobrostan ludzi, rozwój społeczno-gospodarczy i ekosystemy¹⁰. Przykładami zdarzeń, które mogą powodować realne zagrożenie dla zasobów wodnych, są m.in.: pobór wody powodujący zmianę jej stanu ilościowego, zrzuty substancji przechowywanych na terenach przemysłowych lub z cystern ciężarowych, kolejowych przewożących chemikalia (np. w wyniku wypadku), tamowanie wód powierzchniowych powodujące istotną zmianę potencjału ekologicznego wód, wycieki substancji chemicznych, ropy naftowej lub ścieków z podziemnych i naziemnych obiektów składowania, przetwarzania i transportu, powodujące szkody w wodach podziemnych i powierzchniowych (stan chemiczny)¹¹.

O wadze sytuacji i znaczeniu bezpieczeństwa zasobów wodnych w skali świata świadczy wypowiedź Sekretarza Generalnego ONZ, António Guterresa: „Dziś 40% ludności dotyka problem suszy, 80% ścieków jest odprowadzanych do środowiska bez oczyszczania, a ponad 90% katastrof dotyczących ludzkość jest powiązana z wodą”¹². Zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do wody i warunków sanitarnych przez zrównoważoną

gospodarkę zasobami wodnymi stanowi szósty cel zrównoważonego rozwoju Rezolucji ONZ¹³.

Stan zasobów wodnych Polski

W teorii ekonomii o wartości dobra decyduje jego rzadkość – różnica między ograniczonymi zasobami a nieograniczonymi potrzebami. Ludzie zwykle korzystają z wody, jakby jej ilość była nieograniczona. Tymczasem dostęp do wody dobrej jakości w wielu częściach świata zaczyna być poważnym problemem. Szacuje się, że 80% wszystkich ścieków przemysłowych i komunalnych jest uwalnianych do środowiska bez uprzedniego oczyszczenia – co stanowi przykład takiego podejścia do naszego najistotniejszego zasobu¹⁴.

Jak podaje Główny Urząd Statystyczny (GUS), Polska jest krajem ubogim w zasoby wodne, które wynoszą ok. 60 mld m³. W porach suchych ten poziom może spaść nawet poniżej 40 mld m³. Największe zasoby w Unii Europejskiej (w wartościach bezwzględnych) posiadają Francja, Szwecja i Niemcy¹⁵ – odpowiednio: 206 mld m³, 196 mld m³, 188 mld m³. W naszym kraju na jednego mieszkańca przypada ok. 1600 m³/rok (ilość wody odpływającej z danego kraju na jednego mieszkańca), w trakcie suszy wskaźnik ten obniża

¹⁰ EAA, *Water resources across Europe – confronting water stress: an updated assessment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2021, nr 12/2021, p. 11.

¹¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK *Działania zapobiegawcze i naprawcze podejmowane w związku z wystąpieniem szkód w środowisku*, <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/071/>>, (dostęp 8.11.2023).

¹² Fundacja Veolia Polska: *Akademia Wodna... bo liczy się każda kropla*, Warszawa 2021, s. 7.

¹³ ONZ, *Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. 70/1. Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030* <https://sdg.gov.pl/o_sdg/>, (dostęp 27.11.2023).

¹⁴ Por. A. Azoulay: *Foreword* [in:] *Valuing Water*, The United Nations World Water Development Report 2021, UNESCO, Paris 2021.

¹⁵ GUS, *Ochrona środowiska 2022*, Warszawa 2022, s. 51.

się poniżej 1000 m³/rok/osobę. Jedynie w dwóch krajach UE odnawialne zasoby wody słodkiej na mieszkańca są znacznie niższe niż w Polsce – na Malcie (177 m³/os./rok) i na Cyprze (371 m³/os./rok). W Czechach wartość jest zbliżona do naszego (1532 m³/os./rok). Średnia wartość w Europie wynosi około 4500 m³/rok/osobę¹⁶. W wypadku wód pobieranych 70% z nich wykorzystuje przemysł, 20% gospodarka komunalna, około 10% rolnictwo i leśnictwo. Pobór wód powierzchniowych i podziemnych w Polsce wynosi ok. 12 km³/rok, co stanowi 20% zasobów wód płynących w stosunku do wartości całkowitego odpływu na poziomie około 61 km³/rok¹⁷.

W odniesieniu do zasobów wód powierzchniowych w Polsce problemem jest ich duża zmienność czasowa i terytorialna, co powoduje okresowe nadmiary i deficyty w rzekach. Dodatkowo istniejące zbiorniki retencyjne charakteryzują się małą pojemnością, która łącznie nie przekracza 6% objętości odpływu rocznego wód z obszaru kraju, co nie zapewnia dostatecznej ochrony przed okresowymi nadmiarami lub deficytami¹⁸. Niski poziom zasobów wodnych wynika m.in. ze ścierania się wpływów kontynentalnych z oceanicznymi, powodujących dużą zmienność sezonową i nieprzewidywalność opadów.

Położenie Polski w stosunku do oceanu sprawia, że opady są mniejsze niż w większości krajów europejskich. Bezśnieżne zimy, często występujące w ostatnich latach, również niekorzystnie wpływają na zasoby wodne kraju¹⁹.

Obecnie tylko 1,1% polskich rzek spełnia kryteria dobrego stanu wyznaczone ramową dyrektywą wodną. Mamy zaledwie cztery lata na poprawę stanu pozostałych 98,9%²⁰. Niezależni eksperci wskazują, że blisko 10% rzek i jezior spełnia wymogi dobrej lub bardzo dobrej jakości. Jeśli chodzi o wodę pitną, w znacznej mierze pochodzi ona z wód głębinowych, natomiast ok. 40-50% z powierzchniowych. To pokazuje jak niski jest zasób wody do picia w naszym kraju²¹. W latach 2016–2021 oceniono 4585 jednolitych części wód powierzchniowych (jcw) w ramach monitoringu diagnostycznego rzek, z czego najwięcej w obszarach dorzeczy Wisły i Odry. Znikoma liczba badanych jcw obejmujących wody rzeczne, w tym zbiorniki zaporowe, osiągnęła stan dobry (jedynie 22 jcw), natomiast 4563 jcw miało stan zły²². Podobnie stan wód powierzchniowych oceniono w latach 2011–2016 oraz w 2016–2021 dla jednolitych części wód jezior. W 33,5% naturalnych jezior stwierdzono dobry stan ekologiczny,

¹⁶ Fundacja GAP, *Raport gospodarowanie wodą. Wyzwania dla Polski*, Kraków 2020, s. 13-15.

¹⁷ *Woda w rolnictwie. Ekspertyza*, R. Borek (red.) i in. Koalicja Żywa Ziemia, Warszawa 2020, s. 180.

¹⁸ GUS, *Ochrona środowiska 2022*, Warszawa 2022, s. 51.

¹⁹ UN Global Compact, *Zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce w 2018 r.*, Mazowieckie Centrum Poligrafii Warszawa 2018, s. 20.

²⁰ Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi: *Biała księga polskich rzek. Lekcje płynące z katastrofy odrzańskiej*, Warszawa, marzec 2023, s. 5.

²¹ <<https://www.money.pl/gospodarka/polska-ma-niewielkie-zasoby-wodne-6910947323791936a.html>>

²² GIOŚ, *Syntetyczny raport z klasyfikacji oceny stanu jednolitych części wód powierzchniowych wykonanej za 2019 rok na podstawie danych z lat 2014–2019*, Warszawa, wrzesień 2020 r.

z kolei co najmniej dobry potencjał ekologiczny osiągnęło 24,5% silnie zmienionych akwenów. Dobry stan chemiczny osiągnęło 80,1% przebadanych jezior, a dobry stan jcwsp stwierdzono w 15,7% sprawdzonych akwenów. W latach 2011–2016 i później oceniono także jcwsp przejściowych i przybrzeżnych. Żadna z monitorowanych nie została zweryfikowana jako będąca w bardzo dobrym lub dobrym stanie (lub maksymalnym potencjale) ekologicznym jcwsp. Ocena stanu chemicznego tych wód wykonana w tych samych latach wykazała, że połowa jcwsp znajdowała się w stanie dobrym chemicznym oraz w stanie poniżej dobrego²³.

W wypadku wód podziemnych, przeprowadzone przez Polską Służbę Hydrologiczną analizy wskazują, że na obszarze 91% powierzchni kraju występują bardzo wysokie i wysokie rezerwy zasobów wód podziemnych dostępnych do zagospodarowania. Obszary o średnich rezerwach obejmują 5,7%, zaś niskie i bardzo niskie dotyczą 1,9% powierzchni kraju²⁴. Jednakże 1,4% powierzchni Polski jest zagrożona brakiem rezerw zasobów wód podziemnych dostępnych do zagospodarowania (stopień ich wykorzystania powyżej 90%). Są to przeważnie obszary odwodnienia kopalń odkrywkowych oraz rejonu dużej koncentracji ujęć

aglomeracji miejsko-przemysłowych²⁵. Wody podziemne, stanowiące według szacunków ONZ około 99% całej słodkiej wody płynnej na Ziemi, mogą przynieść społeczeństwom ogromne korzyści w obszarze społeczno-gospodarczym i środowiskowym. Te gruntowe już zapewniają ludziom połowę objętości wody pobieranej do użytku domowego. Ten zasób naturalny jest jednak często niedoceniany i w związku z tym źle zarządzany, a nawet nadużywany²⁶.

Do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa zasobów wodnych niezbędne jest wykorzystanie potencjału środowiska naturalnego służącego absorpcji, retencji oraz odtwarzaniu wód powierzchniowych i podpowierzchniowych. W dłuższej perspektywie jest to podstawą do stworzenia systemu, który zapewni Polsce, a także Unii Europejskiej adaptację do postępujących zmian klimatycznych²⁷. Nie mniej ważne jest także właściwe utrzymanie i modernizowanie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, aby zagwarantować jak najbardziej efektywne zaopatrzenie w wodę ludności oraz sektora usług, przemysłu i rolnictwa. Warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa zasobów wodnych w sytuacji realnego ich deficytu powinno być jak najbardziej optymalne wykorzystanie tych zasobów,

²³ Por. UN Global Compact Network Poland, *Zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce 2018*, Global Compact Network Poland, Warszawa 2018, s. 23 i GIOŚ: *Syntetyczny raport (...)*..., op. cit.

²⁴ Por. GUS, *Ochrona środowiska 2022*, Warszawa 2022, s. 81.

²⁵ A. Sadurski, L. Skrzypczyk, M. Woźnicka, J. Kaczmarzyk: *Zdrowa woda z głębi Ziemi*, PIG PIB, PSH, Warszawa 2010.

²⁶ Zob. The United Nations World Water Development Report 2022: *Groundwater. Making the invisible visible*, Paris 2022.

²⁷ Por. J. Gryz, S. Gromadzki: *Przeciwdziałanie suszy w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 42/2023, s. 201.

uwzględniające potrzeby wszystkich interesariuszy oraz przeciwdziałanie potencjalnemu i realnemu marnotrawstwu.

Bezpieczeństwo zasobów wodnych

W skali globalnej, europejskiej oraz krajowej niedobory wody oddziałują na wiele różnych rodzajów działalności gospodarczej, od rolnictwa, akwakultury i turystyki po chłodzenie w elektrowniach i żeglugę towarową po rzekach²⁸. Obserwowane zmiany klimatu mają zdaniem ekspertów ogromny wpływ na bezpieczeństwo zasobów wodnych²⁹. Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF) przygotował zestawienie dziesięciu faktów potwierdzających tę opinię:

- ekstremalne zjawiska pogodowe i zmiany we wzorcach obiegu wody utrudniają dostęp do czystej wody pitnej, zwłaszcza dzieciom;
- około 74% klęsk żywiołowych w latach 2001–2018 miało związek z wodą. Wśród nich były zarówno susze, jak i powódzie. Częstotliwość i intensywność takich zdarzeń prawdopodobnie wzrośnie wraz z pogłębiającymi się zmianami klimatu;
- około 450 milionów dzieci mieszka na obszarach nieposiadających wystarczającej ilości wody na zaspokojenie codziennych potrzeb;

- klęski żywiołowe mogą zniszczyć lub zanieczyścić całe zasoby wody, zwiększając ryzyko chorób takich jak cholera i tyfus;
- rosnące temperatury mogą prowadzić do pojawienia się śmiertelnych patogenów w źródłach słodkiej wody, czyniąc ją niezdatną do picia;
- zanieczyszczona woda stanowi ogromne zagrożenie dla życia. Choroby związane z brudną wodą i nieodpowiednimi warunkami sanitarnymi są jedną z głównych przyczyn zgonów dzieci poniżej piątego roku życia;
- każdego dnia ponad 700 dzieci poniżej piątego roku życia umiera z powodu chorób biegunkowych wywołanych przez brudną wodę;
- zmiany klimatu pogłębiają niedobór wody, prowadząc do zwiększonej konkurencji o zasoby, a nawet do konfliktów;
- do 2040 r. niemal 25% dzieci będzie mieszkać na obszarach o bardzo dużym niedoborze wody;
- podnoszący się poziom mórz powoduje, że słodka woda ulega zasoleniu, co zagraża zasobom wodnym, z których korzystają miliony ludzi³⁰.

Zmiany klimatyczne jasno wskazują na ograniczony charakter tych zasobów. Dbanie o nie powinno opierać się na racjonalnym podejściu do dysponowania

²⁸ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów pt. „Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu”, COM(2021) 82 final.

²⁹ Por. The United Nations World Water Development Report 2021, *Valuing Water*, UNESCO, Paris, 2021, s. 17. The United Nations World Water Development Report 2022, *Groundwater. Making the invisible visible*, Paris 2022, s.101-114.

³⁰ UNICEF, *Woda i globalny kryzys klimatyczny: 10 rzeczy, o których musisz wiedzieć*, 22 kwietnia 2022, <<https://unicef.pl/co-robimy/aktualnosci/news/woda-i-globalny-kryzys-klimatyczny-10-rzeczy-o-ktorych-musisz-wiedziec>>, (dostęp 7.11.2023).

wspólnymi zasobami³¹, czyli „powinno uwzględnić zasadę wspólnych interesów i być realizowane przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawiceli lokalnych społeczności tak, aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne. W związku z tym proces zarządzania zasobami wodnymi winien służyć zaspokojeniu potrzeb ludności, gospodarki oraz ochronie wód i środowiska, w szczególności w zakresie: zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności, ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniami oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją, utrzymania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i od wód zależnych, ochrony przed powodzią i suszą, zapewnienia wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu, zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją, tworzenia warunków dla energetycznego, transportowego oraz rybackiego wykorzystania wód”³².

W kontekście incydentów, które miały miejsce w ostatnich latach warto podkreślić, że zasoby wodne Polski nie są dostatecznie chronione, zaś wspólne interesy

różnych grup (zbiorowości) nie były w wystarczającym stopniu respektowane³³.

Dwa lata temu mieliśmy do czynienia z bezprecedensowym zagrożeniem bezpieczeństwa zasobów wodnych. W sierpniu 2022 r. na Odrze odnotowano masowe śnięcie ryb, które ostatecznie doprowadziło do śmierci około 360 ton ryb i miało wpływ na środowisko na pięćsetkilometrowym odcinku rzeki. Bezpośrednim czynnikiem był znaczny zakwit toksycznych glonów, który nastąpił w wyniku zasolenia wód Odry. To z kolei było spowodowane – przynajmniej częściowo – zrzutami ścieków przemysłowych o dużej zawartości soli, m.in. z działalności górniczej. Wysokie stężenia składników odżywczych, zwłaszcza fosforu i azotu, również miały kluczowe znaczenie w promowaniu zakwitów glonów³⁴. Zrzuty zanieczyszczonej wody do Odry i jej dopływów w warunkach suszy hydrologicznej wytworzyły korzystne warunki dla zakwitów słonolubnej złotej algi³⁵.

W sierpniu 2023 r. media podały informacje³⁶ o przypadkach zakażenia bakterią Legionelli, która do 15 września 2023 r. pochłonęła w Polsce 25 ofiar śmiertelnych.

³¹ Zob. K. Marton-Gadoś: *Dobra wspólnie – metodologia badania zjawiska*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” nr 4/2014; E. Ostrom: *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013; G. Hardin: *The Tragedy of the Commons*, „Science” 162/1968.

³² A. Potoczek: *Gospodarowanie zasobami wody jako element bezpieczeństwa lokalnego w procesie zarządzania jednostką terytorialną*, „Zeszyty Naukowe WSG”, t. 31, seria Ekonomia, nr 9/2017, s. 114.

³³ Zob. Ł. P. Wołyniec: *Zasoby przyrodnicze jako przykład dóbr typu CPR (common-pool resources). Konflikty o dostęp do wspólnych zasobów i ich znaczenie dla rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Konteksty Społeczne” I(2)/2013.

³⁴ Zob. European Commission: *An EU analysis of the ecological disaster in the Oder River of 2022*. JRC Technical Report, Luxembourg 2023.

³⁵ Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi..., op.cit., s. 5.

³⁶ Zob. R. Jankiewicz, *Kolejne samorzady mają problemy ze skażoną wodą*, Serwis Samorządowy PAP <<https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/kolejne-samorzady-maja-problemy-ze-skazona-woda>>, (dostęp 27.11.2023); A. Kielar: *Skażona woda pitna pod Warszawą. Sanepid wydał ostrzeżenia w gminie Piaseczno*, Portal I.pl <<https://i.pl/skazona-woda-pitna-pod-warszawa-sanepid-wydal-ostrezenia-w-gminie-piaseczno/ar/c1-17779595>>, (dostęp 27.11.2023).

Kilkaset osób było hospitalizowanych. Sanepid wskazał, że utrzymujące się wysokie temperatury powietrza sprzyjają namnażaniu się pałeczek bakterii legionella w wewnętrznych instalacjach wodnych. W związku z zakażeniami tą bakterią, Główny Inspektor Sanitarny polecił wszystkim jednostkom Państwowej Inspekcji Sanitarnej w kraju wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem zasad bezpieczeństwa zdrowotnego wody przez zarządzających wodociągami i instalacjami wodnymi³⁷.

Kryzys ekologiczny na rzece Odrze w 2022 r. ujawnił, że organy publiczne nie były przygotowane do przeciwdziałania zagrożeniom spowodowanym zanieczyszczeniem wód rzecznych. Wykazano wiele zaniechań z ich strony, okazało się ponadto, że rozwiązania prawne mające skutecznie chronić wody powierzchniowe przed ich zanieczyszczeniem były niewystarczające³⁸. Doprowadziło to do ogromnego marnotrawstwa wody, jej niewłaściwego wykorzystania w imię określonych interesów. Polityka publiczna dotycząca Odry – a także innych polskich rzek – powinna dostrzegać rzeczywistą wartość wody, zasobu nie tylko ekonomicznego, ale takiego, który obejmuje interes wszystkich zainteresowanych³⁹.

Jednym z newralgicznych sektorów w odniesieniu do bezpieczeństwa zasobów wodnych jest rolnictwo, wykorzystujące około 70% jego odnawialnych zasobów. Na drugim miejscu jest przemysł (20%), a dopiero na trzecim wykorzystanie wody na cele komunalne (10%)⁴⁰. Wobec postępujących zmian klimatu, w tym niemal corocznej suszy, gwałtownie rosną potrzeby rolnictwa związane z nawadnianiem upraw. Prawdopodobne jest, że w nieodległej przyszłości ten sektor stanie się największym użytkownikiem wody w Polsce. Brak narzędzi weryfikacji faktycznego poboru wody przez rolnictwo utrudnia ocenę skali zjawiska⁴¹. Dodatkowo roczny cykl opadów w naszej szerokości geograficznej jest niekorzystny – w okresie wegetacyjnym wzrasta przewaga parowania nad opadem⁴². Dlatego też nawadnianie pomaga rolnikom chronić się przed skutkami nieregularnych opadów, poprawia żywotność i jakość upraw oraz zwiększa plony, jednak znacznie uszczupla zasoby wody. Europejski Trybunał Obrachunkowy podał, że w 2016 r. nawadnianie stosowano jedynie na ok. 6% użytków rolnych, ale rolnictwo odpowiadało za 24% całości poboru wody⁴³.

³⁷ Zob. Legionella – informacje <<https://www.gov.pl/web/psse-parczew/legionella---informacje>>, (dostęp 27.11.2023).

³⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK *Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze*, nr ewid. D/22/505/LOP, s. 10. Na temat tej katastrofy ekologicznej więcej w artykule na s. 40.

³⁹ Por. The United Nations World Water Development Report 2021..., op.cit., s. 19.

⁴⁰ *Woda w rolnictwie. Ekspertyza...*, op.cit., s. 180.

⁴¹ *Raport Gospodarowanie wodą wyzwaniem dla Polski*, Z Kundzewicz (red.), J. Zaleski, A. Januchta-Szostak, E. Nachlik, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2020, s. 17.

⁴² *Woda w rolnictwie. Ekspertyza...*, op.cit., s. 179.

⁴³ ETO, *Zrównoważone wykorzystanie zasobów wodnych w sektorze rolnictwa – zamiast promować bardziej efektywne korzystanie z wód środki w ramach WPR najprawdopodobniej doprowadzą do wzrostu zużycia*,

Przy pogłębiającym się pustynnieniu Europy⁴⁴ konieczność nawadniania upraw z pewnością będzie powszechniejszym zjawiskiem, co zwiększy ryzyko wystąpienia deficytów wody przeznaczanej do innych celów. Szacuje się, że do 2050 r. zapotrzebowanie sektora rolniczego i przemysłowego na wodę może wzrosnąć w skali globalnej nawet dwukrotnie. W związku z tym istnieje zagrożenie, że znaczna część populacji zostanie narażona na brak wody pitnej. Do 2030 r. możemy spodziewać się blisko 50 mln uchodźców, którzy będą zmuszeni do zmiany swojego miejsca zamieszkania ze względu na brak dostępu do wody⁴⁵. Tym samym narastający stres wodny na świecie będzie oddziaływał na wieloaspektowe bezpieczeństwo krajów UE, w tym Polski.

W ostatnich latach kwestie bezpieczeństwa zasobów wodnych, w tym ochrony infrastruktury do jej przesyłu, były wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli⁴⁶. Już w 2016 r. NIK oceniła, że działania realizowane przez skontrolowane przedsiębiorstwa wodociągowe i gminy nie gwarantują należytej ochrony jakości wody ujmowanej i podawanej do sieci wodociągowej, a przeznaczonej do spożycia

przez ludzi⁴⁷. Stopień zabezpieczenia jej dostaw na wypadek braku możliwości korzystania z sieci wodociągowych (np. w wyniku skażenia) był niewystarczający⁴⁸. Na bezpieczeństwo zasobów wodnych wpływ ma także infrastruktura służąca do odbioru ścieków komunalnych, co wykazano w kolejnych latach. Infrastruktura skontrolowanych gmin nie pozwalała na przyjęcie i oczyszczenie wszystkich nieczystości ciekłych powstałych na terenach nieskanalizowanych. Gminy, w których powszechnie jest wykorzystywanie zbiorników bezodpływowych, w latach 2019–2021 nie zapewniły właściwej ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych. Jak wskazują wyniki kontroli, gminna infrastruktura niezbędna do usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych była niewystarczająca, dlatego do środowiska w stanie nieoczyszczonym wprowadzono łącznie ok. 5,9 mln m³ ścieków, co stanowiło 81,9% wszystkich wytworzonych na tych terenach nieczystości ciekłych i 89,0% pochodzących z nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe (w skrajnych przypadkach

Sprawozdanie specjalne nr 20/2021, s. 5.

⁴⁴ Zob. ETO, *Zwalczanie pustynnienia w UE – rosnące zagrożenie wymagające intensyfikacji działań*, „Sprawozdanie specjalne” nr 33/2018.

⁴⁵ <<https://www.money.pl/gospodarka/polska-ma-niewielkie-zasoby-wodne-6910947323791936a.html>>

⁴⁶ W tym m.in. kontrole o nr. ewid. P/16/045/KSI, 177/2016/P/16/045/KSI; 142/2017/P/16/068/LKA; 196/2017/P/17/048/KSI; 186/2017/P/17/107/LZG; 184/2018/P/18/076/LKR; 139/2021/P/21/066/LKA.

⁴⁷ Informacja o wynikach kontroli NIK *Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia*, nr ewid. P/16/045/KSI, Departament Środowiska, <https://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz_nik-P-16-045-woda-do-spozycia-b_typ,k.pdf>, (dostęp 08.11.2023).

⁴⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK *Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych*, nr ewid. P/16/068/LKA, Delegatura w Katowicach, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,14969,vp,17439.pdf>>, (dostęp 29.11.2023).

ponad 99%)⁴⁹. Ponadto w wypadku gmin z województwa opolskiego Izba stwierdziła, że prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych było niezrzetelne. Wykazano także zaniechania kontroli umów dotyczących wywozu ścieków bytowych oraz organizowania zastępczego ich wywozu, a także braku rzetelnej weryfikacji prawidłowości realizacji obowiązków przez przedsiębiorców zajmujących się opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych⁵⁰. Jednocześnie w odniesieniu do działalności przedsiębiorstw wodociągowych w gminach wiejskich NIK stwierdziła, że nie gospodarowały one efektywnie zasobami wodnymi, a znaczną część zadań w tym obszarze wykonywały nieprawidłowo. Skontrolowane gminy wiejskie nieskutecznie realizowały nadzór nad zbiorowym zaopatrzeniem w wodę⁵¹, zaś 25% sprawdzonych jednostek nie przestrzegało ograniczeń poboru wody. W niewystarczający sposób wywiązyvano się również z obowiązków związanych z funkcjonowaniem stref ochronnych ujęć wody. W blisko połowie objętych kontrolą przedsiębiorstw stwierdzono nieprawidłowości polegające

głównie na niewłaściwym zabezpieczeniu lub oznaczeniu terenu ochrony bezpośredniej ujęć wody czy użytkowaniu gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia. Szczególnie niepokojące w kontekście stanu zasobów wodnych w Polsce było stwierdzenie w jednostkach objętych kontrolą ok. 1,8 tys. awarii sieci wodociągowej, które spowodowały straty oszacowane na ponad 21 mln zł – jedną trzecią wielkości wody wyprodukowanej⁵². Jednocześnie, jak podał GUS, w 2021 r. skontrolowano 99,6% wodociągów oraz 83,6% innych podmiotów zaopatrujących ludność w wodę (np. indywidualne ujęcia wody, cysterne, punkty poboru wody do napełniania jednostkowych opakowań). Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej podały, że we wspomnianym okresie nastąpił niewielki spadek ilości wody odpowiadającej wymaganiom stawianym wodzie zdanej do spożycia, a wzrosła ilość tej nieodpowiadającej wymaganiom. Wodociągi o największej wydajności (powyżej 10 mln m³/dobę) dostarczyły w 2021 r. w 100% wodę bezpieczną dla zdrowia; nieco niższej jakości (w 98,3% spełniającej wymagania) doprowadziły wodociągi

⁴⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK *Zabezpieczenie wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych*, nr ewid. P/21/066/LKA, Delegatura w Katowicach, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lka~p_21_066_202107141208571626257337~01,typ,k.pdf>, (dostęp 27.11.2023).

⁵⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK *Realizacja zadań dotyczących odbioru nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych przez wybrane gminy województwa opolskiego*, nr ewid. P/21/083/LOP, Delegatura w Opolu, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lop~p_21_083_202107091304581625828698~01,typ,k.pdf>, (dostęp 27.11.2023).

⁵¹ Informacja o wynikach kontroli NIK *Gospodarowanie zasobami wodnymi przez przedsiębiorstwa wodociągowe w gminach wiejskich, delegatura w Zielonej Górze*, nr ewid. P/21/102/LZG, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lzg~p_21_102_202111170912361637136756~01,typ,k.pdf>, (dostęp 27.11.2023).

⁵² Tamże.

o najniżej wydajności, tj. poniżej 100 m³/dobę oraz inne podmioty zaopatrujące w wodę (98,1% wody spełniającej wymagania)⁵³. Jeśli chodzi o jakość wód podziemnych GUS poinformował, że w 2021 r. przebadano je w 380 punktach pomiarowych⁵⁴. Najwięcej z nich znalazło się w III klasie jakości (35%), najmniej w I klasie (2%). Wody II klasy jakości stwierdzono w 31% punktów pomiarowych, a wody IV i V klasy jakości – odpowiednio w 24% i w 8%. Oznacza to, że w ok. 68% punktów stan chemiczny wód podziemnych określono jako dobry, w pozostałych 32% jako słaby⁵⁵.

W kontekście przytoczonych wybranych wyników kontroli NIK oraz wskazanych powyżej tendencji i incydentów nawet relatywnie niewielki spadek jakości wód powierzchniowych – tych znajdujących się w sieci wodociągowej oraz podziemnych – powinien budzić niepokój, szczególnie w sytuacji nieuwzględniania znaczenia wspólnego zasobu, jakim jest woda w procesie jego rozdysponowania.

Podsumowanie

W artykule zaprezentowano: koncepcję bezpieczeństwa zasobów wodnych, stan zasobów oraz wybrane dane dotyczące ich bezpieczeństwa. Ta prezentacja, choć ma wycinkowy charakter, pozwoliła

jednoznacznie potwierdzić postawioną na wstępie hipotezę. Zasobom wodnym w Polsce nie został zapewniony optymalny poziom bezpieczeństwa. W artykule skupiono się w znacznej mierze na skutkach występujących nieprawidłowości i zaniedbań, przede wszystkim katastrofy ekologicznej na Odrze oraz zakażeń bakterią legionelli. Warto pamiętać, że pierwotną przyczyną niewłaściwego gospodarowania zasobami wodnymi jest słabość zarządzania nimi na wszystkich poziomach – gminnym, regionalnym i ogólnopolskim. Czynniki egzogeniczne, takie jak spowodowane zmianami klimatu pustoszenie i zmienność opadów powinny skłonić twórców polityki publicznej (*policy makers*) do takiego dostosowania prowadzonej działalności, aby skutecznie chronić nasz najcenniejszy zasób. Wieloaspektowość problemu zapewnienia bezpieczeństwa zasobów wodnych uniemożliwia zwięzłe i syntetyczne przedstawienie rekomendacji w tym zakresie. Rozumiejąc jednakże różnice pomiędzy skutkami i przyczynami zaprezentowanych problemów konieczne jest wskazanie m.in.: na ogromne znaczenie retencjonowania wody⁵⁶, ochronę wód głębinowych i wykorzystanie ich przede wszystkim jako rezerwuaru wody pitnej⁵⁷, konieczność ustanowienia jasnego podziału kompetencji pomiędzy organami

⁵³ GUS: *Ochrona...*, op.cit., s.80.

⁵⁴ Badanie przeprowadzono z uwzględnieniem klas jakości wód. Klasy jakości I-III stanowią wody o dobrym stanie chemicznym, natomiast klasy IV i V stanowią wody o słabym stanie chemicznym, których jakością jest wynikiem oddziaływania presji antropogenicznej.

⁵⁵ GUS: *Ochrona...*, op.cit., s. 79.

⁵⁶ Komunikat 01/2020 Interdyscyplinarnego Zespołu doradczego..., op.cit.; Ministerstwo Infrastruktury, *Retencja. Zatrzymaj wodę! Program przeciwdziałania niedoborowi wody*, Warszawa, grudzień 2021.

⁵⁷ *Woda w rolnictwie...*, op.cit., s. 181.

zarządzającymi zasobami wodnymi⁵⁸, stworzenie na poziomie lokalnym, regionalnym i ogólnopolskim planów ochrony zasobów wody⁵⁹ jako elementów sprawnego systemu zarządzania kryzysowego⁶⁰ i obrony cywilnej⁶¹, a także – w wypadku gospodarowania wodą dla celów rolniczych – wprowadzenie zasady solidarnej odpowiedzialności wszystkich użytkowników za stan jakościowy i ilościowy wód w zlewni⁶².

Wskazane powyżej rozwiązania stanowią jedynie wycinek działań koniecznych do zapewnienia bezpieczeństwa zasobów wodnych. Dalsze ignorowanie znaczenia

efektywnego zarządzania wodą sprawi, że w nieodległej perspektywie będą miały miejsce katastrofy ekologiczne i humanitarne.

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

⁵⁸ Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi..., op.cit. s. 77.

⁵⁹ Por. J. Gryz, S. Gromadzki..., s. 205-206.

⁶⁰ Por. Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi..., op.cit. s. 77; Informacja o wynikach kontroli NIK *Działania podmiotów publicznych...*, op. cit, s. 40.

⁶¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK *Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi*, nr ewid. P/22/029/KPB, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,28523,vp,31353.pdf>>, (dostęp 04.12.2023).

⁶² *Woda w rolnictwie. Ekspertyza...*, op.cit. s. 92.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo wodne, sytuacja hydrologiczna, woda pitna, katastrofa ekologiczna

Bibliografia:

1. Azoulay A.: *Foreword*, in: The United Nations World Water Development Report 2021: *Valuing Water*, UNESCO, Paris 2021.
2. EAA, *Water resources across Europe – confronting water stress: an updated assessment*, nr 12/2021, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.
3. European Commission, *An EU analysis of the ecological disaster in the Oder River of 2022*. JRC Technical Report, Luxembourg 2023.
4. ETO, *Zwalczanie pustynnienia w UE – rosnące zagrożenie wymagające intensyfikacji działań*, „Sprawozdanie specjalne” 33/2018.
5. ETO, *Zrównoważone wykorzystanie zasobów wodnych w sektorze rolnictwa – zamiast promować bardziej efektywne korzystanie z wód śródki w ramach WPR najprawdopodobniej doprowadzą do wzrostu zużycia*, „Sprawozdanie specjalne” 20/2021.

6. Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, *Biała księga polskich rzek. Lekcje płynące z katastrofy odrzańskiej*, Warszawa marzec 2023.
7. Fundacja GAP, *Raport gospodarowanie wodą. Wyzwania dla Polski*, Kraków 2020.
8. GUS, *Ochrona środowiska 2022*, Warszawa 2022.
9. Fundacja Veolia Polska, *Akademia Wodna... bo liczy się każda kropla*, Warszawa 2021.
10. GIOŚ, *Syntetyczny raport z klasyfikacji oceny stanu jednolitych części wód powierzchniowych wykonanej za 2019 rok na podstawie danych z lat 2014-2019*, Warszawa, wrzesień 2020.
11. Grey D., Sadoff C. W.: *Sink or swim? Water security for growth and development*, „Water Policy” nr 9/2007.
12. Gryz J., Gromadzki S.: *Przeciwdziałanie suszy w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 42/2023.
13. Hardin G.: *The Tragedy of the Commons*, „Science” nr 162/1968.
14. Hoekstra A. Y, Buurman J., van Ginkel K. C H.: *Urban water security: A review*, „Environmental Research Letters” nr 13/2018.
15. Jankiewicz R.: *Kolejne samorządy mają problemy ze skażoną wodą*, Serwis Samorządowy PAP.
16. Kielar A.: *Skażona woda pitna pod Warszawą. Sanepid wydał ostrzeżenia w gminie Piaseczno*, Portal I.pl.
17. Marton-Gadoś K.: *Dobra wspólne – metodologia badania zjawiska*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” nr 4/2014.
18. ONZ: *Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. 70/1. Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*.
19. Ostrom E.: *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
20. Petersen-Perlman J. D., Veilleux J. C., Wolf A. T., *International water conflict and cooperation: challenges and opportunities*, „Water International” January 2017.
21. Potoczek A.: *Gospodarowanie zasobami wody jako element bezpieczeństwa lokalnego w procesie zarządzania jednostką terytorialną*, „Zeszyty Naukowe WSG”, seria: Ekonomia, nr 9/2017.
22. *Raport Gospodarowanie wodą wyzwaniem dla polski*, Z Kundzewicz, J. Zaleski, A. Januchta-Szostak, E. Nachlik (red.), Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2020.
23. Sadurski A., Skrzypczyk L., Woźnicka M., Kaczmarzyk J.: *Zdowa woda z głębi Ziemi*, PIG PIB, PSH, Warszawa 2010.
24. The United Nations World Water Development Report 2021, *Valuing Water*, UNESCO, Paris, 2021.
25. The United Nations World Water Development Report 2022, *Groundwater. Making the invisible visible*, Paris 2022.
26. UN Global Compact, *Zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce w 2018 r.*, Mazowieckie Centrum Poligrafii, Warszawa 2018.
27. *Woda w rolnictwie. Ekspertyza*. R. Borek (red.) i in., Koalicja Żywa Ziemia, Warszawa 2020.
28. Wołyńiec Ł. P.: *Zasoby przyrodnicze jako przykład dóbr typu CPR (common-pool resources). Konflikty o dostęp do wspólnych zasobów i ich znaczenie dla rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Konteksty Społeczne” nr I/2013.

ABSTRACT**Safety of Water Resources – Need for Sustainable Access and Use**

The objective of the article is to present the issue stemming from improper management of resources, which – in the case of water – makes a real threat and poses a challenge to the state's operations. The article focuses on the issues related to the volume and quality of water resources in our country, as well as their safety. Through the desk research, the article attempts to verify the hypothesis that the state of Polish water resources does not guarantee water safety. The assessment made for this purpose, although it is quality based and, necessarily, fragmentary in nature, refers to reliable and accurate empirical data. The analysis used selected pronouncements on audit results by NIK, as well as available materials and reports on public statistics, also developed by other public institutions and independent think tanks. At the same time, it is vital to emphasise that the article touches upon the issue of water resources safety from a different perspective than the one adopted in another article previously published in "Kontrola Państwowa" (Water Safety of Poland. Effective Management of Resources, edition 1/2020), which dealt with similar issues. Therefore this article can be treated as a supplement to, or an elaboration on, the previous considerations.

Wojciech Goleński, PhD, Senior Public Audit Expert, Department of Strategy of NIK, University of Opole, Institute of Economics and Finance,
ORCID: 0000-0001-8936-4510

Key words: water safety, hydrological state, potable water, ecological disaster

Z życia NIK

NOWI CZŁONKOWIE KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Na wniosek prezesa Najwyższej Izby Kontroli Mariana Banasia, po zasięgnięciu opinii sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej, Marszałek Sejmu RP Szymon Hołownia powołał 12 członków Kolegium NIK. Akty powołania wręczył im Szef Kancelarii Sejmu RP Jacek Cichocki. Pierwsze posiedzenie Kolegium w uzupełnionym składzie odbyło się 20 marca 2024 r. Prezes przedstawił nowych członków i wyraził nadzieję na merytoryczną współpracę. Na kolejnych stronach przybliżamy ich sylwetki.



Fot. Marek Brzezinski, NIK

Pamiętkowe zdjęcie po posiedzeniu Kolegium NIK, w pierwszym rządzie od prawej: wiceprezes NIK Jacek Kozłowski; dyrektor Delegatury NIK w Kielcach dr Grzegorz Walendzik; prof. dr hab. Patrycja Zawadzka; prezes NIK Marian Banaś; radca prezesa NIK Małgorzata Humel-Maciewiczak; dr Sylwiusz Królak; prof. dr hab. Mariusz Jabłoński; w drugim rządzie od lewej p.o. dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku Janusz Pawelczyk; dr Karol Bielski; dr hab. Dawid Sześciło; wiceprezes NIK Piotr Miklis; wiceprezes NIK dr Michał Jędrzejczyk; p.o. dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy dr Tomasz Sobecki; p.o. dyrektor Delegatury NIK w Łodzi Piotr Walczak i dyrektor generalny NIK dr Jarosław Melnarowicz.

Karol Bielski – ukończył studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, stopień doktora w dziedzinie nauk o zdrowiu uzyskał na Warszawskim Uniwersytecie Medycznym. Odbył m.in. podyplomowe studia z dziedziny zarządzania służbą zdrowia oraz zarządzania nieruchomościami, a także kursy księgowości. Posiada uprawnienia radcy prawnego i audytora wewnętrznego.

W latach 2019–2021 był adiunktem na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarzkiego w Warszawie, prowadził zajęcia związane z prawem i procedurą administracyjną oraz prawnymi i organizacyjnymi aspektami funkcjonowania ochrony zdrowia.

Obecnie kieruje Wojewódzką Stacją Pogotowia Ratunkowego w Warszawie. Jest prezesem Fundacji Innowacji i Społeczeństwa Obywatelskiego. Działał w Radzie Ochrony Pracy przy Sejmie RP w latach 2010–2024, odznaczony nagrodą Głównego Inspektora Pracy im. Haliny Krahelskiej oraz za zasługi dla ochrony zdrowia m.st. Warszawy.

Mariusz Jabłoński, prof. dr hab. – prawnik, nauczyciel akademicki, specjalizuje się w prawie konstytucyjnym. W 2000 r. uzyskał stopień doktora, a osiem lat później stopień doktora habilitowanego nauk prawnych. Od początku związany z Uniwersytetem Wrocławskim, kieruje tam Katedrą Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii oraz Podyplomowym Studium Ochrony Danych Osobowych. Posiada uprawnienia radcy prawnego.

Autor wielu opracowań naukowych, w tym monografii i komentarzy poświęconych dostępowi do informacji publicznej, ochronie danych osobowych oraz tajemnicom ustawowym. Jest także redaktorem naczelnym „Przeglądu Prawa i Administracji”, członkiem Rady Programowej IT w Administracji.

Grzegorz Haber – pracuje w Najwyższej Izbie Kontroli od 2006 r., zdobywał doświadczenie na stanowisku specjalisty, starszego specjalisty, kierownika wydziału, głównego specjalisty kontroli państwowej oraz wicedyrektora i radcy prezesa NIK. Jako ekspert brał udział w projektach międzynarodowych, w kontrolach równoległych NIK z udziałem innych państw, kontrolach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w Polsce, audycie organizacji międzynarodowych.

Obecnie na stanowisku radcy prezesa NIK i p.o. wicedyrektora Departamentu Strategii. Jest też członkiem Komitetu Sterującego ds. audytu NIK w Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej INTERPOL oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Kierownik projektów współpracy bliźniaczej w najwyższych organach kontroli Palestyny oraz Jordanii. Ekspert Banku Światowego – doradca w projekcie dotyczącym rozwoju potencjału najwyższych organów kontroli.

Z wykształcenia anglista, absolwent Wydziału Filologicznego Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz Wydziału Humanistycznego na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Ukończył także studia podyplomowe dotyczące zarządzania w administracji publicznej w Akademii Leona Koźmińskiego, menedżerskie studia podyplomowe w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz Akademię Kompetencji Menedżera w Akademii Leona Koźmińskiego. Odbył liczne kursy i szkolenia dotyczące systemu finansów publicznych oraz instytucji Unii Europejskiej. Zdał egzamin i uzyskał certyfikat

w zakresie międzynarodowych standardów rachunkowości w sektorze publicznym IPSAS, wydawany przez Stowarzyszenie Dyplomowanych Księgowych (ang. Association of Chartered Certified Accountants, ACCA). Obecnie słuchacz studiów MBA.

Małgorzata Humel-Maciewiczak – absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Ukończyła studia podyplomowe m.in. dotyczące audytu i kontroli zarządczej w PAN, studia podyplomowe Akademia Kompetencji Menedżera w Akademii Leona Koźmińskiego oraz studia podyplomowe poświęcone ocenie i audytowi projektów w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Posiada uprawnienia audytora wewnętrznego.

W Najwyższej Izbie Kontroli pracuje od 1999 r., od 10 lat na stanowisku radcy prezesa NIK. Zdobywała doświadczenie jako kontroler, doradca planujący i koordynujący proces kontrolny oraz wicedyrektor Departamentu Metodyki i Rozwoju Zawodowego. Uczestniczyła w pracach zespołu przeprowadzającego audyt Rady Europy. Jest wykładowcą na aplikacji kontrolerskiej. Była członkiem Kolegium NIK w latach 2020–2023. Od 1997 r. współpracuje z ośrodkami akademickimi, prowadzi także szkolenia z zakresu finansów publicznych oraz problematyki związanej ze standardami zawodowymi kontrolerów i audytorów.

Sylwester Królak – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz doktor nauk prawnych, specjalizuje się w prawie konstytucyjnym, europejskim i prawach człowieka. Odbił studia podyplomowe w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jest członkiem Okręgowej Izby Adwokackiej w Warszawie.

Pełnił wiele funkcji publicznych, w tym m.in.: podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, odpowiedzialnego za negocjacje akcesyjne z Unią Europejską oraz wdrażanie przyjętych przez Polskę zobowiązań dotyczących wymiaru sprawiedliwości, generalnego sprawozdawcy rządu RP przed Komitetem Praw Człowieka ONZ w Genewie, eksperta sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, członka Trybunału Stanu (2005–2015).

Jest autorem książek i artykułów naukowych, jak również referatów i wystąpień na międzynarodowych konferencjach naukowych poświęconych prawom człowieka, prawu europejskiemu oraz ustrojowi sądownictwa w Polsce.

Adam Mariański, dr hab. nauk prawnych – profesor nadzwyczajny Uczelni Łazarskiego (UŁa) w Warszawie, dyrektor Centrum Myśli Podatkowej UŁa; prezes Fundacji Polski Instytut Analiz Prawno-Ekonomicznych; doradca podatkowy oraz adwokat. W latach 2018–2022 pełnił funkcję przewodniczącego Krajowej Rady Doradców Podatkowych. Członek Europejskiego Stowarzyszenia Profesorów Prawa Podatkowego.

Specjalizuje się w zagadnieniach prawa finansowego, doradztwa podatkowego i postępowania administracyjnych, podatku dochodowego od osób prawnych, sukcesji podatkowej, kontroli i postępowania podatkowego, a także ochrony praw jednostki w prawie podatkowym i planowaniu podatkowym. Autor lub współautor ponad 250 publikacji z dziedziny prawa podatkowego, sukcesji podatkowej, biznesu oraz opinii dla Biura Analiz Sejmowych i Senatu RP.

Fot. Marek Brzeziński, NIK



Od marca 2024 r. Kolegium NIK pracuje w pełnym składzie. Zgodnie ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli, oprócz prezesa, wiceprezesów i dyrektora generalnego NIK, zasiada w nim 14 członków powoływanych przez Marszałka Sejmu RP na wniosek prezesa. Na zdjęciu obrady 20 marca 2024 r.

Czesław Martysz, prof. dr hab. – związany z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego (UŚ), na którym w 1982 r. uzyskał stopień doktora, w 2001 r. stopień doktora habilitowanego nauk prawnych, a w 2014 tytuł naukowy profesora. Na UŚ pełnił funkcję prodziekana, prorektora oraz przez 10 lat – dziekana.

W latach 1990–2019 był prezesem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, a w latach 2001–2017 (przez 5 kadencji) członkiem Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Wcześniej zasiadał w Radzie do spraw Reform Ustrojowych przy Prezisie Rady Ministrów, był doradcą Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, a także radnym w Radzie Miejskiej w Tychach.

Autor ponad 140 publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego ogólnego i egzekucyjnego, prawa samorządu terytorialnego oraz prawa ochrony środowiska. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z podziałem zadań i kompetencji między organami samorządu a organami administracji rządowej, miejscem administracji publicznej w systemie społeczno-politycznym, procedurami decyzyjnymi w administracji, kontrolą w administracji publicznej oraz wpływem informatyzacji na jej działania.

Janusz Pawelczyk – radca prezesa NIK, pełniący obowiązki dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Ukończył Wydział Prawa na Uniwersytecie Warszawskim w Białymstoku, uzyskując tytuł magistra prawa oraz studia oficerskie dla absolwentów studiów prawniczych w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. Tam odbył również studia podyplomowe

na kierunku zarządzanie i nadzór nad jednostkami administracji państwowej oraz na kierunku współpraca policji i samorządu w przeciwdziałaniu terroryzmowi.

Ukończył aplikację prokuratorską w Prokuraturze Okręgowej w Warszawie; posiada uprawnienia adwokata i radcy prawnego oraz uprawnienia audytora. W Najwyższej Izbie Kontroli pełni obecnie funkcje przewodniczącego Rady ds. Strategii, wiceprzewodniczącego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i przewodniczącego Zespołu ds. Digitalizacji.

Agnieszka Rejmer-Kopania – absolwentka Warszawskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej, w której uzyskała tytuł magistra zarządzania i marketingu. Ukończyła też studia podyplomowe poświęcone zarządzaniu lotnictwem w Akademii Obrony Narodowej oraz Akademię Kompetencji Menedżera w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Zdobyła doświadczenie w zakresie audytu finansowego w międzynarodowej firmie audytorskiej.

W Izbie pracuje od 2014 r. na stanowisku radcy prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Realizowała zadania związane z nadzorem i wsparciem procesu kontrolnego na wszystkich jego etapach w kontrolach planowych i doraźnych. Kieruje lub współkieruje pracami Grupy Planowania Kontroli NIK od 2022 r.

Specjalizuje się w międzynarodowych standardach audytu dla sektora publicznego i prywatnego oraz sprawozdawczości finansowej. Bierze udział w projektach międzynarodowych, w tym audytach finansowych instytucji i organizacji międzynarodowych, takich jak Rada Europy i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Uczestniczyła w misjach wsparcia Jordańskiego Biura Audytu oraz działaniach dotyczących współpracy bliźniaczej na rzecz najwyższego organu kontroli Palestyny. Kieruje audytem finansowym w Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej INTERPOL. Brała udział w pracach Komitetu Sterującego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych CERN.

W 2024 roku uzyskała certyfikat w zakresie międzynarodowych standardów rachunkowości w sektorze publicznym IPSAS. Uczestniczyła w licznych szkoleniach i kursach dotyczących finansów, zarządzania i audytu.

Tomasz Sobecki, dr – radca prezesa NIK, pełniący obowiązki dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Z Najwyższą Izbą Kontroli związany od 2002 r.

Absolwent Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, doktor nauk prawnych oraz wykładowca akademicki, obecnie adiunkt w Akademii Wymiaru Sprawiedliwości. Ukończył też studia podyplomowe poświęcone audytowi wewnętrznemu i kontroli finansowej oraz rachunkowości i zarządzaniu finansami. Autor czterech monografii, współautor dwóch oraz artykułów naukowych z zakresu prawa karnego, prawa konstytucyjnego oraz kontroli państwowej. Członek Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy. Posiada uprawnienia adwokata i radcy prawnego. W Kolegium NIK od 2017 r., przez wiele lat pełnił w nim funkcję sekretarza.

Dawid Sześciło, dr hab. – prawnik, nauczyciel akademicki, specjalista z zakresu prawa administracyjnego. W 2009 r. ukończył studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (UW), w 2012 r. uzyskał tam stopień doktora nauk prawnych, a w 2016 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego stopień doktora habilitowanego nauk prawnych.

Pracuje w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji UW, jest dyrektorem Instytutu Strategii 2050, a także ekspertem organizacji międzynarodowych do spraw reform administracji publicznej.

Autor ponad 200 publikacji naukowych dotyczących administracji publicznej, prawa administracyjnego, praw i wolności człowieka oraz zarządzania publicznego.

Piotr Walczak – radca prezesa NIK oraz pełniący obowiązki dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Studiował na Wydziale Historii Uniwersytetu Łódzkiego (UŁ), ukończył też studia podyplomowe z zakresu rachunkowości i zarządzania finansowego na Wydziale Zarządzania oraz studia dotyczące problematyki przestępczości na Wydziale Prawa i Administracji UŁ.

W latach 2007–2008 pełnił funkcję p.o. dyrektora Izby Celnej w Łodzi, następnie do 2012 r. był zastępcą dyrektora tej Izby. W 2012 r. brał udział w misji dyplomatycznej UE/UNDP w Mołdawii i w Ukrainie; był odpowiedzialny za budowę mobilnych struktur mołdawskiej Służby Celnej. W latach 2014–2015 dyrektor Izby Celnej w Kielcach, zaś w latach 2015–2017 ponownie dyrektor Izby Celnej w Łodzi. W latach 2017–2019 podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, zaś w latach 2019–2020 sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej. W 2018 r. został mianowany przez Prezydenta RP na stopień nadinspektora w Korpusie Generałów RP. W Najwyższej Izbie Kontroli pracuje od 2020 r.

Kolegium NIK uchwała roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli, projekt jej statutu i budżetu, zatwierdza też dokumenty, które Izba ma obowiązek przedłożyć Sejmowi z mocy prawa: analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdanie z działalności NIK za kolejny rok; uchwała opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Kolegium może opiniować m.in. programy kontroli i informacje o wynikach kontroli. Rozpatruje także zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych, o których mowa w art. 54 ust. 3 ustawy o NIK.

WIZYTA W NOK MACEDONII PÓŁNOCNEJ

Doprecyzowanie szczegółów przeglądu partnerskiego oraz omówienie realizacji porozumienia o współpracy pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Urzędem Kontroli Państwowej Macedonii Północnej, podpisanego w październiku 2023 r., było celem wizyty w Skopje prezesa NIK Mariana Banasia na początku kwietnia tego roku.



Fot. Grzegorz Haber, NIK

Uczestnicy rozmów w Skopje, od lewej: audytor generalny Maksim Acevski, reprezentujący parlament Goran Misovski oraz prezes Marian Banaś.

Przeгляд partnerski to narzędzie, które wykorzystują najwyższe organy kontroli (NOK) do zewnętrznej oceny swojej działalności. Taka ocena wpływa na podniesienie jakości ich pracy. Ekspertsi NIK wielokrotnie brali udział w podobnych przeglądach, dokonując oceny NOK Estonii, Litwy, Łotwy, Indonezji, Słowacji, Węgier oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Prezes NIK, oprócz rozmów z audytorem generalnym macedońskiego NOK Maksimem Acevskim, spotkał się z zastępcą prezydenta Zgromadzenia Republiki Macedonii Północnej (jednoizbowego parlamentu) Goranem Misovskim. Omówiono rolę niezależnych NOK w demokratycznych państwach prawa.

W grudniu 2005 r. Macedonia otrzymała status kraju kandydującego do Unii Europejskiej, negocjacje akcesyjne rozpoczęły się w czerwcu 2019 r. Jednym z warunków, które musi spełnić jest umocowanie najwyższego organu kontroli w konstytucji oraz zmiana ustawy o NOK.

NIK I OLAF O KONTROLI WYDATKOWANIA ŚRODKÓW Z UE

Możliwości dalszej współpracy oraz wymiany doświadczeń były tematem rozmów w Warszawie kierownictwa NIK i delegacji Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), której przewodniczył jej dyrektor generalny Ville Itälä. Polską stronę reprezentowali m.in. wiceprezesi NIK: Michał Jędrzejczyk, Jacek Kozłowski i Piotr Miklis, dyrektor generalny NIK Jarosław Melnarowicz, p.o. dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Anna Wojcieszekiewicz, p.o. dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku Janusz Pawelczyk, p.o. wicedyrektor Departamentu Strategii Grzegorz Haber oraz p.o. kierownik Wydziału Spraw Międzynarodowych w Departamencie Strategii Piotr Iwaszkiewicz.

W trakcie spotkania, które odbyło się 16 kwietnia 2024 r., przedstawiono wyniki kontroli dotyczącej organizacji i przyznawania środków w ramach konkursu „Szybka ścieżka – Innowacje cyfrowe”, realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz

Fot. Marek Brzezinski, NIK



Spotkanie w siedzibie NIK, po środku szef delegacji OLAF Ville Itälä.

wyniki kontroli „Wykorzystanie infrastruktury sieci szerokopasmowej województwa podlaskiego wybudowanej w ramach PO Polska Wschodnia”, przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Białymstoku. W obu stwierdzono liczne nieprawidłowości. Rozmawiano m.in. o ryzyku związanym ze sposobem wykorzystania środków z Krajowego Planu Odbudowy (KPO), otrzymanych przez Polskę z dużym opóźnieniem. NIK i OLAF wymieniły się wiedzą o kontrolach KPO w innych krajach UE. Omówiono również perspektywy przyszłej współpracy w indywidualnych sprawach, mogących stanowić przedmiot postępowań OLAF w związku z prowadzonymi przez Izbę kontrolami.

KRAJOWY KONGRES FORÓW SKARBNIKÓW

W Warszawie, 12-13 marca 2024 r., odbył się VI Krajowy Kongres Forów Skarbników, zorganizowany pod hasłem „Współpraca, zmiany, finanse publiczne”. Uczestniczyli w nim prezes NIK Marian Banaś, wiceprezes NIK Michał Jędrzejczyk, przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz związków jednostek samorządu terytorialnego. Głównym tematem dyskusji i paneli eksperckich była zmiana systemu finansowania samorządów.

Prezes Marian Banaś mówił o finansach samorządów w świetle badań Najwyższej Izby Kontroli.

Kongres zorganizowała Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego (FRDL), a współorganizatorem wydarzenia była Krajowa Rada Forów Skarbników JST działająca przy FRDL.

(red.)

Contents

Auditing	8
ANNA LICHOSIK: Internal Control Systems in Financial Institutions in Poland – Comparative Comments	8
BOGDAN SKWARKA: Scope of Comments Application in Post-Audit Statements – NIK's Activities	25
FINDINGS OF NIK AUDITS	40
IWONA ZYMAN, JANUSZ MADEJ: Ecological Crisis in the Odra River – Belated Actions of Public Entities	40
JAROSŁAW PASZTALENIEC, MAREK ADAMIAK: Import and Trading of Crops and Rape from Ukraine – Effectiveness of State Bodies' Activities	56
ANETA GRUNWALD-FITAS, EWA ŚCIŚLEWSKA-JAKUBIAK: Implementation of COVID-19 Vaccinations – Tasks of Government Administration Bodies	68
MAŁGORZATA SZYMBORSKA: Dealing with Infectious Medical Waste – Lack of Effective Supervision	82

OTHER AUDITS OF NIK 95

Audit Findings Published in February and March 2024 – ed. 95

State and Society 99

WOJCIECH GOLEŃSKI: Safety of Water Resources
– Need for Sustainable Access and Use 99

NIK in Brief 114

New Members of Council of NIK – ed. 114

NIK President in North Macedonia – ed. 119

NIK and OLAF on control of spending EU funds – ed. 120

National Congress of Treasurers' Forums – ed. 121

Information for Subscribers 124

Information for Readers and Authors 125

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2024 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 Nauki z 5 stycznia 2024 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.).

„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 2022 r.: 77,18.

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

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej”

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

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 kwietniu 2024 r.

Nakład 650 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.*