

WSPiA  
Rzeszowska Szkoła Wyższa

---

Studenckie konferencje naukowe  
nr 8

**STUDENCKA  
KONFERENCJA NAUKOWA  
czerwiec 2019**

Rzeszów 2019

Wydano nakładem  
WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

Korekta językowa: Marta Prejzner  
Skład i łamanie: Marta Szost

© COPYRIGHT 2019 BY  
**WSPiA RZESZOWSKA SZKOŁA WYŻSZA**

**ISBN 978-83-88009-04-4**

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	5
<b>Rafał Brończyk</b>	
<i>Oględziny śledcze w sprawach o zabójstwo</i> .....	6
<b>Mateusz Gomułka</b>	
<i>Model zarządzania kryzysowego w powiecie</i> <i>na przykładzie powiatu jasielskiego</i> .....	19
<b>Aleksander Hadyś</b>	
<i>Organizacja i funkcjonowanie ratownictwa medycznego</i> .....	31
<b>Maciej Jarosz</b>	
<i>Współczesna samorealizacja</i> .....	43
<b>Anna Józefiak</b>	
<i>Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego</i> <i>w Polsce międzywojennej</i> .....	49
<b>Wojciech Koziół</b>	
<i>Zbrodnie w Demokratycznej Republice Konga przed</i> <i>Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Casus</i> <i>Thomasa Lubangi</i> .....	65
<b>Małgorzata Kulczycka</b>	
<i>Mobbing w organizacjach na podstawie własnych</i> <i>doświadczeń</i> .....	77
<b>Magdalena Mateja</b>	
<i>Rola menedżera w zarządzaniu zespołem</i> .....	82
<b>Filip Patryk</b>	
<i>RODO w wybranych obszarach stosowania. Zmiany</i> <i>po 4 maja 2019 r.</i> .....	93

**Adrian Perz**

*Prawne aspekty gospodarowania odpadami  
komunalnymi w gminie.....* 106

**Jan Sobuś**

*Władza sądownicza w Królestwie Niderlandów .....* 123

**Konrad Żurek**

*Znaczenie Kościoła Katolickiego w regulacjach  
prawnych dotyczących zawierania małżeństwa.....* 136



Studencka Konferencja Naukowa organizowana przez WSPiA Rzeszowską Szkołę Wyższą ma już charakter cykliczny. Obrady konferencji interdyscyplinarnej zorganizowanej w dniu 12 czerwca 2019 r. toczyły się równolegle w czterech sekcjach, podczas których został zaprezentowany szeroki zakres tematyczny umożliwiający wymianę poglądów i doświadczeń.

sekcja I: Zarządzanie we współczesnym świecie

sekcja II: Aktualne problemy administracji publicznej

sekcja III: Aktualne problemy bezpieczeństwa państwa

sekcja IV: Aktualne problemy prawa

Czerwcową edycję konferencji była okazją do spotkań, dyskusji, wymiany myśli jak również stanowiła impuls do pogłębiania wiedzy z prezentowanych zagadnień. Udział w konferencji był również znakomitą okazją do poszerzenia własnego dorobku, a także rozwijania umiejętności prezentacyjnych przez młodych ludzi nauki. Natomiast ożywiona dyskusja stanowiła inspirację do dalszych poszukiwań badawczych i edukacji w tych obszarach.

Każdy z Uczestników konferencji miał możliwość opublikowania wyników swoich dociekań naukowych w formie rozdziału w monografii pokonferencyjnej. Zostały one przygotowane pod opieką merytoryczną Wykładowców Uczelni. Po weryfikacji tekstów większość z nich znalazła się w publikowanym tomie.

*Prorektor*

*WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej*

*Dr Bożena Sowa*

## Oględziny śledcze w sprawach o zabójstwo

Kwestia oględzin śledczych w sprawach o zabójstwo jako czynność procesowa uregulowana została w artykułach 207, 208, 209, 210, 211, 212 kodeksu postępowania karnego<sup>1</sup>. W pierwszym z nich wskazuje się, że kiedy zajdzie potrzeba, można dokonać oględzin miejsca, osoby i rzeczy, jest to kryterium przedmiotowe. Art. 209 k.p.k. odnosi się wyłącznie do przeprowadzania oględzin zwłok, zaś art. 207 k.p.k. stanowi ogólny przepis dotyczący właściwego przeprowadzania oględzin. W literaturze czasami pojawia się pogląd, że zwłoki nie powinny być klasyfikowane jako osoba oraz z pewnością także nie można określać ich jako rzeczy<sup>2</sup>. Wykazuje się jednak, że zwłoki, patrząc z punktu widzenia postępowania karnego, traktować powinno się jako rzeczy. Do ich oględzin odnosi się więc także artykuł 207 paragraf 1 i 2 kodeksu postępowania karnego. Nic dziwnego w tym, że ustawodawca ze względu na specyfikację czynu uznał to za celowe i odrębne oraz szersze niż w przypadku pozostałych oględzin. Zgodnie z artykułem 209 kodeksu postępowania karnego oględzin zwłok dokonuje się w przypadku podejrzenia wystąpienia nagłej śmierci, możliwie wynikającego ze znamion przestępstwa, na przykład zabójstwa. Kodeks postępowania karnego nie definiuje pojęcia oględziny. Sformułował tylko ogólne wytyczne dotyczące ich przeprowadza-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., *Kodeks postępowania karnego*, tekst jednolity, Dz. U. 2018, poz. 1987.

<sup>2</sup> R.A. Stefański, *Oględziny i otwarcie zwłok jako czynności procesowe*, [w:] „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 3, s. 29.

nia jako czynność procesową (art. 207 i 208 k.p.k.) wraz ze sposobem jej dokumentacji (art. 143, 147, 148, 150 k.p.k.)<sup>3</sup>.

Oględziny jest to każda czynność o charakterze obserwacyjno-badawczym. Ale jest to przede wszystkim analiza spostrzeżeń za pomocą narządów zmysłu, układ przyczynowo-skutkowy oraz sytuacyjny. Jest to tworzenie prowizorycznych podmiotowych oraz przedmiotowych wersji, które mogą być prawdopodobne. To ciągłe modyfikowanie całego toku oględzin oraz poszukiwanie brakującego hipotetycznego ciągu wydarzeń ze stałą weryfikacją i logiczną analizą zgromadzonego materiału<sup>4</sup>. Powyższa definicja oględzin nadaje jej charakter zasadniczy oraz zapewnia dotarcie do faktów.

Podstawowe definicje oględzin wyróżnia kryminalistyka. Oględziny określa przede wszystkim jako obserwację przeprowadzoną przez człowieka; jest to celowe działanie, które wykorzystuje dostępne środki techniczne<sup>5</sup>. Pierwotnie oględziny głównie opierały się na zmysłach, za pomocą których dochodzono do prawdy. Używano zmysłów:

- wzroku
- słuchu
- węchu
- dotyku<sup>6</sup>.

Oględziny są czynnością zarówno procesową, jak i kryminalistyczną. Dostarczają ważnych oraz niepodważalnych wiadomości o przestępstwie oraz jego sprawcy. Procedura ta jest realizowana na podstawie działań kryminalistyki, wykorzystuje opracowane

---

<sup>3</sup> A. Bogusławicz, *Kryminalistyczno-procesowe aspekty dowodów zmysłowych*, [w:] „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 7–8, s. 125.

<sup>4</sup> M. Kulicki, *Kryminalistyka*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 292–293.

<sup>5</sup> B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 464.

<sup>6</sup> S. Waltoś, *Polski proces karny. Zarys systemu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 397.

przez nią najefektywniejsze środki i metody techniczne<sup>7</sup>. Wynika to z tego, że każde działanie pozostawia ślady i dowody, które są ujawniane po wcześniejszym zabezpieczeniu, stanowią podstawę dla organu procesowego. Oględziny to czynność procesowa, która jest przeprowadzana tylko przez organ procesowy.

Oględziny miejsca zdarzenia są czynnością procesową mającą również ogromne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Pozwalają one również odpowiedzieć na pytania:

- kto? – ustalenie sprawcy i pokrzywdzonego wraz z określeniem ich roli;
- co? – ustalenie czy zdarzenie jest przestępstwem, czy nieszczęśliwym wypadkiem;
- gdzie? – ustalenie miejsca przebiegu całego zdarzenia i jego skutku;
- za pomocą czego? – ustalenie rodzaju użytych środków i narzędzi;
- dlaczego? – ustalenie motywu działania sprawcy;
- w jaki sposób? – ustalenie chronologii zdarzeń;
- kiedy? – ustalenie czasu popełnionego zdarzenia.

Na miejscu, które jest poddawane oględzinom, można jeszcze przeprowadzić inne czynności, np.: przesłuchanie świadków, penetracja terenu, pościg za sprawcą przestępstwa<sup>8</sup>.

Zadaniem oględzin rzeczy, które są przeprowadzane zwykle z oględzinami miejsca, jest ujawnienie cech i właściwości przedmiotu. Celem oględzin jest identyfikacja rzeczy na podstawie:

- rodzaju tworzywa z jakiego została wykonana,
- właściwości gatunkowej,
- cech indywidualnych,
- cech szczególnych.

---

<sup>7</sup> W. Grzeszczyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 224.

<sup>8</sup> Z. Czeczot, T. Tomaszewski, *Kryminalistyka ogólna*, Comer, Łódź 1996, s. 174.

Charakter zdarzenia decyduje o ilości i rodzaju rzeczy, jakie mogą być poddane badaniom przez biegłych, najczęściej dla ustalenia odpowiednich cech, które zostały znalezione na przedmiocie. Jest to najczęściej między innymi: grupa krwi, odciski linii papilarnych, inne ślady biologiczne.

Otwarcie zwłok oraz ich oględziny są najbardziej specyficznymi oględzinami ze względu na ich przedmiot. Oględziny i otwarcie zwłok jest czynnością obowiązkową, bez względu na to, jakie mogą być przyczyny zgonu według organu procesowego<sup>9</sup>. Celem oględzin zwłok jest dostarczenie wstępnych informacji, które dotyczą przyczyny i okoliczności śmierci, oraz zebranie jak największej liczby śladów pozostawianych na zwłokach. Oględziny zwłok są częścią nierozłączną z oględzinami miejsca zdarzenia. Związane jest to z przyczynami potrzebnymi do wyjaśnienia kryminalistycznego punktu widzenia oraz dokonanie właściwej dokumentacji dla wykonania właściwej oceny przez organ procesowy<sup>10</sup>. Czynności te są przeprowadzane najczęściej przez lekarza medycyny sądowej. Jedynie w przypadku niecierpiącym zwłoki oględzin zwłok dokonuje policja po wcześniejszym poinformowaniu o tym prokuratury. Przepisy jasno wskazują, że odpowiedzialność za wynik oględzin ponosi organ procesowy, na którym również ciąży decyzja w sprawie ustalenia faktów; w oparciu o nie zostaje wydany wyrok. Oględzin otwarcia zwłok dokonuje biegły przy obecności prokuratora lub sądu, otwarcie zwłok przed przybyciem organu nadzorującego jest nie do przyjęcia<sup>11</sup>. Z treści artykułu 209 paragrafu 5 wynika, że przy otwarciu zwłok może uczestniczyć lekarz, który ostatnio badał lub leczył zmarłego, w celu ustalenia sposobu leczenia i zmierzenia jego zakresu, co może być pomocne w trakcie analizowania przyczyny śmierci. W trakcie

---

<sup>9</sup> T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Zakamycze, Warszawa 2008, s. 540.

<sup>10</sup> B. Bieńkowska, i inni, *Wykład prawa karnego procesowego*, Temida 2, Białystok 2004, s. 264–266.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., *Kodeks postępowania karnego*, tekst jednolity, Dz. U. 2018, poz. 1987.

ogłędzin i otwarcia zwłok powinno się sporządzać odpowiednią opinię, która pozwoli ustalić przyczynę zgonu, co ostatecznie rozwieje wątpliwości zdarzenia, a organy procesowe będą miały potrzebną wiedzę, jaka zostanie ukierunkowana na dalsze działanie organu<sup>12</sup>. Tylko prawidłowy skład grupy może właściwie przeprowadzić oględziny, zaliczyć do niego należy m.in.:

- kierownika grupy, czyli prokuratora lub policjanta z wydziału dochodzeniowo-śledczego;
- policjanta z wydziału techniki kryminalistycznej;
- policjanta z wydziału operacyjno-rozpoznawczego;
- lekarza lub lekarza z zakładu medycyny sądowej.

W trakcie oględzin grupa stara się określić czas zgonu oraz okoliczności, w jakich doszło do zgonu. Szczególnie istotne jest określenie i ujawnienie śladów z miejsca znalezienia zwłok i samych zwłok. Grupa oględzinowa kieruje się odpowiednimi etapami, które dzielą się na część wstępną, szczegółową i końcową. Etapy oględzin dzielą się również na dwie fazy: statyczną oraz dynamiczną.

Oględziny śledcze w sprawach o zabójstwo oczywiście są czynnością procesową, która może zostać rozpoczęta po wszczęciu śledztwa, dochodzenia lub w ramach czynności w niezbędnym zakresie. Może również być dokonana w postępowaniu sądowym. Podstawami prawnymi są artykuły 209, 307 i 308 kodeksu postępowania karnego<sup>13</sup>. Oględziny zwłok prowadzą do określenia właściwości zwłok wraz z ustaleniem znamion śmierci, szczególnie zwraca się uwagę na głowę, kończyny i na skórę. Szukając sińców, obrzęków, otarć, należy patrzeć na rozmiar i barwę obrażeń. Otwarcie zwłok, czyli potocznie sekcja zwłok, jest oparte na otwarciu co najmniej trzech otworów: czaszki, klatki piersiowej w tym szyi, jamy brzusznej.

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., *Kodeks postępowania karnego*, tekst jednolity, Dz. U. 2018, poz. 1987.

<sup>13</sup> Tamże.

Celem sekcji jest zbadanie przyczyn śmierci poprzez sprawdzenie również narządów, co pomaga poznać, jak doszło do śmierci lub okoliczności, które jej towarzyszyły. Otwarcie zwłok jak i same oględziny zwłok są ze sobą ściśle powiązane, kiedy dochodzi do podejrzenia popełnienia przestępstwa<sup>14</sup>. Czynnością, która rozpoczyna oględziny, jest przede wszystkim odpowiednie zabezpieczenie miejsca badanego przed ewentualną utratą lub zatarciem śladów. Ślady posłużą jako dowody w sprawie karnej. Trzeba zadbać o to, by osoby nieuprawnione nie miały dostępu do miejsca zdarzenia, w tym celu policja musi wyizolować dany teren, na przykład z użyciem taśm. Istotnym elementem jest zabezpieczenie miejsca przed reporterami i innymi osobami, które chciałyby zdobyć informacje o zdarzeniu lub sfotografować zwłoki; w tym celu stosuje się odpowiednie parawany. Policjanci wykonujący czynności zabezpieczające przeprowadzają penetrację terenu, tak by zabezpieczyć relatywnie duży obszar i nie pominąć żadnego śladu. W każdym przypadku trzeba wziąć pod uwagę zjawiska atmosferyczne oraz topografię terenu, na którym zostały znalezione zwłoki, i teren sąsiadujący z nim. Kolejnym istotnym elementem jest dobranie odpowiedniego czasu do przeprowadzanych oględzin. W szczególnych przypadkach można przeprowadzać oględziny w nocy przy obecności sztucznego oświetlenia, lecz trzeba będzie powtórzyć badania przy świetle dziennym. W niektórych przypadkach będzie to konieczność, ponieważ niektóre ślady, takie jak traseologiczne, biologiczne lub osmologiczne mogą szybko się zatrzeć i w późniejszym czasie będą nie do wykrycia<sup>15</sup>. Istotną kwestią jest wydzielenie drogi poruszania się na oględzinach, nawet jeżeli jest kilka grup badających to samo miejsce, to kierownik oględzin jest odpowiedzialny za prawidłowe poruszanie się po miejscu znalezienia zwłok wszystkich członków grupy oględzinowej. Liczba osób biorących udział w oględzinach jest w szczególności uzależniona od wielkości badanego miejsca.

---

<sup>14</sup> R.A. Stefański, dz. cyt., s. 32.

<sup>15</sup> Z. Czczot, T. Tomaszewski, dz. cyt., s. 180.

Przed przystąpieniem do oględzin należy sprawdzić, czy w badanym miejscu nie ma osób poszkodowanych i potrzebujących pierwszej pomocy przedmedycznej. Istotną czynnością, którą należy wykonać bezpośrednio po dotarciu do miejsca poddanego oględzinom, jest ustalenie pierwszych spostrzeżeń, jakie pozwolą uzyskać informacje na temat całego zdarzenia wraz z wyznaczeniem drogi wejścia i wyjścia sprawcy zabójstwa. Znalezienie drogi wejścia i wyjścia sprawcy będzie bardzo pomocne, ponieważ tam sprawca zostawia najwięcej mikrośladów, które pozwolą ustalić jego tożsamość. W tym przypadku największym wrogiem jest czas, którego upływ sprawia, że ślady są coraz mniej widoczne i trudniejsze do zauważenia.

Niezwykle ważną kwestią już na początkowym etapie oględzin jest właściwy kontakt z mediami. Polega to na tym, że gdy tylko informacje, które uda się ustalić, nie są tajne, a w zdarzeniu brał udział lub został pokrzywdzony ktoś z opinii publicznej, to przyjęte jest powiadomić o tym zdarzeniu media przez rzecznika prasowego policji lub inny organ uprawniony do przekazywania takich informacji. Oczywiście informacje, które są podawane mediom, są szczątkowe, tak by sprawa już w początkowej fazie na tym nie ucierpiała. Działania mediów nie powinny zakłócać pracy organom, które prowadzą oględziny, prasa powinna działać na zasadzie współpracy. Wynika to z artkułu 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 roku o prawie prasowym<sup>16</sup>.

Właściwe oględziny zewnętrzne zwłok prowadzą do ustalenia podstawowych informacji na temat osoby badanej. Polegają na ustaleniu między innymi: płci, wieku, wzrostu, budowy ciała, znaków szczególnych.

Te podstawowe informacje na temat osoby poprzez odpowiednie poznanie znalezionych rzeczy, znaków szczególnych czy budowy ciała pozwalają określić, czym zajmowała się osoba zawodowo. Jest możliwość ustalenia wad wrodzonych i nabytych, co może się okazać kluczowym aspektem oględzin. Kolejnym kro-

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r., *Prawo prasowe*, Dz. U. 1984, nr 5, poz. 24.



kiem jest ustalenie znamion śmierci, takich jak plamy opadowe czy zabarwienia ciała. Ważne, by zbadać rozległość, rozmieszczenie, nasilenie, wyrazistość znalezionych śladów. Następnie trzeba zbadać podczas oględzin zawartości czy obecności ciał obcych, które mogą znajdować się w naturalnych otworach ciała. Kolejnym aspektem jest zwrócenie uwagi na ewentualne obrażenia poszczególnych części ciała.

Wszystkie czynności, które powinny być przeprowadzone w miejscu odnalezienia zwłok, są zgodne z artykułem 209 kodeksu postępowania karnego. Zaliczyć do tych czynności możemy:

- sporządzenie szkiców;
- sfotografowanie, przy tym zawsze używając miarki centymetrowej;
- odpowiednie zabezpieczenie przedmiotów, które mają lub mogą mieć coś wspólnego ze zwłokami;
- umieszczenie zwłok w specjalnym worku, tak aby nic nie naruszyć<sup>17</sup>.

Pozostałe czynności, które są związane z oględzinami, powinny zostać wykonane, najlepiej przez lekarza, który ma przeprowadzać badanie zwłok<sup>18</sup>.

Ustawodawca wprowadził obowiązek przeprowadzania oględzin zwłok w miejscu ich odnalezienia, ponieważ to może rozjaśnić postępowanie, gdyż na początkowym etapie oględzin informacje są fragmentaryczne i w takich przypadkach podejmuje się decyzję o oględzinach zwłok na miejscu ich odnalezienia. Funkcjonariusze Policji mają za zadanie podjąć czynności lekarskie, które pozwolą stwierdzić zgon oraz zebrać potrzebne dane, ich końcowe działania to zabezpieczenie miejsca odnalezienia zwłok. Następnie muszą poczekać na prokuratora i wyspecjalizowanych policjantów wraz z biegłymi. Jednak jeżeli może wystąpić okolicz-

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., *Kodeks postępowania karnego*, tekst jednolity, Dz. U. 2018, poz. 1987.

<sup>18</sup> Z. Marek, M. Kłys, *Opiniowanie sądowo-lekarskie i toksykologiczne*, Zakamycze, Kraków 2001, s. 29.

ność bezpowrotnej utraty śladów i dowodów. Policjanci, którzy znaleźli się na miejscu odnalezienia zwłok, muszą przejść do czynności, które pozwolą zabezpieczyć znalezione dowody. W ciągu dokonywania oględzin zwłok nie można dopuścić do zmiany stanu faktycznego. Sytuacja, która została zastana, musi być dokładnie opisana w protokole i utrwalona na dokładnych fotografiach. Kiedy stan faktyczny zostanie dokładnie zbadany, można przejść do szczegółowych badań zwłok i przedmiotów odnalezionych na miejscu znalezienia zwłok<sup>19</sup>. W ciągu postępowania oględzin zewnętrznych zwłok należy dążyć do uzyskania informacji na temat:

- rozmieszczenia i nasilenia wczesnych znamion śmierci;
- rozmieszczenia i nasilenia późnych znamion śmierci;
- zanieczyszczenia powłoki ciała płynami ustrojowymi;
- zanieczyszczenia powłoki ciała substancjami nieznanego pochodzenia;
- obrażeń ciała, które powstały za życia;
- obrażeń ciała, które powstały po śmierci;
- obecności owadów i wykrycia ich stadium;
- czasu zgonu;
- przyczyny zgonu;
- przypuszczalnego narzędzia, które mogło spowodować ślady, jeżeli zostaną ujawnione rany czy obrażenia<sup>20</sup>.

Oględziny rozpoczyna się od sfotografowania miejsca zdarzenia, a także tworzy się szkice oraz wykonuje pomiary, które mają na celu dokładne umiejscowienie zwłok i rzeczy znalezionych w miejscu, gdzie są prowadzone badania. Kolejnym krokiem jest dokładny opis w protokole wyglądu i ułożenia zwłok. Następnie dokonuje się oględzin odzieży; opisując to w protokole, rozpoczyna się od ubrań, w które są ubrane zwłoki, przechodząc do tych

---

<sup>19</sup> A. Jakliński, i inni, *Medycyna sądowa – podręcznik dla studentów medycyny*, Warszawa 1983, s. 43.

<sup>20</sup> J. Mazepa, i inni, *Vademecum technika kryminalistyki*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 19.

znalezionych obok zwłok. W tym czasie prowadzone są oględziny dokumentów i rzeczy znalezionych przy zwłokach. Każda część garderoby jest osobno pakowana do odpowiedniego opakowania. Odzież, która jest wilgotna lub może nosić ślady biologiczne wraz z innymi przedmiotami znalezionymi na miejscu zdarzenia, jest transportowana do odpowiedniego pomieszczenia i badana. Kiedy zwłoki zostaną rozebrane z odzieży, należy ponownie je udokumentować w celu ponownego utrwalenia materiału dowodowego. Następnie przechodzi się do zbadania otworów naturalnych. Jeżeli oględziny zwłok w miejscu ich znalezienia są niemożliwe lub utrudnione, przeprowadza się je w zakładzie medycyny sądowej lub w prosektorium. Przed transportowaniem zwłok dokumentuje się ich ułożenie i tworzy się dokumentację techniczną. Gdy zwłoki mają zostać przetransportowane do zakładu medycyny sądowej czy prosektorium, a istnieje możliwość uszkodzenia lub zniekształcenia śladów znalezionych na odzieży, wtedy można rozebrać zwłoki w miejscu ich znalezienia. Jeżeli nie ma takiej przesłanki, zwłoki są rozbierane w zakładzie medycyny sądowej lub w prosektorium. Jeżeli nie została ustalona tożsamość znalezionych zwłok, sporządzany jest szczegółowy rysopis oraz wykonuje się liczne fotografie w celu utrwalenia zwłok lub szczątków. Szczególną uwagę w takiej sytuacji zwraca się na znaki szczególne, które znajdują się na zwłokach, odzieży czy rzeczach znalezionych na miejscu zdarzenia<sup>21</sup>. Taktyka prowadzenia oględzin zwłok różni się w zależności od tego, jakie były: charakter zdarzenia, rodzaj i przyczyna śmierci<sup>22</sup>.

Kolejnym krokiem są oględziny zwłok i koncentracja głównie na znamionach śmierci. Badania powinny zostać wykonane z jak najlepszą precyzją i starannością. Należy rozpocząć je od głowy,

---

<sup>21</sup> Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów, Dz. Urz. 2017, poz. 59.

<sup>22</sup> A. Bogusławicz, *Kryminalistyczno-procesowe aspekty dowodów zmysłowych*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 7–8, s. 137.

przechodząc kolejno do tułowia i nóg. Uwagę powinny przykuć znaki szczególne i cechy charakterystyczne znalezionych zwłok, takie jak:

- rany, obrażenia, okaleczenia i inne ślady na ciele,
- ślady walki na ciele,
- rozpryski krwi na ciele,
- układ rąk, nóg czy palców,
- obecność paznokci, skóry czy włosów na ciele.

Obrażenia, które są znalezione na zwłokach, są dokładnie opisywane i odnotowywane wraz z podanym miejscem, rozmiarem, wyglądem<sup>23</sup>. Najłatwiejszymi, a zarazem najbardziej pewnymi objawami śmierci, które można ustalić w miejscu znalezienia zwłok, są znamiona śmierci, zaliczyć do nich możemy między innymi:

- plamy opadowe,
- stężenie pośmiertne,
- oziębienie zwłok,
- bladość zwłok.

Znamiona śmierci wykształcają się w pełni po upływie 12 godzin od zgonu. Dzięki nim można łatwiej ustalić czas śmierci oraz przyczynę zgonu. Pewną oceną znamion śmierci zajmuje się biegły sądowy z zakresu medycyny sądowej<sup>24</sup>. Środowisko, w jakim zostały znalezione zwłoki, ma bardzo duży wpływ na ich stan, szybkość i wielkość znamion pośmiertnych. Dokładne określenie czasu śmierci jest trudne, w szczególności kiedy upłynęło więcej niż 8–12 godzin od zgonu<sup>25</sup>. Na miejscu znalezienia zwłok biegły ma za zadanie ustalić, co było prawdopodobną przyczyną śmierci. Szczególną uwagę zwraca się na to, czy była to śmierć gwałtowa i jakie czynniki ją wywołały. Najczęstszymi czynnikami ze-

---

<sup>23</sup> Z. Czczot, T. Tomaszewski, dz. cyt., s. 188.

<sup>24</sup> T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 113.

<sup>25</sup> B. Hołyst, dz. cyt., s. 554.

wnętrznymi są między innymi: narzędzia tępe i ostre, broń palna, substancje chemiczne<sup>26</sup>.

Ogłędziny wewnętrzne są niezwykle istotną czynnością w procesie karnym, ale dzięki prawidłowym i rzetelnym oględzinom zewnętrznym można łatwiej dotrzeć do wniosków oraz ustalić okoliczności śmierci. Otwarcie zwłok pozwala dotrzeć do przyczyn zgonu poprzez zabezpieczenie materiału dowodowego, który znajduje się w ciele, czyli: krew, mocz, leki, alkohol lub inne substancje odurzające<sup>27</sup>. Oględziny otwarcia zwłok poprzedzane są przez oględziny zewnętrzne, które są wykonywane w miejscu znalezienia zwłok, jeśli jest taka możliwość. Celem oględzin zewnętrznych jest weryfikacja obrażeń ciała, które powstały za życia i po śmierci. Dzielą się one głównie na obrażenia: mechaniczne, elektryczne, termiczne.

Oględziny zewnętrzne obejmują otwarcie wszystkich jam ciała z wyjęciem i zbadaniem narządów, tak by ich wyjęcie, nie powodowało uszkodzenia innych narządów. Sekcja zwłok powinna być dostosowana do danego przypadku, choć zawsze powinno się sprawdzić stan i rodzaj krwi po każdorazowym otwarciu jam ciała<sup>28</sup>. Zmiany wywołane przez czynniki zewnętrzne powodują dużo zmian wewnętrznych. Biegły podejmuje się dokładnego opisu i oceny otwarcia zwłok. Opinia ta jest ściśle związana z oględzinami zewnętrznymi, ponieważ mogą się wzajemnie uzupełnić, dzięki czemu ocena jest jednoznaczna lub może prowadzić do podważenia oceny, która została wydana w czasie zewnętrznych oględzin zwłok.

Kluczowym dokumentem udowadniającym i utrwalającym oględziny jest protokół oględzin. Dokumentacja pisemna umożliwia przede wszystkim nieskończone odtwarzanie treści, dzięki czemu można powracać do dokumentu i zweryfikować wcześniej

---

<sup>26</sup> J. Konieczny, T. Widła, J. Widacki, *Kryminalistyka*, wyd. 2, C. H. Beck, Warszawa 2008, s. 53.

<sup>27</sup> A. Jakliński, i inni, *Medycyna sądowa – podręcznik dla studentów medycyny*, Warszawa 1983, s. 49–50.

<sup>28</sup> Z. Marek, M. Kłys, dz. cyt., s. 31–34.

ustalone założenia lub je nawet obalić. Protokół jest najbardziej tradycyjną formą czynności procesowych. Prawodawca przygotował gotowe wzory protokołów na poszczególne oględziny, by nic nie zostało pominięte oraz by zachować odpowiedni przebieg oględzin. Kolejnym ważnym dowodem jest dokumentacja techniczna sporządzana na miejscu znalezienia zwłok dzięki szkicom, fotografiom czy nośnikom mającym możliwość zapisu dźwięku i obrazu. Jest to niezwykle pomocne dla dalszego etapu postępowania karnego, ponieważ rozwiązanie sprawy staje się łatwiejsze<sup>29</sup>. Właściwa ocena zapisu dźwięku i obrazu pozwala dokładnie określić przebieg rzeczywisty wszystkich czynności procesowych, następnie powoduje łatwiejsze stworzenie protokołu oględzin. Zapis dźwięku i obrazu pełni charakter uzupełnienia protokołu oględzin. Jest on bardzo pomocny w trakcie prowadzenia innych czynności procesowych, gdyż zapis pozwala na wielokrotne odtwarzanie w celu znalezienia większej ilości szczegółów, które mogą doprowadzić do rozwiązania sprawy. Trzeba pamiętać, że każdorazowe odtworzenie zapisu powoduje mikrouszkodzenia materiału, dlatego jeżeli to możliwe, należy tworzyć kopie zapasowe i na nich pracować, by materiał oryginalny pozostał nieknięty<sup>30</sup>.

Oględziny śledcze są niezwykle trudną i specyficzną czynnością procesową, bez której nie można się obejść w sprawach o zabójstwo, dlatego powinny być przeprowadzane oraz dokumentowane przez osoby kompetentne, gdyż często to czynność jednorazowa.

---

<sup>29</sup> P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, tom I, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 695.

<sup>30</sup> T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Zakamycze, Warszawa 2008, s. 309–311.

## Model zarządzania kryzysowego w powiecie na przykładzie powiatu jasielskiego

Celem niniejszego referatu jest przybliżenie modelu zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu. Można przyjąć tezę, że powiat jest jednym z ważniejszych, jak nie najważniejszych poziomów zarządzania kryzysowego. Z jednej strony, w przeciwieństwie do gminy, ma obligatoryjne Centrum Zarządzania Kryzysowego. Z drugiej strony, w przeciwieństwie do województwa, angażuje w swojej strukturze zarządzania kryzysowego samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe. Z jednej strony, podobnie jak gmina, jest poziomem lokalnym, a więc zachodzi tu bezpośrednio oddziaływanie, z drugiej strony, podobnie jak w województwie, występują tu rządowe służby, inspekcje i straże.

### **Zarządzanie kryzysowe na poziomie powiatu**

Samorząd powiatowy zajmuje miejsce pośrednie w polskiej administracji samorządowej, plasując się pomiędzy samorządem gminnym (miejskim) a wojewódzkim. Na czele samorządu powiatowego stoi starosta, który równocześnie jest przewodniczącym zarządu powiatu. To właśnie jego ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje jako organ odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe na terenie powiatu<sup>1</sup>. Władze powiatu zostały ponadto zobowiązane w ustawie o samorządzie powiatowym do zapewnienia na obszarze powiatu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli<sup>2</sup>. W związku z tym, na starostę powiatu zostały nałożo-

---

<sup>1</sup> Art. 17 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2018 r., poz. 1401.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2019 r., poz. 511.

ne analogiczne zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, jak w przypadku wójta, burmistrza, prezydenta miasta, takie jak<sup>3</sup>:

- prowadzenie działań związanych z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków sytuacji kryzysowej;
- wykonywanie zadań z zakresu planowania cywilnego, tj. opracowywanie i przekazanie właściwemu terytorialnie wojewodzie powiatowego planu zarządzania kryzysowego, realizowanie zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wydawanie zaleceń właściwym terytorialnie władzom gminy do gminnych (miejskich) planów zarządzania kryzysowego, a także zatwierdzanie gminnych (miejskich) planów zarządzania kryzysowego;
- zarządzanie, organizowanie i przeprowadzanie treningów, ćwiczeń i szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego;
- realizowanie zadań wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatu i miast na prawach powiatu;
- zapobieganie, przeciwdziałanie oraz usuwanie skutków zdarzeń noszących znamiona aktów terrorystycznych, a także współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w ww. działaniach;
- organizowanie i realizowanie zadań wynikających z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej na terenie powiatu;
- wnioskowanie do właściwego terytorialnie wojewody jako przedstawiciela administracji rządowej w terenie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania ustalonych zadań<sup>4</sup>.

Wyżej wymienione zadania starosta realizuje za pomocą administracji zespolonej. Warto zaznaczyć, że samorząd powiatowy jest pierwszym szczeblem w polskiej administracji, gdzie właśnie

---

<sup>3</sup> Art. 17 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>4</sup> D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe na poziomie samorządowym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, pod red. D. Majchrzak, AON, Warszawa 2014, s. 19.



występuje administracja zespolona. Oznacza to, że kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży podlegają staroście, a także wykonują ww. zadania w jego imieniu, lub też w imieniu własnym<sup>5</sup>.

Starosta swoje zadania wykonuje przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, który składa się z kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, a także z osób zaproszonych do udziału w pracach zespołu oraz osób zatrudnionych w starostwie powiatowym i powiatowych jednostkach organizacyjnych. Zadaniem powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego jest w szczególności<sup>6</sup>:

- ocena i prognozowanie występujących oraz potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego na terenie powiatu;
- przedstawianie staroście propozycji działań w stosunku do sytuacji kryzysowej, a także przedstawianie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań, które zostały określone w powiatowym planie zarządzania kryzysowego;
- informowanie opinii publicznej o zagrożeniach;
- opiniowanie powiatowego planu zarządzania kryzysowego.

W samorządzie powiatowym występuje również Komisja Bezpieczeństwa Publicznego. Nie jest ona związana bezpośrednio z zarządzaniem kryzysowym, ale wywiera wpływ na bezpieczeństwo lokalnej społeczności. Pełni ona w imieniu starosty zadania zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami. Do jej zadań należy także<sup>7</sup>:

- ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
- opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonu-

---

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Art. 17 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>7</sup> Art. 38a ust. 1–2 ustawy o samorządzie powiatowym.

jących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

- przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- opiniowanie projektu budżetu powiatu w zakresie bezpieczeństwa lokalnej społeczności;
- opiniowanie aktów prawa miejscowego i dokumentów związanych z realizacją zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego;
- opiniowanie zleconych przez starostę zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Skład Komisji Bezpieczeństwa Publicznego w powiatach nie jest jednolity i w głównej mierze zależy od uznania starosty danego powiatu, jak i uwarunkowań związanych z bezpieczeństwem powiatu. Można jednak przedstawić modelowy przykład składu Komisji<sup>8</sup>:

- Starosta jako przewodniczący komisji,
- Radni wchodzący w skład Rady Powiatu,
- Komendant Powiatowy Policji,
- Naczelnik Wydziału Prewencji Komendy Powiatowej Policji,
- Dyrektor (Naczelnik) Wydziału Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego,
- Dyrektor Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej,
- Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej,
- Prokurator Rejonowy,

---

<sup>8</sup> D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe...*, dz. cyt., s. 24.

- Wicestarosta (dodatkowo),
- Komendant Straży Miejskiej.

Kolejnym elementem wchodzącym w skład systemu zarządzania kryzysowego na terenie samorządu powiatowego jest Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK). Polski ustawodawca powołał je do życia zwrotem „tworzy się powiatowe centra zarządzania kryzysowego”<sup>9</sup>, podkreślając w ten sposób obowiązek istnienia ww. Centrum w każdym powiecie. Wydaje się, że taki stan rzeczy został podyktowany większymi zasobami i możliwościami samorządu powiatowego, aniżeli samorządu gminnego, gdzie tworzenie gminnych (miejskich) centrów zarządzania kryzysowego pozostaje w gestii wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. PCZK pełni przede wszystkim rolę informatyczno-telekomunikacyjną, a także jest formą łącznika z administracją rządową w terenie<sup>10</sup>.

Starosta powiatu określa siedzibę oraz tryb pracy Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Podstawowym zadaniem PCZK jest zapewnienie stałego przepływu informacji dotyczących zarządzania kryzysowego, a także pełnienie całodobowego dyżuru w celu alarmowania członków Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego o zaistniałych zagrożeniach<sup>11</sup>. Do zadań PCZK należy również<sup>12</sup>:

- współdziałanie z innymi, szczególnie sąsiednimi, centrami zarządzania kryzysowego;
- prowadzenie nadzoru nad systemami wykrywania zagrożeń, wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności;
- współpracowanie z podmiotami odpowiedzialnymi za monitoring środowiska;

---

<sup>9</sup> Art. 18 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>10</sup> K. Graczyk, G. Nakielski, T. Tabacznik, *Elementy zarządzania kryzysowego w administracji terytorialnej*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2015, s. 147.

<sup>11</sup> Art. 18 ust. 2–3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>12</sup> Art. 18 ust. 2 oraz art. 16 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

- współdziałanie z podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie akcji ratowniczych, poszukiwawczych i humanitarnych;
- dokumentowanie działań realizowanych przez Centrum;
- prowadzenie stałego dyżuru na potrzeby podwyższonej gotowości obronnej państwa.

### **Monitoring zagrożeń na terenie powiatu jasielskiego**

Wraz z Zarządzeniem Starosty Jasielskiego nr 58/2007 z dnia 11 października 2007 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i utworzenia Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jaśle utworzono Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK), które zgodnie z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym zapewnia Staroście Jasielskiemu przepływ informacji, zarówno w czasie sytuacji kryzysowej, jak i w sytuacji normalnej. Zajmuje się ono ponadto stałym monitoringiem sytuacji kryzysowej i zagrożeń na terenie powiatu, a także współdziała z Biurem Prognoz Hydrologicznych i Meteorologicznych IMGW oddział w Krakowie Stacja Hydrologiczno-Meteorologiczna Krosno, Stanowiskiem Kierowania Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej oraz służbą dyżurną Komendy Powiatowej Policji<sup>13</sup>.

Wyposażenie PCZK w Jaśle w telefony, faks i pocztę elektroniczną zapewnia stałe utrzymanie kontaktu z Centrum, jak i sprawną wymianę informacji. Łączność i wymiana informacji realizowana jest z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego, służbami realizującymi ustawowe zadania monitoringu zagrożeń, a także z sąsiednimi Powiatowymi Centrami Zarządzania Kryzysowego oraz z Gminnymi Centrami Zarządzania Kryzysowego (GCZK). W przypadku zagrożenia, służby działające na terenie powiatu jasielskiego przekazują informacje o zdarzeniu do PCZK w Jaśle, a PCZK w Jaśle przekazuje informację dalej do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Rzeszowie oraz do

---

<sup>13</sup> Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Jasło 2018, s. 62.

sąsiednich PCZK, a także do GCZK znajdujących się na terenie powiatu<sup>14</sup>.

W przypadku gdy zagrożenie przybiera na sile, uruchamiane zostają procedury, które mają na celu jak najszybszą i merytoryczną wymianę informacji pomiędzy PCZK w Jaśle a służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny. W związku z tym informacje dzieli się na<sup>15</sup>:

- Raport dobowy: zawiera opis zdarzeń w postaci opisowej i statystycznej, które miały miejsce w danym dniu od godziny 0:00 do 24:00;
- Raport dzienny: zawiera informacje, które są przekazywane codziennie za pomocą drogi elektronicznej w postaci dedykowanej strony internetowej;
- Raport doraźny: zawiera informacje, które są niezwłocznie przekazywane po materializacji zagrożenia;
- Raport z dyżurów dyspozytorów medycznych zawierający informacje zadysponowania zespołów ratownictwa medycznego.

Wszystkie wymienione informacje przesyłane są niezwłocznie do WCZK w Rzeszowie, które następnie przekazuje się do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, m.in. za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Raportującej. Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego w Jaśle oraz specjaliści biorący udział w pracach Zespołu, dzięki otrzymywanym informacjom na temat zagrożeń, mogą dokonywać precyzyjnej analizy i prognozy zagrożeń, na podstawie których Starosta Jasielski będzie mógł podjąć odpowiednie decyzje<sup>16</sup>.

W celu efektywnej realizacji zadań zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu zostały utworzone systemy monitorowania zagrożeń oraz ostrzegania i alarmowania, które w oparciu o Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7

---

<sup>14</sup> Tamże, s. 62–63.

<sup>15</sup> Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Jasło 2018, s. 63.

<sup>16</sup> Tamże, s. 63–64.

stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach<sup>17</sup> wchodzi w skład wojewódzkiego SWO i SWA, a które funkcjonują na podstawie<sup>18</sup>:

- Zarządzenia Nr 38/2011 Starosty Jasielskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania na terenie powiatu jasielskiego;
- Zarządzenia Nr 7/2012 Starosty Jasielskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dn. 18 stycznia 2012 r. w sprawie przygotowania i zapewnienia działania systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach ludzi i środowiska na terenie powiatu jasielskiego;
- Zarządzenia 40/2012 Starosty Jasielskiego z dnia 16 maja 2012 r. w sprawie wymiany informacji w systemie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na terenie powiatu jasielskiego.

**Tabela 1. Zestawienie poszczególnych zagrożeń wraz ze służbami prowadzącymi ich monitoring**

Lp.	Rodzaj monitoringu	Służba odpowiedzialna za monitoring	Uwagi
1.	Monitoring hydrologiczno-meteorologiczny	Dyrektor IMGW Oddz. Kraków SMH Krosno	PCZK otrzymuje od: - Biura Prognoz Hydrologicznych komunikaty ostrzegawcze i alarmowe o zagrożeniach hydrologicznych, - Biura Prognoz Meteorologicznych komunikaty ostrzegawcze i alarmowe o zagrożeniach meteorologicznych.

<sup>17</sup> Dz. U. 2013 r., poz. 96.

<sup>18</sup> Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Jasło 2018, s. 64.

*Model zarządzania kryzysowego w powiecie na przykładzie powiatu jasielskiego*

2.	Monitoring gospodarki wodą na zbiorniku wody: - na Ropie „Klimkówka”	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Rzeszowie	Starosta Jasielski otrzymuje informacje o zrzuceniu wody ze zbiornika
3.	Monitoring stanu sanitarno-epidemiologicznego	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny	PCZK w Jaśle otrzymuje od WSSE informacje o występujących ogniskach zachorowań lub zatruciach zbiorowych oraz innych zagrożeniach sanitarnych
4.	Monitoring środowiska	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska Delegatura w Jaśle	PCZK w Jaśle otrzymuje informacje z monitoringu środowiska
5.	Wypadki komunikacyjne	Komendant Powiatowy PSP, Komendant Powiatowej Policji	Doraźne informacje o występujących wypadkach
6.	Monitoring zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego	Komendant Powiatowej Policji	Doraźne informacje o występujących wypadkach
7.	Monitoring awarii przemysłowych	Komendant Powiatowy PSP, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska Jasło	Doraźne informacje o występujących awariach
8.	Monitoring katastrof budowlanych	Komendant Powiatowy PSP, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego	Doraźne informacje o występujących katastrofach
9.	Monitoring rozległych pożarów	Komendant Powiatowy PSP	Doraźne informacje o występujących pożarach

Źródło: Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Jasło 2018, s. 64–65.

### **Organizacja monitoringu zagrożeń oraz ostrzegania i alarmowania ludności**

Wraz z zarządzeniem Starosty Jasielskiego nr 58/2007 z dnia 11 października 2007 roku w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i utworzenia Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jaśle utworzono Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jaśle, które w dni robocze funkcjonuje w godzinach 7:30–15:30, natomiast w dni wolne od pracy i w godzinach 15:30 –7:30 realizację zadań PCZK przejmuje służba dyżurna Stanowiska Kierowania Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Jaśle. Choć pozostaje to w zgodzie z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym o całodobowym funkcjonowaniu Powiatowych Centrów Zarządzania Kryzysowego, to taki stan rzeczy został najprawdopodobniej podyktowany szukaniem oszczędności w administracji publicznej<sup>19</sup>.

Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jaśle zostało utworzone w celu zapewnienia Staroście Jasielskiemu sprawnego obiegu informacji, zarówno w czasie zagrożenia, jak i w sytuacji normalnej. PCZK w Jaśle prowadzi stały monitoring potencjalnych zagrożeń na terenie powiatu oraz współdziała z Biurem Prognoz Hydrologicznych i Meteorologicznych IMGW Oddz. Kraków SHM Krosno, Powiatowym Stanowiskiem Kierowania KP PSP w Jaśle oraz służbą dyżurną KPP Jasło<sup>20</sup>.

Przekazanie zagrożonej ludności informacji o nadchodzącym lub zaistniałym niebezpieczeństwie jest jednym z najważniejszych działań w zarządzaniu kryzysowym. Odpowiednio wczesne poinformowanie ludności pozwala na zminimalizowanie, a nawet uniknięcie strat w ludziach. Dlatego też wyróżnia się następujące rodzaje komunikatów<sup>21</sup>:

- informowanie – są to komunikaty mające na celu przekazanie zagrożonej ludności instrukcji dotyczących sposobów

---

<sup>19</sup> Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Jasło 2018, s. 62.

<sup>20</sup> Tamże, s. 251.

<sup>21</sup> Tamże.



zapobiegania zagrożeniom oraz postępowania w przypadku ich materializacji;

- ostrzeżenie – polega na przekazaniu komunikatów uprzedzających ludność powiatu o prawdopodobnym wystąpieniu zagrożenia, a także zawiera informacje dotyczące sposobu zachowania się w przypadku jego wystąpienia;
- alarmowanie – polega na natychmiastowym przekazaniu informacji do właściwych terytorialnie organów administracji publicznej, służb, inspekcji, straży oraz ludności o powstałym zagrożeniu. Alarmowanie odbywa się za pomocą systemu wykrywania i alarmowania (SWA) oraz systemu wczesnego ostrzeżenia (SWO).

Starosta Jasielski jako Szef Obrony Cywilnej Powiatu Jasielskiego oraz szefowie obrony cywilnej gmin w postaci wójtów i burmistrzów odpowiedzialni są za organizację i funkcjonowanie systemów wczesnego ostrzeżenia i wczesnego alarmowania. Na podstawie wydanego przez nich zarządzenia następuje całościowe lub częściowe rozwinięcie ww. systemów. Na poziomie powiatu nadzór nad SWA i SWO pełni PCZK w Jaśle, natomiast na poziomie gminy są to wójtowie oraz burmistrzowie miast. Podejmują oni ponadto decyzję o uruchamianiu właściwych komunikatów i alarmów oraz o ich odwoływaniu. Za pomocą scentralizowanych systemów alarmowych emitowane są sygnały alarmowe, które uruchamiane są przez właściwe terytorialnie centra zarządzania kryzysowego, natomiast syreny uruchamiane ręcznie obsługiwane są przede wszystkim przez osiedlowe, zakładowe oraz sołeckie punkty alarmowe. Wszelkiego rodzaju komunikaty wraz z instrukcjami postępowania w danej sytuacji przekazywane są przez właściwe terytorialnie centra zarządzania kryzysowego i ogłaszane w rozgłośniach radiowych oraz stacjach telewizyjnych. Komunikaty i informacje mogą być również podawane za pośrednictwem syren elektronicznych przez właściwe terytorialnie centra zarządzania kryzysowego lub z lokalnych punktów alarmowych<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Jasło 2018, s. 252.

Poszczególne centra zarządzania kryzysowego na terenie powiatu (PCZK i GCZK/MCZK) pełnią funkcję koordynującą w procesach informowania, alarmowania i ostrzegania ludności. To właśnie do nich spływają wszelkie informacje o zagrożeniach od służb, inspekcji i straży realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Za pomocą centrów zarządzania kryzysowego, właściwy terytorialnie szef obrony cywilnej wydaje podmiotom realizującym zadania informowania, alarmowania i ostrzegania polecenie poinformowania ludności o zagrożeniach oraz przekazywania instrukcji dotyczących sposobu zachowania się podczas zdarzenia niebezpiecznego. W przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych kluczową rolę pełnią środki masowego przekazu. Dzięki rozgłośniom radiowym i stacjom telewizyjnym mogą one bardzo szybko poinformować zagrożoną ludność o aktualnej sytuacji. Zasady i treść przekazywanych komunikatów przez środki masowego przekazu są uzgadniane w stosownych porozumieniach zawieranych pomiędzy terenowymi szefami obrony cywilnej a poszczególnymi mediami<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Jasło 2018, s. 253.

## Organizacja i funkcjonowanie ratownictwa medycznego

Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli jest jedną z najważniejszych funkcji naszego kraju. Zawiera się w niej gwarancja podstawowych warunków ochrony przed potencjalnymi oraz realnymi niebezpieczeństwami, które wynikają z działań zbrojnych, klęsk żywiołowych oraz innych zdarzeń spowodowanych działalnością sił natury bądź człowieka.

Aby przeciwstawić się wszelkim zagrożeniom niezbędne są organy decyzyjne, które zgodnie z porządkiem prawnym naszego państwa tworzą i koordynują prowadzenie działań przez podmioty wykonawcze na każdym poziomie administracyjnym. Bardzo istotny jest dobrze zorganizowany system zarządzania kryzysowego, który będzie stanowił fundament dla wszelkich podmiotów ratowniczych. Wśród nich możemy wymienić Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, Państwowe Ratownictwo Medyczne, Policję czy Siły Zbrojne. Istotnym podmiotem wyspecjalizowanym w ratowaniu zdrowia i życia ludzkiego jest Państwowe Ratownictwo Medyczne.

Od 1891 roku, czyli od powstania pierwszego pogotowia ratunkowego w Polsce, do 1 stycznia 2007 roku, kiedy to wprowadzona została nowa ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym nastąpiło wiele zmian. Celem ich było usprawnienie funkcjonowania systemu oraz zapewnienie udzielania świadczeń zdrowotnych na poziomie porównywalnym do standardów obowiązujących w państwach zachodnich. Obowiązująca ustawa również gwarantuje każdej osobie w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia możliwość:

- zgłoszenia informacji o zdarzeniu;
- niezwłocznego przybycia właściwych podmiotów systemu;
- udzielenia niezbędnych świadczeń na miejscu zdarzenia;
- transportu i przyjęcia do najbliższego szpitala udzielającego świadczeń zdrowotnych w odpowiednim zakresie<sup>1</sup>.

Dobrze zorganizowany system zarządzania kryzysowego stanowi podstawę działania i współpracy dla wszelkich służb ratowniczych. Pojęcia takie jak: kryzys, sytuacja kryzysowa czy zarządzanie kryzysowe, niejednokrotnie w błędny sposób używane, są zamiennie. Kryzysem ogólnie nazywamy kulminacyjną fazę spotęgowania zagrożenia, mówimy również o całkowitej utracie kontroli nad zaistniałą sytuacją kryzysową, w której uwidacznia się punkt zwrotny jakiegoś procesu. W jego wyniku dany podmiot może ulec destrukcji, likwidacji, a także wrócić do normalnego stanu, tudzież rozwoju. Słowo „kryzys” często utożsamiane jest z pojęciem „sytuacja kryzysowa”. Według Romualda Grockiego „każdy kryzys jest sytuacją kryzysową”, lecz „nie każda sytuacja kryzysowa musi generować kryzys”<sup>2</sup>. Definicja pojęcia sytuacji kryzysowej zawartej w ustawie o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku wzbudzała wiele kontrowersji. Stąd też w nowelizacji w 2009 roku pojawiła się nowa interpretacja, która jest aktualna aż po dziś dzień. Głównie podkreśla się, że sytuacja kryzysowa występuje podczas takich zagrożeń, które powodują zakłócenie cech danego podmiotu, ograniczenie jego funkcjonowania, co sprzyja utracie zdolności rozwoju, a nawet przetrwania. W literaturze, podobnie jak w przypadku kryzysu czy sytuacji kryzysowej, istnieje wiele prób zdefiniowania pojęcia zarządzania kryzysowego. W każdej z nich możemy znaleźć wspólny mianownik – jest nim minimalizacja skutków sytuacji kryzysowej, bądź też redukcja ryzyka powstania jej. Biorąc pod uwagę wcześniej omawiane pojęcia, logiczne jest, by owa definicja odnosiła się do wymienionych

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2195 ze zm.).

<sup>2</sup> R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2012, s. 18.

elementów. Uwzględniając te wszystkie aspekty, Romuald Grocki zaproponował następujące sformułowanie: zarządzanie kryzysowe jest to „proces planowania i podejmowania działań mających na celu redukcję ryzyka powstania sytuacji kryzysowej lub kryzysu, przejście kontroli nad kryzysem i powrót do stanu sprzed kryzysu”<sup>3</sup>. Za zarządzanie kryzysowe na terytorium naszego kraju odpowiada Rada Ministrów, a w sprawach niecierpiących zwłoki decyzje podejmuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, niezwłocznie zawiadamiając o podjętych działaniach premiera. System ten zorganizowany jest na poszczególnych szczeblach administracji publicznej:

- centralny (w literaturze również dzielony na krajowy oraz resortowy) – odpowiada minister właściwy;
- wojewódzki – odpowiada wojewoda;
- powiatowy – odpowiada starosta;
- gminny – odpowiada wójt, burmistrz bądź prezydent miasta<sup>4</sup>.

Odpowiedzialność za organizację Systemu Ratownictwa Medycznego w Polsce spoczywa na ministrze zdrowia wraz z wojewodami. Zadaniem ministra jest nadzór nad Państwowym Ratownictwem Medycznym na terenie kraju. W ramach swoich obowiązków zatwierdza wojewódzki plan działania oraz jego aktualizacje. Może również żądać od wojewody wszelkich informacji dotyczących funkcjonowania systemu na obszarze danego województwa. Z kolei wojewoda zapewnia współdziałanie jednostek administracji rządowej i samorządowej funkcjonujących na terenie województwa. Kieruje ich działalnością w dziedzinach zapobiegania zagrożeniom zdrowia, życia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska. Wśród zadań wojewody możemy wymienić planowanie, organizowanie, koordynowanie oraz nadzór nad systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego na terenie województwa.

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 41.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1401 ze zm.).

Dzięki doświadczeniom innych państw ustalone zostały parametry liczebności oraz rozmieszczenia Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych oraz Zespołów Ratownictwa Medycznego<sup>5</sup>, które zostały przedstawione w poniższej tabeli:

**Tabela nr 1. Liczba Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych oraz Zespołów Ratownictwa Medycznego przypadających na poszczególne województwo**

Województwo	Szpitalne Oddziały Ratunkowe	Zespoły Ratownictwa Medycznego
Mazowieckie	26	178
Śląskie	9	154
Wielkopolskie	27	114
Małopolskie	22	108
Dolnośląskie	13	109
Łódzkie	16	97
Pomorskie	12	81
Podkarpackie	12	84
Lubelskie	20	88
Kujawsko-pomorskie	12	87
Zachodniopomorskie	7	79
Warmińsko-mazurskie	11	73
Świętokrzyskie	9	45
Podlaskie	11	53
Lubuskie	8	51
Opolskie	5	41

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Biniak-Pieróg, Z. Zamiar, Organizacja systemów ratownictwa, Wrocław 2013, s.58.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 2195 ze zm.

Osobami prawnie powołanymi do pracy w Systemie Państwowego Ratownictwa Medycznego są:

- ratownik medyczny,
- pielęgniarka systemu,
- lekarz systemu<sup>6</sup>.

Zespół wprowadzonych czynności organizacyjno-ratowniczych przez pracowników systemu decyduje o możliwości uratowania jak największej liczby poszkodowanych w jak najkrótszym czasie. Podczas katastrof i wypadków masowych największe znaczenie mają działania organizacyjne. Bez właściwej koordynacji oraz prowadzenia prawidłowej segregacji medycznej trudne byłoby opanowanie tychże zdarzeń.

Istotnym pytaniem pojawiającym się u osób kierujących działaniami ratunkowymi na miejscu zdarzenia jest pytanie o to: „w jaki sposób pracować, by faktycznie zrobić jak najwięcej dla możliwie jak największej liczby osób poszkodowanych?”.

Istnieje hierarchia ważności działań podejmowanych podczas wypadków masowych i katastrof. Wykonywane procedury wyglądają następująco:

1. Powiadomienie o zdarzeniu opartym na procedurze ZODIAK.
  - Z (zdarzenie) – moje wezwanie;
  - O (ocena) – ocena miejsca zdarzenia, liczba poszkodowanych;
  - D (dostęp) – dojazd i dokładna lokalizacja miejsca zdarzenia;
  - I (incydent) – użycie środków chemicznych, biologicznych, radioaktywnych i nuklearnych;
  - A (asysta) – zapotrzebowanie na dodatkowe siły i środki;
  - K (koordynacja i komunikacja) – łączność na miejscu zdarzenia i z CPR.

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 2195 ze zm.

2. Segregacja poszkodowanych przy użyciu powszechnie znanych w środowisku ratowniczym procedur START i Jump START. W Polsce obecnie stosowanych jest kilka modeli segregacji, lecz najbardziej powszechny jest system Simple Triage and Rapid Treatment, czyli prosta selekcja i szybkie leczenie. Według niego przeszkoleni są pracownicy systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, jak i strażacy Państwowej Straży Pożarnej. System tradycyjnie dzieli osoby poszkodowane według czterech priorytetów udzielenia pomocy. W każdej chwili osoba wymagająca pomocy może zostać zakwalifikowana do jednego z nich. System START dedykowany jest poszkodowanym powyżej 8. roku życia. Proces badania powinien w nim trwać nie dłużej niż 30 sekund. Poszkodowanemu kolejno przydzielany jest priorytet udzielanych medycznych czynności ratunkowych oraz transportu. Procedury nakazują szybką ocenę następujących podstawowych parametrów klinicznych, jak: możliwość poruszania się, drożność dróg oddechowych i obecność krążenia oraz stan świadomości. System Jump START dedykowany jest poszkodowanym dzieciom w wieku do 8. roku życia. Zasadniczą różnicę podczas ich segregacji w porównaniu z osobami dorosłymi stanowi procedura na wypadek wystąpienia nieobecności oddechu, po ówczesnym udrożnieniu dróg oddechowych. U dziecka należy dodatkowo wykonać ocenę tętna obwodowego. Brak obydwu badanych parametrów pozwala uznać je za zmarłe.

3. Zabiegi doraźne ratujące życie.

- udrożnienie i zabezpieczenie drożności dróg oddechowych;
- rozpoczęcie tlenoterapii, a jeśli potrzeba – wdrożenie oddechu zastępczego;
- odbarczenie odmy prężnej;
- zabezpieczenie odpowiednim opatrunkiem rany ssącej klatki piersiowej;
- zatamowanie znacznego krwawienia zewnętrznego;
- uzyskanie pewnej drogi przetaczania płynów i podawania leków przez wkłucia dożylnie lub śródkostne;



- odbarczenie tamponady serca<sup>7</sup>.

Podobnie jak w każdym jednostkowym wypadku, czas spędzony w punkcie medycznym musi być możliwie krótki. Pracujący na miejscu personel medyczny musi opanować naturalną chęć prowadzenia leczenia i ograniczyć się do najprostszych działań. „Najciężej chorych najefektywniej leczy się w szpitalu” – to powiedzenie nie traci na aktualności, mimo posiadania najlepiej wyposażonego punktu medycznego.

#### 4. Transport do właściwych szpitali.

Udzielanie pomocy i ponowny triage w punkcie medycznym kończą się wypełnieniem karty ewakuacyjnej. Istotne jest ustalenie kierunku transportu oraz przekazanie pacjenta zespołowi ambulansu. Wszelkie inne niezbędne zabiegi powinny być prowadzone podczas transportu do szpitala.

Czynności segregacyjne stają się znacznie łatwiejsze, jeżeli mamy do dyspozycji następujące zestawy segregacyjne:

- stałą liczbę taśm kolorowych na ręce;
- indywidualne karty ewakuacyjne z kolorowymi kodami do zawieszania na szyję;
- karty ewidencyjne do zbierania informacji zbiorczych;
- czapki i kamizelki do wyraźnego oznaczania osób pełniących poszczególne funkcje.

Segregację medyczną wypadku masowego czy katastrofy uznajemy za zakończoną w momencie, gdy ostatni poszkodowany opuszcza miejsce danego zdarzenia.

Wszelkie służby, straże i inspekcje są zasadniczą siłą państwa, bez której nawet najbardziej rozbudowane systemy decyzyjne oraz funkcjonujące organy nie miałyby możliwości realizowania swoich ustawowych zadań. Głównym czynnikiem stanowiącym o sile systemu jest dostatecznie dobre współdziałanie, co niejednokrotnie jest dużym wyzwaniem z uwagi na specyficzną i różnorodną charakterystykę operacyjną wszelkich jednostek.

---

<sup>7</sup> M. Podgórski, K. Nadolny, *Procedury postępowania na wypadek wystąpienia zdarzenia masowego i mnogiego*, „Na ratunek” 2016, Katowice, s. 25.

Podstawowym celem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego jest ochrona zdrowia, życia oraz mienia lub środowiska za sprawą walki z pożarami oraz innymi klęskami żywiołowymi. Strażacy funkcjonujący w KSRG niezależnie od jednostki, w której się znajdują, zobligowani są do niesienia pomocy poszkodowanym. Większość z nich posiada kurs kwalifikowanej pierwszej pomocy i na jego mocy udziela świadczeń w zakresie przebytego szkolenia. W jednostkach również znajdują się strażacy-ratownicy medyczni. Na podstawie tegorocznego Rozporządzenia z dnia 6 marca 2019 w sprawie wykazu świadczeń zdrowotnych, które mogą być udzielane przez ratownika medycznego, mogą udzielać świadczeń zawartych w wykazie samodzielnie bądź pod kontrolą lub za porozumieniem z lekarzem<sup>8</sup>. Z perspektywy systemu ratowniczo-gaśniczego istotna jest stała analiza potencjalnych zagrożeń oraz ciągła weryfikacja planów działania na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Policja jest umundurowanym i uzbrojonym ugrupowaniem służącym społeczeństwu i przeznaczonym do ochrony jego bezpieczeństwa oraz do zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podstawowym zadaniem tej formacji w systemie zarządzania kryzysowego jest ochrona ludności przed skutkami katastrof oraz klęsk żywiołowych. Każdy policjant, tak jak i obywatel naszego kraju, zobligowany jest do udzielania świadczeń pierwszej pomocy. Posiadanie umiejętności ratowania ludzkiego zdrowia i życia wymusza nie tylko etyka zawodowa, ale również przepisy prawa, które nakładają na policjantów ustawowy obowiązek udzielania pierwszej pomocy wszystkim poszkodowanym. Do roku 2019 istniał problem udzielania medycznych czynności ratunkowych w tej służbie. Zatrudnieni policjanci-ratownicy medyczni nie posiadali podstaw prawnych, by w pełni móc wykorzystać swoje możliwości. Wraz z Rozporządzeniem z dnia 6 marca 2019 roku w sprawie wykazu świadczeń zdrowotnych, które mogą być

---

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 2019 roku w sprawie wykazu świadczeń zdrowotnych, które mogą być udzielane przez ratownika medycznego (Dz. U. z 2019 r., poz. 472 ze zm.).

udzielane przez ratownika medycznego, problem został zażegnany<sup>9</sup>. Dokument ten zawiera wykaz świadczeń zdrowotnych, które policjant-ratownik medyczny może wykonywać samodzielnie, bądź pod kontrolą lekarza lub za porozumieniem z nim.

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej przygotowane są do natchmiastowego działania w czasie pokoju, kryzysu oraz wojny. Armia przystępuje do współpracy w roli pomocniczej wyłącznie na wniosek wojewody, w momencie gdy użycie innych sił jest niemożliwe bądź niewystarczające. W przeciwdziałaniu zagrożeniom niemilitarnym oraz usuwaniu skutków klęsk żywiołowych czy katastrof siły zbrojne mają w gotowości do użycia ponad 20 tys. żołnierzy. W ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym, w art. 11 wyszczególnione zostały przepisy dotyczące wykonywania zawodu ratownika medycznego w jednostkach wojskowych<sup>10</sup>. Aby mógł on samodzielnie udzielać świadczeń zdrowotnych, musi ukończyć wojskowo-medyczny kurs kwalifikacyjny. Ma on na celu uzyskanie przez ratownika dodatkowych umiejętności niezbędnych podczas wykonywania działań w warunkach sytuacji kryzysowych. Zasadniczą rolę w usprawnieniu współpracy podmiotów współdziałających w miejscu wystąpienia sytuacji kryzysowej ma przeprowadzenie wielu wspólnych szkoleń i ćwiczeń oraz określenie przejrzystych zasad współpracy. Kolejno istotne jest skoordynowanie systemu poprzez ocenę planów i procedur pod względem ich skuteczności.

Walka z zagrożeniami polega nie tylko na odpowiedniej ilości wyszkolonych ratowników wyposażonych w środki niezbędne do udzielenia właściwej pomocy, ale także na sprawnie funkcjonującym systemie zarządzania i kierowania wszelkimi działaniami ratowniczymi.

Istotnym elementem Krajowego Systemu Ratowniczego są Centra Powiadamiania Ratunkowego. Pracują w trybie ciągłym w urzędach wojewódzkich, wyposażonych w zaawansowane za-

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 472 ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 2195 ze zm.

soby programowe i sprzętowe niezbędne do obsługi wszelkich zgłoszeń alarmowych.

W całym kraju znajduje się 16 stacji wojewódzkich oraz jedna dodatkowa w Radomiu, która odpowiedzialna jest za przyjmowanie zgłoszeń z województwa mazowieckiego z wyłączeniem Warszawy. Tworzą jednolity system obsługi zdarzeń alarmowych, kierowanych przez świadków zdarzeń do numerów wskazanych w Rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 października 2013 roku<sup>11</sup>. Umożliwiają przekierowanie zgłoszeń do właściwych podmiotów w celu zaangażowania odpowiednich sił ratowniczych. Oznacza to, że system stale współpracuje z Państwową Strażą Pożarną, Policją oraz dyspozytorniami zespołów ratownictwa medycznego. Wykaz zawiera następujące zestawienie:

- 999 – pogotowie ratunkowe,
- 998 – Państwowa Straż Pożarna,
- 997 – Policja,
- 996 – Centrum Antyterrorystyczne,
- 995 – Komenda Główna Policji,
- 994 – pogotowie wodno-kanalizacyjne,
- 993 – pogotowie ciepłownicze,
- 992 – pogotowie gazowe,
- 991 – pogotowie energetyczne,
- 987 – Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego,
- 986 – straż miejska,
- 985 – ratownictwo morskie i górskie,
- 984 – pogotowie rzeczne,
- 112 – jednolity ogólnoeuropejski numer alarmowy<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 października 2013 roku w sprawie planu numeracji krajowej dla publicznych sieci telekomunikacyjnych, w których świadczone są publicznie dostępne usługi telefoniczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 699 ze zm.).

<sup>12</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 699 ze zm.

Analiza działań deklarowanych oraz podejmowanych w sferze ostrzegania i alarmowania ludności w naszym kraju dostarcza wrażenia, iż w tejże przestrzeni istnieje brak integracji i systemowej spójności zarówno podmiotów, jak i struktur z nich tworzonych. Istotne znaczenie nie tylko dla podmiotów Systemu Ratownictwa Medycznego ma odmienienie tej sytuacji. Ma ona istotny wpływ na sprawne prowadzenie akcji ratunkowych w przypadku sytuacji, w których zaistnieje deficyt sił i środków danego obszaru.

Utworzenie zintegrowanego systemu ratownictwa medycznego jest procesem trudnym i długotrwałym, wymagającym współpracy wielu środowisk. Akcja kierowana na miejscu zdarzenia masowego czy katastrofy wymaga właściwej współpracy wszystkich służb ratowniczych. Powinny one uczestniczyć we wspólnych, regularnych ćwiczeniach i szkoleniach, by móc się od siebie uczyć i wzajemnie integrować. Mimo iż nie odzwierciedlają one w pełni charakteru tych wypadków, to pozwalają wychwytać błędy, które mogą decydować o zdrowiu i życiu poszkodowanych w przyszłości.

Działania ratownicze w zdarzeniach masowych oraz katastrofach czasu pokoju rzadko stanowią przedmiot badań oraz analiz. Poziom realizacji medycznych działań ratowniczych w tychże sytuacjach jest niższy od oczekiwań dyktowanych ilością zaangażowanych sił i środków. W większości tych przypadków nieadekwatność działań wywodzi się z braku przygotowania operacyjnego. Ogromne znaczenie w tychże sytuacjach ma prawidłowy przepływ informacji oraz komunikatów. Przekłada się to na odpowiednią koordynację wszystkich służb uczestniczących w akcji ratowniczej. Nadmiar oraz niedobór informacji może być przyczyną wystąpienia poważnych problemów na każdym etapie działań ratowniczych. Szansa przeżycia osób poszkodowanych w głównej mierze zależy od czasu, w którym zostanie im udzielona właściwa pomoc medyczna.

W Polsce nie ma na ten moment systemowych rozwiązań dotyczących obszaru nauczania w zakresie praktycznego podejścia do sytuacji kryzysowych, a zwłaszcza interwencji medycznych prze-

kraczących możliwości jednostek systemu, mimo iż wzrasta liczba takich zdarzeń. Fakt ten powoduje konieczność rozszerzenia edukacji w tej dziedzinie.

### **Bibliografia**

1. Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2195 ze zm.).
2. Grocki R., *Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2012.
3. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz. U. z 2018 r., poz. 1401 ze zm.).
4. Podgórski M., Nadolny K., *Procedury postępowania na wypadek wystąpienia zdarzenia masowego i mnogiego*, „Na ratunek” 2016, Katowice.
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 2019 roku w sprawie wykazu świadczeń zdrowotnych, które mogą być udzielane przez ratownika medycznego (Dz. U. z 2019 r., poz. 472 ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 października 2013 roku w sprawie planu numeracji krajowej dla publicznych sieci telekomunikacyjnych, w których świadczone są publicznie dostępne usługi telefoniczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 699 ze zm.).

MACIEJ JAROSZ

## Współczesna samorealizacja

Od dłuższego czasu zastanawiał mnie fakt odnoszenia sukcesu przez ludzi. Przecież każdy z nas otrzymuje podczas narodzin tyle samo, a nasze losy potrafią się tak różnie potoczyć. Jedna osoba może zostać prezesem potężnego przedsiębiorstwa, a ktoś inny zostaje przeciętną osobą, której ledwie starcza z miesiąca na miesiąc. Często to właśnie ta druga osoba jest bardziej podatna na zadłużenia czy może nawet utratę swoich przyjaciół ze względu na trudną sytuację. Osoba osiągająca sukces w tym samym czasie cieszy się życiem, opływając w dobrodziejstwa tego świata.

### Pojęcie sukcesu

Termin sukces wywodzi się z łacińskiego słowa *successus* i oznacza dokładnie podejście, sposób, w jaki dążysz do realizacji swoich celów. Warto podkreślić, iż sukces, jaki możemy odnieść, zależy zarówno od nas, jak i od naszych doświadczeń życiowych lub zawodowych. Sukces jest stanem, do którego prowadzi cały proces. Niezmiernie trudne jest podanie jednej definicji, która mogłaby w pełni scharakteryzować sukces. Z pewnością można natomiast stwierdzić, że aby osiągnąć sukces, konieczne jest współdziałanie ze sobą wielu cech osobowości lub funkcji. Dla każdego sukces będzie oznaczał coś innego. Dla jednej osoby coś może okazać się sukcesem, a dla drugiej to porażka, której wolałyby uniknąć. Ważne podkreślenia jest to, że sukces w 93% zależy od postawy, jaką przyjmujemy w danej sprawie

### Sposób na odnalezienie własnych celów w życiu

Jak odnaleźć swoje cele? Michał Szafranski, autor dzieła „Finansowy Ninja”, w swojej książce opowiada o pewnym sposobie.

Dla jednych będzie to sposób, który zmieni ich życie, a innych skłoni do głębokich refleksji. Sposób ten polega na tym, żeby wyznaczyć cele na ściśle określony czas, po którym mielibyśmy umrzeć. To co będziemy chcieli osiągnąć, będzie dodatkowo limitowane czasem, który w znacznym stopniu ograniczy nasze możliwości. W ten sposób możemy wyznaczyć cele nie tylko na miesiąc, rok, ale nawet na całe życie.

To wszystko, co chcielibyśmy osiągnąć i do czego powinniśmy dążyć. Co należy zrobić, kiedy już wyznaczymy nasze cele? Przystąpić do działania i nie zwlekać, mówiąc sobie „teraz nie jest pora, teraz mnie na to nie stać”. Konieczne jest tutaj zadanie sobie pytania – co mogę zrobić, żeby to osiągnąć, co mnie przybliży do mojego celu, a nie oddali?

Wiele osób, nawet z mojego najbliższego otoczenia, zamiast pomyśleć o tym, co można zrobić, woli stwierdzić, że jest to nierealne i odpuszcza już na samym początku. Jest to błąd, jaki tylko może pogorszyć nasze marzenia i ich realizację.

### **Zmiana ścieżki kariery zawodowej**

Pewnie nieczęsto zastanawiamy się, ile osób na świecie jest zadowolonych z obranej ścieżki zawodowej. Codziennie z pewnością każdy z nas słyszy słowa, które brzmią: mało zarabiam, żałuję, że się uczyłem, tak długo studiowałem, a zmuszony jestem wykonywać zupełnie inną pracę, itd. Rzadkością jest spotkanie się ze stwierdzeniem tego, że ktoś jest zadowolony ze swojej kariery, że nie żałuje swojego poświęconego czasu na naukę, która dała tej osobie wymarzony zawód. Pewne jest to, iż wyliczenie i opis zadowolenia i niezadowolenia z wykonywanej pracy nie są ani niezbędne, ani tym bardziej możliwe. Konieczne jest raczej selektywne rozpatrywanie spraw i skrótowe przedstawienie niektórych skutków wyboru błędnego zawodu. Poniżej postaram się przedstawić momenty życia człowieka, kiedy uświadamia sobie wybór złego zawodu.



### **Okres studiowania**

Zacząć należy od tego, że już w czasie nauki, a więc w okresie zdobywania zawodu, znaczny odsetek osób rezygnuje z obranego kierunku studiów, przewidując fakt, iż obrany kierunek nie przyniesie im w pełni zadowolenia z wykonywanego zawodu. Codziennie można zauważyć liczną grupę studentów, którzy przychodzą na uczelnię z wielu powodów, jednak rzadko się zdarza, że ktoś przychodzi, bo po prostu chce pracować w wybranym zawodzie, ponieważ wybrany kierunek jest jego pasją. Na podstawie danych statystycznych z ubiegłych lat można wysunąć wniosek, iż wiele osób nie jest w stanie zostać absolwentami uczelni wyższych. Z roku na rok liczba studentów stale maleje. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w dniu 30 listopada 2017 r. w publicznych szkołach wyższych studiowało 1 291,9 tys. osób, czyli o 56,9 tys. mniej w stosunku do roku poprzedniego. Jeśli chodzi o liczbę samych absolwentów, to wynosiła ona 387,5 tys., co stanowiło 6,3% więcej niż w poprzednim roku. Jest to niewielki wzrost, natomiast różnica pomiędzy liczbą absolwentów uczelni wyższych a liczbą jej studentów stanowi olbrzymią przepaść. Nasuwa się pytanie dotyczące przyczyny rezygnacji z nauki w szkole wyższej przez tak olbrzymią liczbę osób.

### **Zmiana zawodu w trakcie trwania pracy**

Drugim etapem, kiedy jednostka wybiera zmianę obranego kierunku zawodowego, jest okres po zakończeniu procesu edukacyjnego. W dzisiejszych czasach zmiana nie tylko specjalizacji, ale również samego stanowiska często jest nieunikniona. Sytuacja ta może dotyczyć nawet tych osób, które przez kilka lat pracują w jednej firmie.

Oba zjawiska, zarówno opuszczenie szkoły, jak i zmiany kierunku nauki zawodu oraz zmiany zawodu, mają różne przyczyny. Jedną z głównych przyczyn jest brak dostatecznej informacji dostarczanej zarówno uczniom, jak i ich rodzicom, wybierającym zawód i pracę. Innym przykładem, dla którego pracownik podej-

muje decyzję o rezygnacji z zawodu, jest z pewnością także płynność kadr. Zjawisko to jest szczególnie ważne, ponieważ potrafi zdeorganizować funkcjonowanie całych zespołów pracowniczych, a czasem nawet całych zakładów pracy. Jest ono uważane za szkodliwe dla społeczeństwa, jak i samej jednostki i wykazuje tym samym na wciąż aktualną niewłaściwą strukturę płac, niezadawalające warunki pracy oraz wadliwą pracę części kadry zarządzającej firmami.

### **Upragniona praca**

Wielu ludzi uważa, że ich wymarzona praca gdzieś tam istnieje i że konieczne jest wyczekiwanie i baczne obserwowanie wszystkich ogłoszeń dotyczących oferty pracy. Prawda jednak jest zupełnie inna. Tylko ludzie, którzy znaleźli swoje powołanie, sami stworzyli pracę, którą wykonują. Tylko kontakt z innymi ludźmi, wchodzenie z innymi w różnego rodzaju interakcje będzie znacznie skuteczniejsze niż przeszukiwanie sterty ogłoszeń. Tylko wtedy, kiedy osoba poszukująca swojej wymarzonej pracy będzie w stanie opowiadać o swoich zainteresowaniach, a może nawet marzeniach, będzie zauważona przez innych ludzi, którzy docenią zakres wiedzy i umiejętności jaką posiada. W oczach słuchacza będzie wyjątkowa właśnie dzięki temu, czym tak naprawdę się interesuje. Z pewnością zdarzyć się przy tej okazji może, że napotkamy ludzi, którzy takie postępowanie skrytykują, którzy stwierdzą, że jest ono niepraktyczne, nierealistyczne, a czasem nawet mogą okrzyknąć taką osobę głupcem, gdyż nie widzi innego świata poza pasjonującym go tematem.

### **Podążaj za marzeniem**

Często może to spowodować zaniechanie podążania za swoimi marzeniami i wymarzoną pracą. Niektórzy mogą bowiem tłumaczyć sobie zaistniałą sytuację na różne sposoby, np. „bo ktoś przecież mówi, że to jest bez sensu, a jest na pewno wielu innych lepszych ode mnie”. Słuchając takiego głosu, można popełnić największy błąd życia i stracić wszystkie swoje najskrytsze marzenia.

Na pewno nie można także wyobrazić sobie pracy idealnej jako pracy, w której nie będziemy napotykać problemów. Faktem jest, że jeśli będziemy robić to, co kochamy, to co nas interesuje, żaden problem, nawet potężny, nie przeszkodzi nam, a mózg podświadomie będzie szukał rozwiązania tych problemów.

Czas jest największą wartością naszego życia. Za żadne pieniądze nie będziemy mogli go dokupić.

Uważam, że pojęcie sukcesu życiowego, jak i zawodowego w dzisiejszych czasach ewoluowało. Kiedyś idealną drogą do osiągnięcia pełnego sukcesu było ukończenie studiów, a dzięki ukończonym studiom od razu udawało się znaleźć dobrą pracę pozwalającą na nabycie różnych dóbr, co dawało poczucie spełnienia, natomiast kolejnym krokiem było założenie rodziny. Czym są teraz studia? Czy studia gwarantują wymarzoną pracę? W moim odczuciu obecnie studia stały się standardem. Standardem, bo przecież inni kończą uczelnię, to dlaczego ja nie miałbym jej skończyć? Przecież nie jestem gorszy, a może kiedyś akurat się przyda, a jeżeli nie, to tylko 5 lat. To błąd. Każdy dzień należy traktować tak, jakby był ostatnim dniem. Jeśli człowiek nie jest pewien, co powinien robić, warto zwrócić uwagę na to, w czym jest najlepszy. Dobrze jest zwrócić się o pomoc do wyspecjalizowanych osób w tym zakresie, które nadadzą kierunek. Dzięki temu można uniknąć błędzenia w wyborze drogi zawodowej, a wytyczony przez specjalistów kierunek podążania będzie prowadził prosto do celu. Studia nie zagwarantują obecnie wymarzonej pracy, jeśli zabraknie komuś przekonania, co chce osiągnąć. Studia poszerzą wiedzę, pozwolą uzyskać wspaniałe kontakty i znajomości, może nawet uda się znaleźć pracę w danej dziedzinie, jednak mogą równie dobrze oddalić od celu, jeśli obierze się zły kierunek.

W badaniach, jakie wykonałem do mojej pracy licencjackiej, uczestniczyło ponad stu respondentów. Każdy z nich posiadał swoje marzenia, plany na życie. Ponad połowa ukończyła wyższe uczelnie tylko z nadzieją na to, że dzięki temu uzyska wspaniałą pracę, poukłada sobie wspaniałe życie. Można śmiało powiedzieć, że będą żyć w dobrobycie i szczęściu. Prawda jest jednak zupełnie

inna. Większość z nich marzy o założeniu swojej firmy, twierdząc że studia, jakie ukończyła, nie zapewniły im ani wspaniałych zarobków, ani życia w dobrobycie. Czekają i nie robią nic w tym kierunku, aby osiągnąć swoje zamierzone cele. To przykra i brutalna rzeczywistość. To co robią, odracza tylko czas i jest także w pewnym sensie podjęciem jakiejś decyzji.

### **Refleksja nad sobą**

Na koniec pytanie. Czy pomyśleliście kiedykolwiek, Drodzy Kolego i Koleżanko, czy to, że jesteście na studiach, przybliży Was do osiągnięcia tego, co sobie zaplanowaliście? Czy w ogóle macie jakikolwiek plan, czy tylko po prostu żyjecie z dnia na dzień, bo przecież nic się nie może stać, a „jakoś” to będzie? Nie traćcie czasu. Ruszcie do działania. Nie liczcie na to, że wszystko się jakoś poukłada. Zadbajcie sami o swoją przyszłość.

ANNA JÓZEFIAK

## Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego w Polsce międzywojennej

Sytuacja finansowa i majątkowa samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej była dosyć trudna. Przyczyną tych trudności były dwa czynniki: pogarszająca się koniunktura gospodarcza oraz stosunek władz państwowych do samorządu. Do zaistnienia kryzysu zadłużeniowego przyczynił się także brak wyspecjalizowanych organów pełniących kontrolę oraz nadzór finansowy nad jednostkami samorządu terytorialnego. Pomocny okazał się Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego (ZRST), który został powołany rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku<sup>1</sup> w celu poprawy gospodarki i finansów związków samorządowych, pozostających w kryzysie. ZRST został powołany jako instytucja nadzoru, a zarazem wspomaganie samorządu przez państwo, do wykonywania czynności kontrolnych i instrukcyjnych, które zostały określone w statucie Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego z dnia 24 kwietnia 1935 roku<sup>2</sup>.

ZRST działał na terenie całego kraju, z wyjątkiem województwa śląskiego, natomiast swą siedzibę miał w Warszawie. W celu

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego, Dz. U. Nr 94, poz. 847.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 października 1935 r., wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji oraz Opieki Społecznej w sprawie statutu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego, Dz. U. Nr 34, poz. 244.

usprawnienia swojej działalności ZRST powoływał osobne biura, tzw. delegatury, które obejmowały swoim zasięgiem poszczególne województwa. Członkowie ZRDST byli powoływani z mocy prawa, a także – podmioty – na podstawie zgłoszenia przystąpienia<sup>3</sup>.

Członkami ZRST z mocy prawa były:

- 1) wojewódzkie związki samorządowe na obszarze województwa pomorskiego i poznańskiego;
- 2) powiatowe związki samorządowe;
- 3) miasta wydzielone z powiatowych związków samorządowych z wyjątkiem Warszawy;
- 4) Bank Gospodarstwa Krajowego.

Natomiast członkami ZRST na podstawie zgłoszenia przystąpienia były podmioty, takie jak:

- 1) związki samorządowe, nie będące członkami ZRST z mocy prawa;
- 2) związki międzykomunalne;
- 3) zakłady i przedsiębiorstwa związków samorządowych, które posiadały odrębną osobowość prawną, a także instytucje posiadające osobowość prawa publicznego, jednak ich działalność finansowa musiała składać się w 50% ze środków finansowych związków samorządowych lub gdy korzystały w 50% z poręki finansowej związków samorządowych, oraz spółki o kapitale zakładowym, których kapitał zakładowy w większości składał się z funduszy związków samorządowych;
- 4) banki komunalne;
- 5) Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) Związek Miast Polskich.

ZRST kontrolował finansową i gospodarczą działalność związków samorządowych oraz związków międzykomunalnych będących jego członkami. Natomiast czynności kontrolne nad innymi związkami samorządowymi, instytucjami i spółkami, które były członkami ZRST na podstawie zgłoszenia przystąpienia, mógł wy-

---

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 34, poz. 244 (art. 10).

konywać jedynie na prośbę tych właściwych organów związków samorządowych i instytucji lub ich bezpośrednich władz nadzorczych, zaś nakaz działalności kontrolnej sprawował Minister Spraw Wewnętrznych. ZRST w związku z wykonywaniem kontroli działał instrukcyjnie poprzez udzielanie swym członkom wszelkich porad w zakresie ich działalności finansowej i gospodarczej<sup>4</sup>.

W związku z tym, iż w rozporządzeniu Prezydenta RP z 24 października 1934 r. określona została jedynie pozycja ustrojowa Prezesa ZRST, w statucie unormowano już zarówno pozycję ustrojową, skład, tryb wyłaniania członków, jak również zadania pozostałych organów ZRST<sup>5</sup>. Organami ZRST były: Rada, Zarząd, Prezes, Komisja Rewizyjna.

Rada ZRST:

- 1) Kadencja Rady trwała 5 lat.
- 2) W skład Rady wchodził: Prezes ZRST, członkowie wybrani przez sejmiki i rady wojewódzkie, członkowie wybrani przez Radę w drodze kooptacji, członkowie powołani przez Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Skarbu oraz Banku Gospodarstwa Krajowego. Według statutu ZRST, do Rady mogli być powoływani po 1 członku głosem stanowczym ministrowie: rolnictwa i reform rolnych, opieki społecznej, komunikacji, przemysłu i handlu, a także wyznań religijnych i oświecenia publicznego. Dodatkowo do Rady mogli wejść również członkowie wyznaczeni przez Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej pod warunkiem, że Związki te były członkami ZRST.
- 3) Do kompetencji Rady należało:
  - a) wybór członków Zarządu i komisji Rewizyjnej;
  - b) uchwalanie ogólnego programu prac ZRST;

---

<sup>4</sup> Zob. A. Witkowski, *Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego w Polsce międzywojennej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 2, s. 357.

<sup>5</sup> Dz. U. 1935 r., Nr 34, poz. 244 (art. 13-46).

- c) przyjmowanie do wiadomości sprawozdań z działalności ZRST oraz zatwierdzanie rocznego zamknięcia rachunkowego i wniosków Komisji Rewizyjnej;
  - d) uchwalanie preliminarza budżetowego na kolejny rok;
  - e) uchwalanie wysokości składek członkowskich oraz taryfy opłat za czynności ZRST;
  - f) decydowanie o otwarciu delegatury ZRST oraz określenie obszaru jego działania;
  - g) uchwalanie regulaminu obrad Rady, regulaminu który ustalał organizację i czynności Komisji Rewizyjnej, oraz statutów, które obowiązywały pracowników ZRST (służbowego, dyscyplinarnego, emerytalnego).
- 4) Posiedzenie Rady zwoływał Prezes ZRST będący jej przewodniczącym lub Wiceprezes ZRST, jeżeli Prezes nie mógł pełnić swych obowiązków.

Posiedzenie zwyczajne miało być zwoływane przynajmniej dwa razy do roku: pierwsze przed rozpoczęciem nowego okresu budżetowego w celu ustalenia prac oraz drugie w celu przyjęcia sprawozdania ze swej działalności i zamknięcia rachunkowego. Posiedzenie nadzwyczajne mogło być zwołane przez Prezesa ZRST w miarę uznania lub na żądanie Ministra Spraw Wewnętrznych, Zarządu Komisji Rewizyjnej lub większości członków Rady. Posiedzenia Rady były niejawnymi, a o zwołaniu posiedzenia członkowie powinni być zawiadomieni pismem na 10 dni przed rozpoczęciem obrad. 5) Podejmowanie uchwał przez Radę było możliwe jedynie przy obecności więcej niż połowy ogólnej liczby członków Rady, jeżeli brakowało kompletu członków, Rada mogła na następnym posiedzeniu powziąć uchwały postawione ponownie na porządku dziennym, bez względu na liczbę obecnych. Uchwały zapadały większością głosów członków, a w razie równości rozstrzygnięcia dokonywał przewodniczący Rady.

Zarząd ZRST:

- 1) Kadencja Zarządu trwała 5 lat.
- 2) W skład Zarządu wchodził Prezes i 7 członków, których wybierała Rada ZRST w liczbie 4, natomiast kolejnych 3



wybierali Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Skarbu oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Rada mogła wybierać jako członków osoby, które nie należały do składu Rady.

- 3) Do kompetencji Zarządu należało:
  - a) przyjmowanie nowych członków ZRST;
  - b) ustalanie okresowych planów rewizji w ramach programu ustalonego przez Radę;
  - c) rozpatrywanie i przyjmowanie do wiadomości sprawozdań z bieżącej działalności ZRST;
  - d) rozpatrzenie i zgłoszenie uwag do sprawozdania Komisji Rewizyjnej oraz przyjęcie preliminarza budżetowego, jak również przygotowywanie wniosków w sprawach należących do kompetencji Rady;
  - e) określenie sposobu wykonywania uchwał Rady w sprawach zaciągania pożyczek, zbycia, nabycia i obciążenia nieruchomości oraz przyjęcia zapisów i darowizn;
  - f) decydowanie w sprawach innych aniżeli sprawy szczegółowe, które zostały przewidziane w statucie lub przekazanych Zarządowi przez Radę według ich kompetencji;
- 4) Posiedzenia Zarządu zwoływane były, kiedy była potrzeba, lecz nie rzadziej niż raz na kwartał. Zarząd musiał być zwołany, gdy wymagał tego Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Skarbu, Komisja Rewizyjna lub większość członków Zarządu. Przewodniczącym posiedzeń Zarządu był Prezes ZRST. Uchwały zapadały większością głosów w obecności przewodniczącego oraz co najmniej dwóch członków Zarządu, a w razie równości decydował przewodniczący.

Prezes ZRST:

- 1) Powoływanie o odwoływanie Prezesa ZRST odbywało się przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. W czasie nieobecności Prezesa ZRST, Minister Spraw Wewnętrznych wyznaczał zastępstwo jednego

z członków Zarządu, którego w czasie pełnienia obowiązków należało tytułować Wiceprezesem. W czasie pełnienia obowiązków przez Prezesa lub Wiceprezesa nadzór nad ich działalnością miał Minister Spraw Wewnętrznych.

- 2) Wszelkie sprawy ZRST nie zastrzeżone w przepisach statutu dla innych organów należały do Prezesa ZRST, m.in. kierowanie całą działalnością ZRST, załatwianie spraw bieżących, przyjmowanie i zwalnianie pracowników i prowadzenie nad nimi nadzoru służbowego oraz reprezentowanie ZRST na zewnątrz.
- 3) Uchwały Rady i zarządu ZRST przekraczające kompetencje danego organu, pozbawione podstawy prawnej lub sprzeczne z obowiązującymi przepisami Prezes ZRST zobowiązany był zawieszać z własnej inicjatywy lub na wezwanie Ministra Spraw Wewnętrznych.

Komisja Rewizyjna ZRST:

- 1) W skład Komisji Rewizyjnej wchodziło 4 członków wybieranych i odwoływanych przez Radę ZRST (nie mogli być to członkowie Zarządu ani pracownicy), a następnie z grona członków Komisja wybierała przewodniczącego. Wybory do Komisji Rewizyjnej przeprowadzano w głosowaniu tajnym.
- 2) Do zadań Komisji rewizyjnej należało przeprowadzanie kontroli nad rachunkowością i kasowością ZRST, oraz miała ona czuwać nad prawidłowym wydatkowaniem sum w ramach budżetu uchwalonego przez Radę. Komisja Rewizyjna po wysłuchaniu uwag Prezesa oraz zarządu ZRST była zobowiązana złożyć Radzie ZRST sprawozdanie.

ZRST, aby mógł wykonywać swe zadania, musiał stworzyć Biuro, w skład którego wchodził personel inspektorski, biurowy i kancelaryjny, a oprócz tego korzystał z usług rzeczoznawców dla wykonywania poszczególnych czynności. Stanowiska kierownicze i inspektorskie wymagały zgody Ministra Spraw Wewnętrznych. Struktura organizacyjna Biura ZRST składała się z działu inspekcji,

działu rachunkowo-badawczego, administracyjnego, działu przedsiębiorstw komunalnych oraz referatu organizacyjno-prawnego<sup>6</sup>.

Gospodarka finansowa prowadzona była w ramach budżetu rocznego, który obejmował wszystkie wydatki i dochody oraz który uchwalany był przed Radą ZRST przed uchwaleniem budżetów przez związki samorządowe. Wszelkie wydatki Związku pokrywane były ze składek członkowskich, opłat za poszczególne czynności oraz ze źródeł prywatnoprawnych. Wszystkie zaległe składki i opłaty podlegały ściągnięciu w drodze obciążenia członków ZRST oraz zajęcia ich dochodów, co zarządziła właściwa władza nadzorcza na żądanie ZRST<sup>7</sup>. Przepis ten uregulowany był rozporządzeniem Prezydenta RP z 24 października 1934 roku.

Obowiązkiem ZRST było wykonywanie zadań określonych w rozporządzeniu Prezydenta RP z 1934 r. w stosunku do związków i instytucji, które były jego członkami. ZRST na prośbę właściwych organów związków samorządowych i instytucji oraz bezpośrednich władz nadzorczych mógł podejmować czynności należące do jego zadań oraz na polecenie Ministra Spraw Wewnętrznych. Był do tego zobowiązany w stosunku do innych związków samorządowych i międzykomunalnych oraz zakładów i przedsiębiorstw związków samorządowych, które posiadały odrębną osobowość prawną, instytucji posiadających osobowość prawną oraz spółek. Władze rządowe i samorządowe oraz instytucje prawa publicznego były zobowiązane do udzielania ZRST swej pomocy, aby mógł on skutecznie wykonywać swe zadania. W szczególności dotyczyło to władz nadzorczych związków samorządowych, które były członkami ZRST. Ich zadaniem było podawanie do wiadomości ZRST ogólnych zarządzeń, instrukcji, okólników kierowanych

---

<sup>6</sup> *Działalność Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego w r. 1937/38*, „Samorząd Terytorialny” 1938, Nr 1 i 2, s. 203.

<sup>7</sup> Zob. A. Witkowski, *Związek Rewizyjny (...)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 2, s. 36.

do związków samorządowych, a także protokołów lustracyjnych i zarządzeń polustracyjnych<sup>8</sup>.

Poleceniem Ministra Skarbu było nakazanie izbom skarbowym przesłania ZRST wydawanych zarządzeń oraz instrukcji dotyczących samorządu terytorialnego, a także odpisy protokołów z przeprowadzonych lustracji wraz z zarządzeniami polustracyjnymi<sup>9</sup>.

Prezes ZRST mógł brać udział w posiedzeniach organów związków samorządowych osobiście lub przez swojego delegata. Mógł również żądać informacji o gospodarce i działalności danego związku samorządowego, a także był zobowiązany do przesyłania sprawozdań rocznych z działalności ZRST, instrukcji, ogólnych wskazówek zainteresowanemu ministerstwom<sup>10</sup>.

Kontrola wykonywana przez ZRST odbywała się na zasadzie rewizji, czyli badań na miejscu za pośrednictwem rzeczoznawców oraz inspektów, a także na zasadzie badań sprawozdań oraz danych przekazywanych od Związku. Badanie i ocena wykonywana była pod względem prawidłowości formalnej i celowości. Rewizje, jakie przeprowadzał ZRST, były generalne, obejmujące całość gospodarki badanej instytucji wraz z wszystkimi jej urządzeniami, oraz specjalne, które obejmowały już specjalne części badanego podmiotu. Rewizje te wykonywane były zgodnie z planami rewizji, które ustalał Zarząd Związku. Rewizje generalne związków samorządowych musiały być przeprowadzone co najmniej raz na trzy lata, co uregulowane było w statucie ZRST. Prezes ZRST miał prawo do zarządzenia przeprowadzenia na polecenie Ministra Spraw Wewnętrznych rewizji nadzwyczajnych. Rewizje nadzwyczajne mogły być również zarządzane na wniosek bezpośredniej władzy nadzorczej nad danym związkiem samorządowym, a także w wyjątkowych sytuacjach dotyczących interesu publicznego Pre-

---

<sup>8</sup> Tamże, s. 361.

<sup>9</sup> Zob. Okólnik Ministerstwa Skarbu z dnia 27 sierpnia 1935 r. w sprawie współpracy ze Związkiem Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego, Dz. Urz. MS, Nr 24, poz. 543.

<sup>10</sup> Dz. U. 1935, Nr 34, poz. 244 (art. 50 i 51).

zes mógł je nakazać z własnej inicjatywy. ZRST był zobowiązany na pięć dni przed terminem kontroli rewizyjnej powiadomić władzę nadzorczą podmiotu podlegającego rewizji, natomiast dwa dni przed terminem rewizji lub najpóźniej z dniem rozpoczęcia czynności rewizyjnych zarząd kontrolowanego podmiotu.

Czynności rewizyjne wykonywali inspektorzy i rzeczoznawcy, którzy zwani byli rewidentami ZRST. Rewidenci przed przystąpieniem do czynności rewizyjnych byli zobowiązani do porozumienia się z władzą nadzorczą podmiotu podlegającego rewizji. Rewident mógł zażądać, aby podczas rewizji był obecny członek Zarządu lub pracownik odpowiedzialny za badanie agendy, zaś obowiązkiem kierownika instytucji objętej rewizją było udostępnienie dokumentów, ksiąg, akt, a także umożliwienie dostępu do urzędzeń oraz obiektów, które podlegały badaniu. Rewidentom nie przysługiwało prawo do wydawania organom rewidowanego podmiotu żadnych poleceń. Jedynie do czego byli upoważnieni, to udzielanie wskazówek oraz ustnych uwag, kiedy instytucja nie stosowała się do zarządzeń władz nadzorczych<sup>11</sup>.

Z przeprowadzonych czynności kontrolnych musiały być sporządzone protokoły, które musiał zaaprobować Prezes ZRST lub wyznaczony przez niego funkcjonariusz. Protokoły zawierały opis stanu faktycznego z dostrzeżonymi błędami lub ich brakiem. Zapisywano w nich także analizę i ocenę oraz wnioski zmierzające do usunięcia błędów bądź ich zapobieganiu w przyszłości. Po zakończeniu rewizji w ciągu 60 dni ZRST przesyłał odpisy protokołów Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz Ministrowi, który sprawował nadzór nad rewidowanym podmiotem, a także jego bezpośredniej władzy nadzorczej. Odpisy protokołów wysyłane były również zarządowi rewidowanego podmiotu, jednak odbywało się to po upływie 14 dni od przesłania go władzy nadzorczej<sup>12</sup>.

Obowiązkiem ZRST oprócz przeprowadzenia czynności kontrolnych było również przeprowadzenie działalności instrukcyj-

---

<sup>11</sup> Zob. A. Witkowski, *Związek Rewizyjny (...)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 2, s. 362 i 363.

<sup>12</sup> Tamże.

nej. Działalność ta polegała na udzielaniu uwag oraz wskazówek w czasie dokonywanej rewizji przez rewidentów poprzez analizowanie i ocenę stanu faktycznego. Natomiast jeżeli działalność instrukcyjna podejmowana była w miarę potrzeby i posiadanych środków, wtedy polegała ona na organizowaniu na miejscu, przez rewidentów, specjalnych ekspertyz, a także na udzielaniu porad dla zainteresowanych.

Działalność instrukcyjna ZRST w szczególności obejmowała sposób oraz zakres działania kontroli wewnętrznej związków samorządowych oraz instytucji.

Do oceny działalności związków samorządowych zwłaszcza w zakresie działalności przedsiębiorstw oraz niektórych urzędów komunalnych zachodziła potrzeba przeprowadzania dodatkowych badań techniczno-gospodarczych, które wymagały specjalistycznej wiedzy fachowej. Przeprowadzane ekspertyzy były pomocne dla ZRST przy dokonywaniu oceny działalności związków samorządowych pod względem gospodarczej celowości, a także dla samych związków samorządowych i zainteresowanych władz<sup>13</sup>.

Ministrowi Spraw Wewnętrznych, który sprawował nadzór nad ZRST, przysługiwało prawo wglądu w zakres wykonywanych prac Związku, jak również mógł wpływać na obsadę stanowisk oraz funkcjonowanie organów ZRST. Mógł również zwoływać nadzwyczajne posiedzenie Rady i Zarządu ZRST, zatwierdzać tryb przeprowadzania rewizji przez ZRST, a także otrzymywał odpisy protokołów przeprowadzonej rewizji oraz sprawozdanie z działalności ZRST.

Do kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych należało również zatwierdzanie uchwał w sprawie statutów, tj. służbowego, dyscyplinarnego, emerytalnego, a także zatwierdzanie uchwał dotyczących zaciągania pożyczek, nabycia lub zbycia nieruchomości.

---

<sup>13</sup> Okólnik Prezesa Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego z dnia 8 lutego 1937 r. w sprawie charakteru ekspertyz techniczno-gospodarczych, organizowanych przez Związek rewizyjny Samorządu Terytorialnego, Dz. Urz. MSW, Nr 6, s. 95.

ści, jak również przyjęcia odpisu lub darowizny. Jeżeli uchwały Rady i Zarządu ZRST przekraczały ich kompetencje, były sprzeczne z obowiązującymi przepisami lub pozbawione były podstawy prawnej, Minister Spraw Wewnętrznych miał prawo wezwać Prezesa ZRST do zawieszenia takiej uchwały, po czym decydował o jej ważności. Na podstawie tych samych przepisów miał prawo z urzędu do uchylecia uchwały lub decyzji organu ZRST. Ministrowi Spraw Wewnętrznych przysługiwało również prawo do rozwiązania rady i Zarządu ZRST. Uprawnienia przysługujące Ministrowi Spraw Wewnętrznych wobec związków samorządowych były takie same jak wobec ZRST<sup>14</sup>.

Rozpoczęcie działalności Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego przypada na połowę roku 1935. Relacje z posiedzeń Rady ZRST, które odbyły się w czerwcu 1938 r. oraz w marcu 1939r., na których to Prezes – Witold Żbikowski – składał sprawozdanie z pracy związku (1937–1939) przybliżają nam nieco ogólny obraz jego działalności<sup>15</sup>.

W roku budżetowym 1937/38 Prezes ZRST podkreślał, że działalność kontrolna Związku była podstawą jego działalności. W tym czasie przeprowadzonych zostało 158 rewizji generalnych oraz 167 rewizji częściowych. Rewizje generalne objęły: powiatowe związki samorządowe w liczbie 134, miasta wydzielone 18, związki międzykomunalne 3 oraz 1 Wojewódzki Związek Samorządowy (woj. poznańskie). Jeżeli chodzi o rewizje częściowe, to 135 dokonano w powiatowych związkach samorządowych, 3 w związkach międzykomunalnych oraz 1 w Wojewódzkim Związku Samorządowym (woj. pomorskie).

W roku kolejnym 1938/39 dokonano rewizji generalnych w liczbie 95 – jeżeli chodzi o powiatowe związki samorządowe, 16 w miastach wydzielonych i Wojewódzkim Związku Samorządo-

---

<sup>14</sup> Zob. A. Witkowski, *Związek Rewizyjny (...)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 2, s. 365.

<sup>15</sup> Zob. *Działalność Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego w roku 1937/38*, „Samorząd Terytorialny” 1938, z. 1 i 2, s. 203–207; ST 193, z. 1, s. 184–186.

wym (woj. pomorskie), natomiast rewizji specjalnych przeprowadzono 13 w powiatowych związkach samorządowych oraz w 5 miastach wydzielonych.

Natomiast w roku budżetowym 1939/40 zaplanowanych zostało 119 inspekcji generalnych powiatowych związków samorządowych, 25 miast wydzielonych, Wojewódzkiego Związku Samorządowego (woj. poznańskie), a także 6 związków komunalnych.

Działalność rewizyjna ZRST wyznaczyła określone zasady. W pierwszej kolejności ustalono z władzą nadzorczą plan kontroli, przydzielono inspektorom powiaty oraz przywiązywano dużą uwagę do tego, aby inspekcje były regularnie powtarzane. Jeżeli chodzi o terminy rewizji generalnych, to były one przeprowadzane co 2 lata, natomiast w największych miastach wydzielonych i wojewódzkich związkach samorządowych co 2,5 roku.

ZRST, prowadząc rewizje, ujął je w trzy cykle. Pierwszy polegał na zbadaniu stanu finansów związków samorządowych, przede wszystkim z punktu widzenia wymogów akcji oddłużeniowej. Zaznaczyć tutaj należy, że badania finansowe w związku z oddłużeniem nie tylko wpłynęły na kolejność rewizji, ale pociągnęły za sobą konieczność ścisłego współdziałania ZRST z akcją oszczędnościowo-oddłużeniową oraz zwiększenia badań w tych jednostkach samorządowych, które przejawiały szczególne trudności oszczędnościowo-oddłużeniowe<sup>16</sup>. Drugi cykl był to czas, w którym rewidenci przywiązywali szczególną uwagę do wykonywania zadań związków samorządowych z zakresu zaspakajania potrzeb publicznych. Szczegółowiej poddawana rewizji była organizacja administracji. Natomiast w trzecim cyklu nastawiono się na zbadanie gospodarki inwestycyjnej, przyczyn deficytowości zwią-

---

<sup>16</sup> Zob. Pismo okólne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 14 września 1935 r. o udziale centralnych zrzeszeń samorządowych w akcji oddłużania związków samorządowych, Dz. Urz. MSW, Nr 30, poz. 163.



ków samorządowych, problemów dotyczących spraw pracowni-  
czych oraz gospodarki związków międzykomunalnych<sup>17</sup>.

Jak wynika ze sprawozdania w latach 1937/38, działalność ZRST rozszerzyła się mocno również na instytucje i związki samorządowe, które nie były dotychczas członkami Związku<sup>18</sup>. W wyniku tego, iż grono dobrowolnych członków ZRST mocno się zwiększyło, tym samym zwiększyła się liczba inspekcji na wniosek władz nadzorczych. W roku budżetowym 1938/39 na wniosek władz nadzorczych przeprowadzonych zostało 8 inspekcji generalnych miast niewydziałonych, 1 specjalna inspekcja miasta niewydziałonego, 7 związków międzykomunalnych oraz 6 przedsiębiorstw samorządowych. Oprócz inspekcji związków samorządowych w roku 1937/38 przeprowadzono również inspekcje przedsiębiorstw komunalnych, a także zbadana została od strony technicznej gospodarka drogowa w jednym z zarządów drogowych. Z kolei w roku 1938/39 w przedsiębiorstwach komunalnych przeprowadzonych zostało 11 inspekcji. W kolejnym roku budżetowym 1939/40 planowane inspekcje dotyczyć miały samorządowej polityki komunikacyjnej, energetycznej oraz rzeźnianej, a także gospodarki materiałowej w przedsiębiorstwach komunalnych<sup>19</sup>.

Ze sprawozdania za rok budżetowy 1937/38 wynika, że ZRST prowadził ożywioną działalność instrukcyjną. Przygotował opracowania syntetyczne wyników rewizji w dziedzinach, takich jak: działalność powiatowych związków samorządowych na rzecz popierania rolnictwa, opieki społecznej i gospodarki drogowej, oraz działalność miast wydzielonych w zakresie oświaty, kultury i opieki społecznej. Ponadto opracowany został projekt ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych oraz statut organizacyjny biura zarządu miejskiego. Opracowane zostały również szczegółowe

---

<sup>17</sup> Zob. A. Witkowski, *Związek Rewizyjny (...)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 2, s. 367.

<sup>18</sup> Zob. Rocznik Polityczny i Gospodarczy 1937 r., Warszawa 1938, s. 212.

<sup>19</sup> Zob. A. Witkowski, *Związek Rewizyjny (...)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 2, s. 368.

instrukcje dotyczące przedsiębiorczości komunalnej. W toku opracowań była natomiast działalność związków samorządowych i miast wydzielonych w zakresie zdrowia publicznego oraz polityka terenowa i mieszkaniowa miast. Przymierzano się również do opracowania zagadnień dotyczących gospodarki drogowej miast wydzielonych, szpitalnictwa miast wydzielonych i powiatowych związków samorządowych oraz szkół rolniczych. Zapoczątkowane zostały również badania ZRST w sprawie wymiaru podatku gruntowego, obciążeniami na rzecz samorządu terytorialnego przemysłu, gruntów oraz nieruchomości miejskich, a także nad kosztami pełnego nauczania powszechnego.

Wszystkie opracowania dotyczące działalności związków samorządowych były owocem pracy Działu Naukowo-Badawczego ZRST<sup>20</sup>.

Jeżeli chodzi o rok budżetowy 1938/39 i działalność instrukcyjną na rzecz przedsiębiorstw komunalnych, to kontynuowano prace nad opracowaniem instrukcji dla gospodarki samochodowej związków samorządowych oraz instrukcji dla rewizji rzeźni samorządowych, a także opracowywano projekt rozporządzenia w sprawie budżetowania i rachunkowości w przedsiębiorstwach samorządowych.

W roku 1936 utworzony został Instytut Komunalny w Warszawie, którego członkiem został m.in. Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego. Celem Instytutu było poszerzanie wiedzy pracowników samorządowych z zakresu nauk komunalnych<sup>21</sup>.

Utworzenie Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego, który wykonywał kontrolę finansową i gospodarczą nad działalnością samorządów oraz jego zakładów i przedsiębiorstw, przyczyniło się do pogłębienia dotychczasowych form oraz zakresu kontroli związków samorządowych. Dzięki protokołom, w których zawarte były oceny, analizy oraz wnioski z przeprowadzonych

---

<sup>20</sup> Tamże, s. 368 i 369.

<sup>21</sup> Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 30 grudnia 1936 r., w sprawie Instytutu Komunalnego w Warszawie i organizowanych przezeń kursów dla pracowników samorządowych, Dz. Urz. MSW Nr 37, poz. 255.

kontroli, sporządzane przez doświadczonych w kwestii kontroli inspektorów, oraz fachowemu aparatowi inspekcyjnemu, władze sprawujące nadzór nad samorządem terytorialnym mogły w bardziej właściwy sposób wykonywać uprawnienia nadzorcze.

Rozporządzenie o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego z dnia 24 października zostało uchylone w 1945 r.<sup>22</sup>

### **Literatura i akty prawne**

1. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego, Dz. U. Nr 94, poz. 8472.
2. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 października 1935 r., wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji oraz Opieki Społecznej w sprawie statutu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego, Dz. U. Nr 34, poz. 244.
3. Dekret z dnia 30 listopada 1945 r. o zniesieniu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego, Dz. U. Nr 57, poz. 23.
4. Okólnik Ministerstwa Skarbu z dnia 27 sierpnia 1935 r. w sprawie współpracy ze Związkiem Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego, Dz. Urz. MS, Nr 24, poz. 543.
5. Okólnik Prezesa Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego z dnia 8 lutego 1937 r. w sprawie charakteru ekspertyz techniczno-gospodarczych, organizowanych przez Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego, Dz. Urz. MSW, Nr 6.
6. Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 30 grudnia 1936 r., w sprawie Instytutu Komunalnego w Warszawie i organizowanych przezeń kursów dla pracowników samorządowych, Dz. Urz. MSW Nr 37, poz. 255.
7. Pismo okólne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 14 września 1935 r. o udziale centralnych zrzeszeń samorządowych w akcji oddłużania związków samorządowych, Dz. Urz. MSW, Nr 30, poz. 163.

---

<sup>22</sup> Dekret z dnia 30 listopada 1945 r. o zniesieniu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego, Dz. U. Nr 57, poz. 23.

8. *Działalność Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego w roku 1937/38*, „Samorząd Terytorialny” 1938, Nr 1 i 2.
9. *Działalność Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego w roku 1937/38*, „Samorząd Terytorialny” 1938, z. 1 i 2, s. 203–207; „Samorząd Terytorialny” 193, z. 1.
10. A. Witkowski, *Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego w Polsce międzywojennej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 2.
11. *Rocznik Polityczny i Gospodarczy 1937 r.*, Warszawa 1938.

## Zbrodnie w Demokratycznej Republice Konga przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Casus Thomasa Lubangi

### Wstęp

Celem artykułu jest przybliżenie problemu łamania praw człowieka na arenie międzynarodowej. Na samym początku zamierzam odwołać się do dokumentu filmowego z 2009 roku *Dzień Sądu: Bitwa o Międzynarodowy Trybunał Karny*<sup>1</sup>. Dokument z biblioteki uniwersyteckiej Watch Docs jest scentralizowany wokół wojny, ludobójstwa oraz łamania praw człowieka. Rozważania dotyczą w szczególności logicznej analizy działalności zbrodniarza wojennego – Thomasa Lubangi<sup>2</sup>. Praca oparta jest na orzecznictwie sądowym, nagranych w dokumencie relacjach świadków oraz publikacjach naukowych.

Zagadnienie to będzie scentralizowane wokół następujących wątków.

Pierwszym wątkiem jest przegląd działalności Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) w oparciu o przepisy Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Na podstawie dokumentu filmowego: *Dzień Sądu: Bitwa O Międzynarodowy Trybunał Karny*, reż. P. Yates, USA 2009.

<sup>2</sup> Przywódca Armii Rebeliantów w Kongo. Wśród popełnionych przez niego zbrodni znajduje się m.in. werbowanie dzieci do bojówki partyzantów. Szerzej na ten temat: E. J. Jaremczuk, *Walka o przywództwo polityczne w Demokratycznej Republice Konga*, „Forum Politologiczne” 2008, Tom 7, INP UWM Olsztyn, Laurent Kabila i jego syn Kabila Jr., s. 295–300.

<sup>3</sup> *Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego* sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 (Dz. U. 2003, nr 78, poz. 708).

Drugie zagadnienie dotyczy wyjaśnienia motywu sprzeciwu wobec działania oraz funkcjonowania Międzynarodowego Trybunału Karnego, wyrażonego przez państwa o znacznej przewadze gospodarczej, prawnej, ekonomicznej i politycznej. Szczególna uwaga zwrócona zostanie na stanowisko Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w tym oficjalne wystąpienie Johna R. Boltona<sup>4</sup>.

Ostatni wątek skupiony jest na działaniach podejmowanych przez MTK wobec Thomasa Lubangi oraz analizie sytuacji w Republice Kongo i w Ugandzie. Rozważania wieńczy podsumowanie oparte na wnioskach wyciągniętych z interpretacji materiału badawczego.

### **Powstanie oraz działalność Międzynarodowego Trybunału Karnego**

Na podstawie cytowanego dokumentu można przeanalizować w praktyce działania Międzynarodowego Trybunału Karnego<sup>5</sup>. W sprawach dotyczących Republiki Konga i Ugandy znaczącą rolę należy przypisać Prokuratorowi Trybunału Luisowi Moreno Ocampo<sup>6</sup>. To postać reprezentująca MTK na arenie międzynarodowej. Działa wraz z pozostałymi członkami w celu osądzenia zbrodniarzy łamiących fundamentalne prawa człowieka.

Szczególne przypadki naruszeń tych praw miały miejsce na Kontynencie Afrykańskim, gdzie pozycja obywateli jest osłabiona poprzez nierozwinięty system prawny oraz gospodarczy. Niewinni ludzie stawali się ofiarami osób rządzących oraz rebeliantów

---

<sup>4</sup> Amerykański dyplomata i prawnik, w marcu 2018 roku powołany na stanowisko doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego. Informację można znaleźć na witrynie rządowej Białego Domu. <https://www.whitehouse.gov/people/john-r-bolton/> [12.06.2019].

<sup>5</sup> *Dzień Sądu: Bitwa o...*, dz. cyt.

<sup>6</sup> Główny Prokurator MTK. Podjął swoją kadencję 16.06.2003 roku. Trwała do 2012 roku. Więcej informacji. [https://www.ica.int/images/sub/standard-trainings/Best\\_of/Best\\_of\\_Luis\\_Ocampo\\_PP.pdf](https://www.ica.int/images/sub/standard-trainings/Best_of/Best_of_Luis_Ocampo_PP.pdf) [12.06.2019]. Obecnie urząd ten sprawuje Fatou Bensouda.

podczas wojny domowej finansowanej przez niezależnych graczy politycznych<sup>7</sup>.

Międzynarodowy Trybunał Karny działa na zasadzie wzajemnych porozumień się stron. Państwa członkowskie wchodzące w skład Trybunału są objęte jurysdykcją oraz ochroną prawną przez właśnie Międzynarodowy Trybunał Karny, jednak MTK nie posiada siły pozwalającej przeprowadzić zbrojne aresztowanie, dlatego Prokurator po zebraniu odpowiednich dowodów wysuwa oskarżenie oraz międzynarodowy nakaz aresztowania, jednak to ludzie decydują, czy oddadzą osobę wymienioną imiennie w ręce Trybunału<sup>8</sup>. Jest to zarazem sukces dla ochrony praw człowieka na arenie międzynarodowej, jak i porażka pod względem zasięgu.

Wielkie mocarstwa i kraje, takie jak Stany Zjednoczone Ameryki, Chiny oraz Rosja sprzeciwiają się istnieniu oraz działalności Międzynarodowego Trybunału Karnego<sup>9</sup>. Według amerykańskiego ambasadora i dyplomaty – Johna R. Boltona każdy kraj, który udzieli pomocy Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu lub wyda w ręce Trybunału obywatela Ameryki, zostanie pozbawiony pomocy gospodarczej, finansowej i politycznej od USA. Pod wpływem tych słów wiele krajów powstrzymało się od dołączenia do Trybunału. Podobnie sytuacja wyglądała z Kolumbią oraz Izraelem. Te kraje nie dołączyły do MTK. Właśnie takie państwa jak Izrael oraz Kolumbia są przykładami, gdzie permanentnie łamane są prawa człowieka. Obywatele oraz niewinne ofiary umierały przez niesprawiedliwy rząd. Trybunał ma związane ręce przez brak jurysdykcji wobec tych krajów<sup>10</sup>. Można wysnuć wniosek, że USA, Chiny i Rosja nie poparły Międzynarodowego Trybunału Karnego, ponieważ obawiają się nadmiernej ingerencji w swoją strukturę i władzę sądowniczą. Potwierdzenie tej tezy znaleźć

---

<sup>7</sup> *Dzień Sądu: Bitwa o...*, dz. cyt.

<sup>8</sup> Dodatkowe informacje można znaleźć na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. [https://haga.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/wspolpraca\\_dwustronna/trybunaly/](https://haga.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/wspolpraca_dwustronna/trybunaly/).

<sup>9</sup> *Dzień Sądu: Bitwa o...*, dz. cyt.

<sup>10</sup> Tamże.

można u Boltona, który wyraźnie odwołał się do autorytetu amerykańskiej suwerenności.

W oficjalnym wystąpieniu dyplomaty czytamy: „Jeśli spróbują ścigać nas, Izrael lub jakiegoś innego z naszych sojuszników, niech wiedzą, że nie będziemy przyglądać się temu z założonymi rękami. Nie wpuścimy ich do naszego kraju, zamrozimy ich pieniądze trzymane w amerykańskich bankach, a jeśli zajdzie potrzeba, będziemy ich ścigać, jak się ściga u nas przestępców. Tak samo postąpimy z każdym, kto będzie pomagał trybunałowi w ściganiu Amerykanów. Nie będziemy współpracować z Międzynarodowym Trybunałem Karnym, nie udzielimy mu żadnej pomocy. Pozwolimy mu raczej, by umarł śmiercią naturalną. Dla nas zresztą już jest martwy”<sup>11</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się sekretarz stanu USA Mike Pompeo, który stwierdził, że wisy wjazdowe dla Prokuratora oraz członków Międzynarodowego Trybunału Karnego zostaną wstrzymane, co spowodowało zaostrzenie konfliktu<sup>12</sup>. W odpowiedzi członkowie MTK oświadczyli, że Trybunał „stanowi narzędzie służące pociąganiu do odpowiedzialności za zbrodnie, które wstrząsają sumieniem ludzkości”.

W odpowiedzi sędzieja Piotr Hofmański zaznaczył: „Psy szczekają, a karawana idzie dalej, choć nie wiem, czy porównanie MTK do karawany jest najwłaściwsze. Wypowiedzi przedstawicieli Białego Domu są w moim przekonaniu skandaliczne. Z pewnością nie stawiają w najlepszym świetle amerykańskiej demokracji i deklarowanego przez Amerykanów poszanowania dla zasad państwa prawa”<sup>13</sup>. Autor ten dodał jeszcze kilka słów na temat odwagi i wolnego sumienia sędziów oraz działań podejmowanych dla dobra ludzi. „Wielu twierdzi, że zarówno tajne służby USA, jak i Izra-

---

<sup>11</sup> Zob. *Pompeo: będą sankcje za śledztwa Międzynarodowego Trybunału Karnego wobec Amerykanów*, <https://sejmlog.pl/pompeo-beda-sankcje-za-sledztwa-miedzynarodowego-trybunalu-karnego-wobec-amerykanow/> [12.06.2019].

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Odpowiedź polskiego sędziego Piotra Hofmańskiego, zasiadającego w Trybunale, zob. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wladze-usa-groza-sedziom-haskiego-trybunalu,301194.html> [12.06.2019].



ela mają długie ręce. Ale my się nie boimy. Ten, kto się boi, nie powinien być sędzią”<sup>14</sup>. Można powiedzieć, że w skład Trybunału wchodzi nie tyle ludzie kompetentni i zaznajomieni z prawem, ile marzyciele<sup>15</sup>.

Powstanie Trybunału niosło ze sobą bardzo jasny przekaz – nikt nie jest bezkarny. Trybunał miał zająć się interwencją. Został niestety mocno ograniczony przez USA, Chiny oraz Rosję – największe mocarstwa. Zwłaszcza Ameryka uchodziła za kolebkę międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości. Członkowie Trybunału uznali, że działają na szerszą skalę niż interesy USA. Uznali priorytet globalnego pokoju i kontynuują swoje działania. Do 2004 roku do Trybunału przyłączyły się 92 kraje<sup>16</sup>. Prawdziwym wyzwaniem dla MTK stały się kraje Trzeciego Świata.

Państwa Afrykańskie posiadały zdecydowanie słabszą pozycję na arenie międzynarodowej niż kraje Europy czy Ameryki. Nie posiadały skutecznych środków obrony swoich praw człowieka, władzy sądowniczej i racjonalnego systemu prawa. Rząd często był prymitywny i wykorzystywał lub sprzedawał własnych obywateli, z myślą o partykularnych korzyściach. Afrykanie byli traktowani jak ludzie podrzędni, zabierano im domy, w zwierzęcy sposób zabijano. Chłopcy byli poddawani treningom wojskowym i siłą wcielani do armii<sup>17</sup>. Obywatele nie potrafili się sami bronić przed rządem i rebeliantami. Podczas wojen domowych zawsze były niewinne ofiary, które cierpiały podczas niekończącego się sporu między armiami buntowników i skorumpowanego rządu.

### **Międzynarodowy Trybunał Karny w Afryce**

Pierwszym poważniejszym zadaniem, którym zainteresował się Międzynarodowy Trybunał Karny, była Uganda. Ugandyjski rząd przesiedlił ponad milion obywateli, zabrał ich majątek. Udo-

---

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> *Dzień Sądu: Bitwa o...*, dz. cyt.

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> Tamże.

kumentowano ponad 2200 zabójstw oraz 850 ataków<sup>18</sup>. Odpowiedzialni za nie byli bojownicy LRA, czyli Armii Oporu Pana<sup>19</sup>. Vincent Otti<sup>20</sup> chciał przyłączyć obywateli do bojówki, jednak przerażeni ludzie odmówili. Skutkowało to kolejnymi atakami i morderstwami, które zakończyły się śmiercią wielu ludzi. Buntownicy, którzy początkowo powstali, by walczyć z rządem, zabijali własnych braci, siostry, innych mieszkańców, ofiary i cywili z jednego powodu. Przestraszeni mieszkańcy obawiali się wojny i rozlewu krwi. Społeczeństwo odmówiło dołączenia do wojny domowej. Obawiali się o własne rodziny. Bali się też odwetu ze strony państwa. Buntownicy na rozkaz Vincenta Ottiego oraz Josepha Kony zabili wszystkich cywili i mieszkańców wioski. Dzieci i mężczyźni wcielili się do armii. Dali im broń i nauczyli się nią posługiwać. Nauczyli zabijać<sup>21</sup>.

W tym momencie porusza mnie refleksja. Czy to jest jeszcze wojna z rządem? Czy to w ogóle jest wojna? Tutaj nie walczone wyłącznie o własne prawa. Ci, którzy posmakowali krwi, buntownicy, stali się podobni do swojego rządu. Nie brali pod uwagę rozwiązań pokojowych, rozejmów lub chociaż oszczędzania niewinnych. Zabijali każdego po drodze niczym maszyny. W tym momencie kończy się człowieczeństwo. Budzą się wtedy zwierzęce instynkty, które pozbawiają resztek trzeźwego rozumowania, miłości do bliźniego, honorowego zachowania. Buntownicy, którzy nazywali się Armią Oporu Pana, podczas tej walki stracili wszystko, co czyniło ich ludźmi. Społeczeństwo Acholi było bezradne. Nadzieję dawał jednak Międzynarodowy Trybunał Karny.

8 Czerwca 2005 roku<sup>22</sup> aresztowano przywódców bojówki, jednak MTK wydał tylko nakaz. Trybunał działał na zasadzie swo-

---

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> Armia Rebeliantów z 1987 r. działająca na terenie Północnej Ugandy. Zwana również Armią Oporu Bożego, w zależności od tłumaczenia. Dowodził nią Joseph Kony – założyciel LRA.

<sup>20</sup> Jeden z dowódców LRA.

<sup>21</sup> Na podstawie dokumentu *Dzień Sądu: Bitwa o...*, dz. cyt.

<sup>22</sup> Tamże.

jego rodzaju umowy międzynarodowej, nie posiadał mocy wykonawczej. MTK wydał odpowiedni nakaz aresztowania, podpisany przez Prokuratora Luisa Moreno Ocampo. To państwo powinno aresztować swoich obywateli i oddać ich w ręce Trybunału w Hadze. Tak się stało w przypadku Josepha Koniego oraz Vincenta Ottiego.

Należy uznać, że taka koncepcja działania Trybunału była bardzo skuteczna. MTK mógł działać zza kulis lub bezpośrednio, zbierać odpowiednie dowody, analizować oraz monitorować sytuację w wielu krajach na świecie. Nie ingerował on jednak we władzę sądowniczą, jak obawiał się John R. Bolton oraz Stany Zjednoczone Ameryki, ponieważ Trybunał nie jest siłą egzekutywą. Idea działania Międzynarodowego Trybunału Karnego była jeszcze nowa. Nie posiadał on odpowiednich środków oraz uprawnień do przeprowadzenia aresztowania. Trybunał oddawał tę władzę w ręce państwa, rządu oraz obywateli.

Takie działanie Trybunału niosło za sobą bardzo ważny symbol oraz motyw. Ludzie czuli w sobie odpowiednią moc do podejmowania działań. Ofiary uzyskały wzmocnioną pewność siebie. To pokrzywdzeni oddali swoich prześladowców w ręce sprawiedliwości oraz sojusznika, który bronił ich wolności. Pokrzywdzeni mieszkańcy Afryki odnieśli pewne zwycięstwo nad tymi, którzy niszczyli ich prawa oraz godność. Posiadali potężnego sojusznika, który o nich dbał. Ofiary wojen domowych odczuły obecność działań Prokuratora Luisa Moreno Ocampo, zostali objęci ochroną.

Kolejnym ważnym zadaniem Trybunału była działalność w Kongo. Miał tu miejsce poważny przypadek złamania praw człowieka. Osobą odpowiedzialną za niemoralne działania wymierzone w niewinnych i bezbronnych obywateli był Thomas Lubanga. Jest to casus, który bardzo dobrze ukazuje nieprzestrzeganie praw człowieka oraz masowe ludobójstwa i działania krzywdzące niewinnych ludzi. Kongo znajduje się na tyle blisko Ugandy, że można zauważyć pewien związek dotyczący masowych naruszeń praw człowieka. Granice tych państw pod względem działań zachodziły na siebie, a granice polityczne uległy zatarciu.

Wojny domowe, agresja, przemoc – to wszystko rodziło konflikt zbrojny, chaos, anarchię. Takim krajem i działaniami można łatwo kierować. Wojna była finansowana przez kilku niezależnych politycznych i wpływowych graczy, którzy mieli w tym własny interes. Ludobójstwa były środkiem pozyskiwania niewolników oraz wzbudzania strachu w celu wydobywania złota z afrykańskich kopalń<sup>23</sup>. Niezależny gracz polityczny był niczym inwestor, który tworzył kapitał z zasobów ludzkich.

W Kongo odnotowano 3 tysiące zabójstw<sup>24</sup>. Przypadek zbrodni w Kongo stanowił cięższe wyzwanie dla organu sądownictwa niż była Jugosławia<sup>25</sup>. Kongo jest obszarem ciężkim do zinfiltrowania. Priorytetem było znalezienie osoby odpowiedzialnej za finansowanie działań terrorystycznych i przerwanie ludobójstwa. Według Trybunału, w Kongo działało aż 9 niezależnych od siebie graczy, którzy tworzyli tymczasowe sojusze lub rozpętywali kolejne wojny. Wszystko to dla większej kontroli z maksymalizacji zysków z kopalń<sup>26</sup>.

Na terenie Kongo działała grupa rebeliantów zwana Unią Patriotów Kongijskich. Działali podobnie do Armii Oporu Pana. Ich przypadek był szczególny. Podczas działalności w Kongo Międzynarodowy Trybunał Karny miał okazję po raz pierwszy przeprowadzić proces sądowy. Casus ten jest bogaty w informacje, które zmuszają do refleksji. Masowe ludobójstwa, bestialski mord, gwałty oraz przekształcanie dzieci w broń, to tylko niektóre ze zbrodni Thomasa Lubangi<sup>27</sup>. Na jego rozkaz zabijano niewinnych,

<sup>23</sup> Na podstawie dokumentu: *Dzień Sądu: Bitwa o...*, dz. cyt.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> Międzynarodowy Trybunał utworzony w 1993 r. na mocy rezolucji 827 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 25 maja 1993.

<sup>26</sup> Na podstawie dokumentu: *Dzień Sądu: Bitwa o...*, dz. cyt.

<sup>27</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej III. Akty przyjęte na mocy tytułu V traktatu UE z dnia 28.4.2009 wdrażające wspólne stanowisko 2008/369/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Demokratycznej Republiki Konga (2009/349/WPZiB). Poz.1.106/62 – Przewodniczący UPC/L – jednej ze zbrojnych grup i milicji, o których mowa w ust. 20 rezolucji 1493 (2003), odpowiedzialnej za nielegalny handel bronią z naruszeniem embarga na broń. W marcu

a dzieci zostały porywane i zmieniane w żołnierzy lub niewolników seksualnych. Przechodziły mordercze treningi, szkolono je do bezrozumnego posłuszeństwa i wykonywania rozkazów zabijania. Zostały pozbawione rodzin, a dom miała im zastąpić bojówka. Dziewczynki były wykorzystywane na tle seksualnym<sup>28</sup>. W Republice Konga nikt nie był bezpieczny.

Prokurator Międzynarodowego Trybunału Karnego 17.03.2006 r. wydał nakaz aresztowania przywódców bojówki. Rząd Kongo aresztował Thomasa Lubangę i skierował do Hagi. Mieszkańcy kontynentu afrykańskiego oczekiwali sprawiedliwości<sup>29</sup>. Pierwszy proces Międzynarodowego Trybunału Karnego trwał aż 6 lat. Sprawa Lubangi została odłożona na późniejszy termin<sup>30</sup>. 10 lipca 2012 r. MTK wydał prawomocny wyrok pozbawienia Thomasa Lubangi na 14 lat pozbawienia wolności za rekrutowanie dzieci do armii<sup>31</sup>. Po wydaniu orzeczenia inni przywódcy bojówki zażądali rozmów pokojowych.

Debiut Trybunału na arenie międzynarodowej zakończył się powodzeniem, mimo opóźnienia sprawy sądowej. Każdy, kto łamie prawa człowieka, wszczyna wojny i dopuszcza się ludobójstwa, powinien ponieść odpowiedzialność za swoje zbrodnie. Została zakończona pierwsza sprawa Międzynarodowego Trybunału Karnego, jednak to tylko pierwszy stopień na jego drodze. Świat był nieustannie zagrożony kolejnymi wojnami domowymi oraz ludobójstwem. Precyzując, poprzez częste działania zbrojne na świecie do Trybunału wpływało wiele skarg, jednak nie każda

---

2005 r. aresztowany w Kinszasie za łamanie praw człowieka przez Unię Kongijskich Patriotów/Frakcja Lubangi (UPC/L). Przekazany MTK przez władze kongijskie 17 marca 2006 r. Od grudnia 2008 r. sądzony za zbrodnie wojenne.

<sup>28</sup> Na podstawie dokumentu: *Dzień Sądu: Bitwa o...*, dz. cyt.

<sup>29</sup> The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, ICC-01/04-01/06. Wyrok dostępny na stornie MTK: <https://www.icc-cpi.int/drc/lubanga> [12.06.2019].

<sup>30</sup> A. Podkówka, *Międzynarodowy Trybunał Karny jako wypełnienie „luki bezkarności” w prawie międzynarodowym*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ”, Nauki Społeczne 2018, nr 2(21), s. 47–60.

<sup>31</sup> The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, ICC-01/04-01/06. Wyrok dostępny na stornie MTK: <https://www.icc-cpi.int/drc/lubanga> [12.06.2019].

mogła zostać podjęta, przez niesprzyjające okoliczności. Państwa niewchodzące w skład Międzynarodowego Trybunału Karnego nie mogły zostać poddane procesowi zbierania dowodów. Trybunał miał związane ręce. Brak mocy prawnej w miejscach takich jak Bogota w Kolumbii uniemożliwił im działania na tym terytorium. Prokurator Luis Moreno Ocampo skupił więc swoje siły na kolejnym państwie, które wymagało interwencji władzy MTK. Kolejni pokrzywdzeni potrzebowali pomocy i sprawiedliwości<sup>32</sup>.

### Podsumowanie

Podsumowując, przestępstwa masowe wymierzone we własnych obywateli są szczególnie niebezpieczne, i mowa tu nie tylko o ludzkich życiach, lecz o systemie prawnym na całym świecie. Ludobójstwa i dopuszczanie się mordów grozi destabilizacją prawa globalnego. Naziści wykorzystali pojęcie własnej suwerenności, by wymierzyć ataki we własnych obywateli.

Dzięki jurysdykcji i działaniom Międzynarodowego Trybunału Karnego można było zatrzymać część zbrodni przeciwko ludzkości i skazać zbrodniarzy. Zginęły jednak miliony niewinnych osób. Na świecie powstają nowe organizacje zapewniające bezpieczeństwo. O ile Europa z Radą Europy i Zachód mają pewną stabilność pod tym względem, kraje afrykańskie są zdecydowanie słabiej chronione. Ludzie są niezadowoleni, a państwo nie odpowiada sprawnym systemem sprawiedliwości i praworządnością.

Prawa człowieka i obywatela<sup>33</sup> w Rzeczypospolitej są chronione poprzez akty normatywne, ustawy oraz przepisy prawne, jednak nie każdy kraj na świecie posiada odpowiednie środki ochrony podstawowych wartości, dlatego tak ważna jest pomoc międzynarodowego sojusznika, który może objąć swoją jurysdykcją oraz opieką słabsze kraje. Nawet państwa niewchodzące w skład członkowski Międzynarodowego Trybunału Karnego, jak Kolum-

---

<sup>32</sup> Na podstawie dokumentu *Dzień Sądu: Bitwa o...*, dz. cyt.

<sup>33</sup> Zagwarantowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w Rozdziale II, Art. 30 – Art. 86.

bia oraz Izrael, mogą odczuć siłę jego działań. Prokurator posiada prawo do wydania oficjalnego orzeczenia, w którym wyrazi dezaprobatę wobec łamania praw człowieka na terytorium danego kraju. Orzeczenie to nie posiada żadnej mocy prawnej. Nie może nałożyć kar oraz sankcji na państwo niebędące członkiem. Trybunał jest jednak bardzo wpływowy, co powoduje, że ich oświadczenie może odbić się na reputacji danego kraju. Rząd Kolumbii nie poniósł konsekwencji podczas interwencji Prokuratora, jednak odczuwał, że był pod obserwacją. Jest to kolejna forma działań Trybunału<sup>34</sup>.

Międzynarodowy Trybunał Karny oraz inne systemy sądownictwa są potrzebne we współczesnym świecie, by mogły lepiej i skuteczniej chronić prawa oraz godność człowieka. Szczególnie w krajach Trzeciego Świata, gdzie gospodarka oraz prawa nie są tak rozbudowane jak w wielu państwach europejskich czy cywilizacji określanej mianem Zachodu. Z tego powodu takie kraje jak Kongo, Kambodża czy Uganda stają się łatwym celem do szerzenia przemocy i przestępstw dla własnych korzyści. Warto przytoczyć słowa Prokuratora Międzynarodowego Trybunału Karnego, który podkreśla, że „Milczenie nigdy nie pomogło uratować ofiar. Pomogło tylko zbrodniarzom”<sup>35</sup>.

### **Bibliografia**

1. Dokument filmowy: *Dzień Sądu: Bitwa O Międzynarodowy Trybunał Karny*, reż. Pamela Yates, USA 2009.
2. Podkówka A., *Międzynarodowy Trybunał Karny jako wypełnienie „luki bezkarności” w prawie międzynarodowym*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ”, Nauki Społeczne 2018, nr 2(21).
3. Zielińska E., *Międzynarodowy Trybunał Karny. USA i UE: dwa różne podejścia*, wyd. Instytut Spraw Publicznych, 2007.

---

<sup>34</sup> Na podstawie dokumentu *Dzień Sądu: Bitwa o...*, dz. cyt.

<sup>35</sup> Słowa Prokuratora Luisa Moreno Ocampo. *Dzień Sądu: Bitwa o...*, dz. cyt.

4. Jaremczuk E. J., *Walka o przywództwo polityczne w Demokratycznej Republice Konga*, „Forum Politologiczne” 2008, Tom 7, INP UWM Olsztyn, Laurent Kabila i jego syn Kabila Jr.
5. Wierczyńska K., *Przesłanki dopuszczalności wykonywania jurysdykcji przez Międzynarodowy Trybunał Karny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2016.



## Mobbing w organizacjach na podstawie własnych doświadczeń<sup>1</sup>

### 1. Wstęp

Ze zjawiskiem mobbingu spotykamy się na wielu płaszczyznach naszego życia, nie zawsze zdając sobie sprawę z sytuacji. Mobbing często określamy jako konflikt, czy inny rodzaj problemu, nieświadomi powagi istniejącej sytuacji. Mobbing staje się częstym problemem w naszych zakładach pracy, gdzie styka się wiele osób o różnych charakterach i różnych celach oraz priorytetach. Ofiarą są osoby słabe, które nie potrafią się bronić, co jeszcze bardziej utwierdza mobbera w swoim działaniu, który czerpie satysfakcję ze znęcania się nad swoją ofiarą.

### 2. Co to jest mobbing?

Słowa „mobbing” w odniesieniu do organizacji, i naszej w niej pracy, użył po raz pierwszy Heinz Leymann – lekarz i psychoterapeuta, pionier w dziedzinie badań nad mobbingiem.

Angielskie słowo *mobb* znaczy motłoch, gawiedź, tłum, zaś czasownik znaczy linczować, rzucać się na kogoś, tłumnie zgromadzać się lub admirować. Przed Leymannem słowa mobbing używał Konrad Lorenz do opisanego zachowania zwierząt, polegającego na zbiorowym nękanie jednego dużego zwierzęcia przez grupę złośliwych, małych osobników.

Mobbing w odniesieniu do ludzkich zachowań w tym sensie może znaczyć nękanie jednego pracownika przez pozostałą grupę

---

<sup>1</sup> Referat napisany na seminarium prowadzonym przez prof. nadzw. dra hab. Kazimierza Jaremczuka.

współpracowników, a nie przez przełożonego. Jednym z przykładów zachowań mobbingowych opisanych w znaczeniu używanym przez Lorenza może być fala w wojsku, zachowania uczniów, w stosunku do innych uczniów szkołach lub grypsera w więzieniu.

Słowo *bully* znaczy tchórz, znęcający się nad osobnikiem słabszym, tyran; zaś czasownik – zmuszanie siłą kogoś, terroryzowanie, zastraszanie, onieśmianie. W tym znaczeniu nie chodzi o grupę, która nęka pojedynczego słabszego osobnika, natomiast jest jeden silny znęcający się nad słabszym. Słowo *bullying* znacznie lepiej niż słowo mobbing określa treść relacji zachodzących między przełożonym a podwładnym. Pojęcie mobbingu natomiast przyjęto w prawodawstwie krajów europejskich i literaturze naukowej, zawiera obydwa znaczeniowe odcienie – z jednej strony znęcanie się i przemoc psychiczna wywierana przez przełożonego na pracownika, jak również wrogie zachowanie pozostałej grupy pracowników wywieranej wobec jednego pracownika znajdującej się na tym samym poziomie w strukturze organizacyjnej danego zakładu pracy.

Mobbing to cały zespół postaw i zachowań mających na celu prześladowanie i psychiczne gnębienie pracowników.

Mobbing to długotrwały proces nękania, stosowany systematycznie, uwłaczający godności człowieka.

Mobbing jako pojęcie dotarło do naszego kraju około dziesięć lat temu. W latach dziewięćdziesiątych odnotowano pojawianie się pierwszej fachowej w tej dziedzinie literatury dotyczącej problematyki dyskryminacji w miejscu pracy. Jednakże osoby zarządzające wówczas uznały temat za nieistniejący, niemający znaczenia, a nawet absurdalny<sup>2</sup>.

### **3. Mobbing na podstawie własnych przeżyć w organizacji X**

Chciałabym zwrócić uwagę na coraz częstsze zjawisko, z jakim się spotykamy w naszych organizacjach, a mianowicie zjawisko

---

<sup>2</sup> Por. A. Bechowska-Gebhardt, T. Stalewski, *Mobbing. Patologia zarządzania personelem*, Difin, Warszawa 2004, s. 10.

mobbingu. Często nie dostrzegamy lub nie chcemy dostrzec problemu, innym zaś razem dajemy się wciągnąć przez mobbera w znęcanie się nad słabszym pracownikiem.

Opowiem o problemie, jakiego osobiście doświadczyłam w jednym z zakładów pracy. Nie ja byłam ofiarą, jednak mimo to byłam wciągnięta w problem i bardzo dotkliwie doświadczyłam problemu, z którego wcześniej nie zdawałam sobie sprawy.

Gdy podjęłam pracę w moim zakładzie pracy, byłam bardzo zadowolona, widząc tak przyjazne i miłe środowisko pracy. Nie była to moja pierwsza praca i miałam różne doświadczenia zawodowe. Byłam zachwycona, jak zespół trzyma się razem, wspierając się w każdej sytuacji. Prawdziwa praca zespołowa. Szybko się polubiliśmy wzajemnie i spotykaliśmy się również na płaszczyźnie prywatnej, dzwoniliśmy do siebie i sms-owaliśmy.

Praca w świetnej i miłej atmosferze trwała ok. ośmiu miesięcy i czar przysł.

Pewnego dnia jeden z pracowników, prywatnie bardzo zaprzyjaźniony z naszym kierownikiem, poczuł się tak pewnie na swojej pozycji, że przekroczył granice norm zachowania się w miejscu pracy (w godzinach pracy bez informowania kierownika wyszedł sobie prywatnie na zakupy). Kierownik zauważył nieobecność pracownika, przestraszył się, że może pracownik źle się poczuł. Rozpoczęliśmy poszukiwania „zaginionego” pracownika, który wrócił po jakimś czasie, jak gdyby nigdy nic z uśmiechem na twarzy i szczęśliwy z udanych zakupów. Na takie zachowanie kierownik nie mógł pozwolić. Za zgodą zwierzchników postanowił ukarać pracownika, udzielając mu upomnienia.

Upomnienie to rozwścieczyło pracownika, który uważał, że nie zrobił nic złego, nie rozumiał, dlaczego kierownik ma go karać, skoro przecież nic takiego się nie stało.

Pracownik z miłej i przyjaznej osoby przerodził się w podstępny i złośliwą, okrutną osobę. Atmosfera w pracy zmieniła się o 180 stopni. Ukaraný pracownik, nie przebierając w środkach, postanowił zniszczyć kierownika, z którym jeszcze wczoraj się przyjaźnił.

Pracownik ten, robiąc z siebie ofiarę i stawiając kierownika w złym świetle, robił wszystko, aby zniszczyć kierownika (posuwając się do nieczystej gry). Terroryzowani przez pracownika mobbera pozostali (słabsi) pracownicy szybko podporządkowali się mobberowi i zadeklarowali pomoc w zemście na kierowniku.

Pracownik mobber często chodził na skargę do dyrektora i zmuszał też do skarg podporządkowanych mu pracowników. Dyrektor posiadał świadomość, iż mobber nie przebiera w środkach, bowiem za wszelką cenę chciał pokazać, jak się kończy postępowanie przeciwko niemu. Ciągłe intrygi, kłótnie i złośliwości doprowadziły do tego, że przychodziliśmy do pracy jak za karę.

Atmosfera stawała się nie do zniesienia. Pracownicy coraz częściej chodzili na zwolnienia chorobowe, by jak najmniej przebywać w tak „zepsutej” atmosferze.

Pracownicy podzielili się na dwa obozy; jeden to mobber i zmanipulowani przez niego pracownicy (wspierający go w „chorej” walce) i drugi bardziej neutralny dążący do zgody i wspierający zmęczonego całą sytuacją bez wyjścia kierownika.

Kierownik chciał się zwolnić z pracy, z tak toksycznego środowiska, jednak tego nie uczynił, zdając sobie sprawę, co może czekać tych pracowników, którzy nie stanęli po stronie mobbera. Kierownik postanowił zostać z nami do końca, bez względu na finał całej trudnej sytuacji.

Mobber zastraszał wszystkich, ostrzegł nawet dyrektora, że jeśli upomnienie nie zostanie anulowane, jest gotowy walczyć z pracodawcą w sądzie, że nie cofnie się przed niczym, bo został „niesprawiedliwie ukarany”.

Dyrektor próbował załagodzić sprawę i uniknąć większych kłopotów, lecz na próżno, przepychanki trwały około pół roku. Dyrektor, nie widząc wyjścia z sytuacji, zwolnił niewinnego kierownika.

Kierownik był wreszcie wolny i stwierdził, że ogromny ciężar spadł z niego, lecz martwi się tylko, co będzie z nami. W organizacji zatrudniono nowego kierownika.

Nowy kierownik wiedząc, jaka sytuacja panowała w organizacji, postanowił jak najszybciej zaprzyjaźnić się z trudnym pracownikiem, aby nie spotkał go los poprzednika. Kierownik działał pod dyktando mobbera, który sukcesywnie usuwał niewygodne osoby z organizacji.

W wyniku zaistniałej sytuacji pracownicy szukają pracy, nie widzą szans na pracę w normalnych warunkach w tej organizacji.

Zwolnienia chorobowe były nagminne (w niektórych momentach na zwolnieniach przebywało 50% zespołu), pracę musieli wykonywać pozostali pracownicy – zrobiło się bardzo nerwowo (ciągłe kłótnie i awantury nie odeszły wraz ze zmianą kierownika – mobber czuł się silny).

Trudna sytuacja panuje nadal, nic się nie zmieniło.

Pracownicy zaczynają się zwalniać jeden po drugim, a nowo zatrudnieni, widząc, co się dzieje w organizacji, nie przedłużają umowy po okresie próbnym.

Bezradny dyrektor, widząc jaka jest sytuacja, zwalnia kolejnego kierownika i oddaje mobberowi decyzję wyboru kierownika spośród pracowników organizacji. Mobber jest już nie do pokonania, wybiera kierownika spośród pracowników, który będzie narzędziem w jego rękach. Teraz już wszystko dzieje się pod dyktando mobbera. W internecie pojawiają się negatywne opinie dotyczące organizacji i panującej w niej atmosfery, na które odpowiada sam mobber pod różnymi pseudonimami. Toksyczny pracownik nadal zastrasza pozostałych pracowników i informuje, że jeśli się dowie, kto to pisze, to go popamięta. Pracownicy nie wytrzymują, odchodzą z organizacji, ja również odchodzę (znalazłam nową pracę – wreszcie i ja mogę odetchnąć).

Mobbing jest bardzo złym zjawiskiem dla całej organizacji i zatrudnionych w niej pracowników.

Ciągły stres nie ma dobrego wpływu, ani na nas, ani na naszą pracę.

## Rola menedżera w zarządzaniu zespołem

### 1. Pojęcie menedżera

Menedżer jest jednym z najważniejszych elementów każdej jednostki. To on jest „głową” całej organizacji. Decyduje o najważniejszych problemach, motywuje pracowników oraz pomaga im w rozwiązywaniu powstałych konfliktów. Menedżer jest osobą odpowiedzialną za powierzone działania podległych mu pracowników, a jego celem jest uzyskanie jak najlepszych efektów pracy poprzez zarządzanie swoim zespołem. „Muszą oni stale sprawdzać, jak kierowana jest ich organizacja. Czy chodzi o nadzór nad finansami, czy kontrolę zadłużenia, czasu realizacji zamówienia, jakości produktów lub usług, absencji, albo rotacji pracowników – trzeba wytrwale monitorować stan organizacji i poszukiwać sposobów jego poprawy”<sup>1</sup>. Dobry menedżer to osoba mająca szczególne umiejętności i kwalifikacje, potrafiąca poradzić sobie w każdej sytuacji niezależnie od miejsca i czasu. Menedżer albo myśli, albo muszą za niego myśleć inni. Pozbawiają go wtedy mocy i władzy, wynaturzają, biorą w ryzy jego naturalne skłonności, cywilizują – i ostatecznie sterylizują go”<sup>2</sup>. Z kolei Bendkowski podaje: „Menedżer (kierownik) – odpowiedzialna za funkcjonowanie danej struktury organizacyjnej, tj. za realizację jej celów. W związku z tym kierownik jest uprawniony do planowania, organizowania i kontrolowania pracy zespołu, którym kieruje oraz do zarządzania środkami, jakimi dysponuje dla realizacji poszczególnych zadań”.

---

<sup>1</sup> J. Bramham, *Benchmarking w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 18.

<sup>2</sup> Tamże.

- L. Gawrecki „Menedżer to kierownik samodzielnie i twórczo, a jednocześnie sprawnie i efektywnie w ramach szerokich kompetencji zarządzający instytucją, czyli właśnie dyrektor profesjonalny”.
- K. Kubik „Menedżer to osoba posiadająca kompetencje niezbędne do kierowania organizacją lub jej częścią oraz zespołem pracowników, z którymi wspólnie pracuje na sukces firmy i każdego z nich”.
- B. Nogalski „Menedżer oznacza osobę zatrudnioną na stanowisku kierowniczym, posiadającą wielostronną wiedzę i umiejętności, niezbędne do kierowania organizacjami w warunkach niepewności i stałej zmienności otoczenia, w którym te organizacje działają”<sup>3</sup>.

## **2. Sylwetka współczesnego menedżera**

Jako menedżer mający w swoim zespole bardziej doświadczone osoby od samego siebie warto pamiętać o tym, aby powstrzymać się od wytykania uwag swoim podwładnym. Jeżeli widzimy, że są jakieś niedociągnięcia, musimy dać do zrozumienia swojemu pracownikowi, że bardzo nam zależy na poznaniu prawdziwego obrazu problemu. Te trzy ważne zasady pomogą nam w pełni sprawnie zarządzać zespołem, w którym znajdują się osoby z większym doświadczeniem. Musimy pamiętać o tym, iż pomimo tego, że to my odgrywamy rolę menedżera, powinniśmy również liczyć się ze zdaniem innych osób będących w naszym zespole. Dlatego tak ważne jest początkowe poznanie swojej grupy. Dobry kierownik musi wiedzieć, z kim będzie współpracował, czego może wymagać od danej osoby i w jakiej sferze będzie się ona czuła najlepiej. Autorytet kierownika nie opiera się wyłącznie na jego kwalifikacjach zawodowych i wiadomościach fachowych, lecz również na umiejętnościach kulturalnego zachowania się i pozyskania szacunku u ludzi” – J. Penc. Współcześnie sukcesy

---

<sup>3</sup> J. Bendkowski, *Praktyczne zarządzanie organizacjami. Kompetencje menedżerskie*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2011.

przedsiębiorstw wiążą się z poziomem zarządzania rozumianego jako umiejętność kierowania procesami, zasobami i informacjami w organizacji, prowadząc do osiągnięcia przez nią zamierzonych celów. W praktyce zarządzanie polega na planowaniu i podejmowaniu decyzji, organizowaniu, przewodzeniu, tzn. kontrowaniu ludźmi, które to działania są skierowane na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) dla osiągnięcia zamierzonych zadań<sup>4</sup>. Z tego też wynika, że management należy traktować jako formę działalności polegającą na umiejętności podejmowania racjonalnych decyzji oraz jak najlepszego wykorzystania zasobów ludzkich w celu realizacji zamierzonych działań prowadzących do stałego rozwoju firmy. Współczesny menedżer na swoim stanowisku musi zmierzyć się z wieloma problemami. Jednak efektywność ich działania w znacznej mierze zależy od cech osobowości, zdolności, kompetencji i kreatywności pojmowanej jako projektowanie oraz twórcza inwencja<sup>5</sup>. Menedżer, kierujący wielkim, średnim lub małym przedsiębiorstwem, aby efektywnie kierować pracownikami, musi spełniać następujące warunki:

1. Przyjmować odpowiednią postawę.
2. Posiadać władzę.
3. Posiadać kwalifikacje potrzebne do realizowania funkcji kierowniczych.
4. Posiadać chęć kierowania.

Oprócz tego każdy menedżer musi charakteryzować się asertywnością, kreatywnością oraz przedsiębiorczością. Tylko takie umiejętności mogą pomóc kierownikowi w drodze do osiągnięcia celu. Asertywność to nic innego jak stanowcze podejście przedsiębiorcy do problemu i nienaruszanie przy tym praw swoich pracowników. Osoba asertywna potrafi narzucić swoje zdanie, jednak

---

<sup>4</sup> R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1996, s. 38.

<sup>5</sup> J. Penc, *Decyzje w zarządzaniu*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1996, s. 81.



w taki sposób, aby inni również mieli możliwość wypowiedzenia swoich racji. Kreatywność zaś to umiejętność używania wyobraźni. Menedżer kreatywny to menedżer, który potrafi rozwiązać problem, biorąc pod uwagę elementy, które miały wpływ na jego powstanie. Kierownik przedsiębiorczy to człowiek, który gotowy jest do rozpoczęcia niewypróbowanych dotąd projektów, to umiejętność wykorzystywania pojawiającej się szansy. Warto również zaznaczyć, iż istotne jest również posiadanie przez menedżera kwalifikacji z zakresu nauk technicznych, interpersonalnych, koncepcyjnych, diagnostycznych bądź analitycznych, które ułatwią realizację jego funkcji. Chcąc być bezkonkurencyjnym kierownikiem, niezależnie, czy małego, czy dużego przedsiębiorstwa, współczesny menedżer musi odnaleźć w sobie to, co potrafili odnaleźć w sobie ludzie pokroju Leonarda Da Vinci. Być humanistą pod każdym względem, cechować się wielką otwartością umysłu w każdej sytuacji oraz wyprzedzać myślą zwykłych ludzi.

Predyspozycje osobowe dobrego menedżera opisałam wyżej, natomiast teraz zajmę się cechami, które charakteryzują złego kierownika. Każdy z nas, rozpoczynając pracę, chciałby, aby jego zespołem rządził odpowiedni menedżer, z którym łatwo nawiązuje się kontakt, jest wyrozumiały i mało problematyczny. Warto pamiętać o tym, iż nasze miejsce pracy jest naszym drugim domem. To tam spędzamy mnóstwo czasu, budujemy relacje, staramy się zrobić jak najlepsze wrażenie. Często jednak napotykamy różnego typu bariery. Tymi barierami są ludzie, którymi się otaczamy, oraz nieodpowiedni przedsiębiorca, który zarządza naszym zespołem. Jak już wcześniej wspomniałam, nie każdy może być kierownikiem. Menedżer jest to osoba o specyficznych cechach charakteru, która poradzi sobie w każdej sytuacji, potrafi rozpoznać problem oraz podjąć działania mające na celu jego niwelację. Jak widzimy rola menedżera jest rozpatrywana w trzech kategoriach: informacyjnej, gdzie menedżer ma za zadanie monitorowanie i propagowanie organizacji oraz przekazywanie informacji; interpersonalnej, gdzie kierownik pełni funkcję lidera, łącznika, a także reprezentanta organizacji; decyzyjnej,

gdzie wprowadza zmiany, jest alokatorem zasobów, negocjatorem oraz przedsiębiorcą. Pełnienie funkcji przedsiębiorcy nie jest łatwym zadaniem. Tego rodzaju praca wiąże się z pewnego rodzaju prestiżem, który jednak nie jest łatwy do osiągnięcia. Praca ta wymaga od menedżera pewnych specyficznych umiejętności, radzenia sobie w trudnych sytuacjach, podejmowania decyzji pod wpływem presji czasu, a także ogromnej efektywności wynikającej z działania całego zespołu, który zarządzany jest przez kierownika. Efektywność ta w dużej mierze uzależniona jest od tego, jak dobrze menedżer rozumie istotę własnej pracy. Nie każdy może pozwolić sobie na ten rodzaj pracy. Podejmując ten zawód, musimy liczyć się z brakiem czasu na życie prywatne. Dlatego też w dużej mierze większość przedsiębiorców musi wybierać między rodziną a karierą.

### 3. Relacje menedżera z podwładnymi

Relacja menedżera ze swoim pracownikiem jest jedną z najważniejszych kwestii sprawnie działającej organizacji. „Nieodłączną składową przywództwa jest okazywanie ludziom szacunku i zaufania oraz zapewnienie im takiego otoczenia pracy, w którym są w stanie możliwie najlepiej wykonywać swoje obowiązki”<sup>6</sup>. Warto również zaznaczyć, iż w sytuacji, w której menedżer jest w relacjach z pracownikami nieuczciwy, nielojalny, ryzyko, że zespół przestanie współpracować, jest bardzo wysokie. Warto również wspomnieć, iż rozwój podwładnych jak i warunki pracy świadczą o wartości menedżera. Kierownik nie może być nastawiony tylko na zyski, musi pamiętać o tym, iż to swoim pracownikom zawdzięcza wszystkie sukcesy firmy. Dlatego tak ważne jest budowanie relacji ze swoimi pracownikami. Dobre przedsiębiorstwo najpierw pracuje nad rozwojem pracowników, dopiero później zajmuje się realizacją wyznaczonych celów. Sukces firmy na rynku jak i w otoczeniu zależy od stylu kierowania, na który skła-

---

<sup>6</sup> I. Świątek-Barylska, *Relacje w organizacji*, Wydawnictwo. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 21.

dają się takie elementy, jak: organizowanie, pobudzanie i koordynowanie działalności zespołowej mającej na celu realizację zadań danego zespołu. Aby odpowiednio realizować wyżej wymienione cele, dany przedsiębiorca musi poznawać potrzeby pracownika, starać się budować relacje z nim, poznawać go. Sztuka ta sprowadza się do tego, aby osobiste potrzeby pracowników połączyć z celami organizacji oraz wytworzyć u nich chęć dynamicznego działania oraz odpowiedniego wykorzystywania swoich umiejętności bądź predyspozycji (kapitał intelektualny)<sup>7</sup>.

- Bądź dostępny, zarezerwuj sobie czas na to, żeby słuchać i bądź w pełni obecny. Zapewnij poczucie bezpieczeństwa. Nie wykorzystuj tego, co ludzie mówią, przeciwko nim, i nigdy nie używaj tego, co usłyszałeś, do udzielania reprimend.
- Zauważaj ludzi, kiedy mówią. Doceniaj ich szczególnie wtedy, kiedy mówią rzeczy obarczone osobistym ryzykiem.
- Doceniaj doświadczenie ludzi poprzez empatyczne i refleksyjne wsłuchiwanie się w ich słowa.
- Bądź otwarty, autentyczny, dziel się swoimi przemyśleniami, emocjami i tym, czego nauczyło cię życie.
- Buduj zaufanie i dbaj o zaufanie w swoich relacjach.
- Znajdź wspólny grunt, dopytaj o marzenia, cele, które wspólnie dzielicie<sup>8</sup>.
- Dotrzymuj zobowiązań. W wypadku, gdy nie możesz ich dotrzymać, jak najszybciej je renegocjuj.
- Niech twoje myśli, słowa i czyny będą spójne.

Dobry menedżer musi wykazywać się odpowiednio dobraną empatią. Nie może traktować pracownika mechanicznie, patrzeć na niego przez pryzmat osiągnięcia wyznaczonego celu.

---

<sup>7</sup> J. Penc, *Zarządzanie w praktyce*, Wydawnictwo Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa 1998, s. 179.

<sup>8</sup> [Http://nf.pl/manager/o-relacjach-miedzy-menedzerem-a-pracownikiem,12037,147](http://nf.pl/manager/o-relacjach-miedzy-menedzerem-a-pracownikiem,12037,147).

Kierownik musi kierować się zwykłymi, szczerymi uczuciami. Pamiętajmy o tym, iż praca jest naszym drugim domem, a na jej wynik składa się m.in. atmosfera panująca w danej organizacji. Nasze relacje z kierownikiem będą miały sukcesywny oddźwięk w realizowanych przez nas zadaniach. Im lepsze relacje, tym lepszy wynik pracy. Wydaje się to dosyć proste, jednak czy utrzymywanie tych relacji należy do łatwych zadań? Kierownik musi wiedzieć, jak powinien zachowywać się w danej sytuacji. Kiedy może pochwalić pracownika, a kiedy pozwolić sobie na odrobinę naganę, która poprawi poziom realizowanych zadań, nie wpływając jednocześnie na atmosferę menedżer – pracownik. Na realizację tego zadania ma wpływ wiele czynników z zewnątrz, a co najważniejsze istotną kwestię odgrywa miejsce wykonywanej pracy. Budowanie relacji menedżera z pracownikami nie należy do rzeczy najłatwiejszych. Proces ten powinno rozpocząć się od jak najlepszego poznania pracownika, jego mocnych jak i słabych stron. Miejsce pracy danej osoby jest jego drugim domem – tutaj spędzamy połowę swojego czasu i staramy się wypaść jak najlepiej, dlatego też panująca tam atmosfera jest tak ważna. Pracodawca podczas rozmowy kwalifikacyjnej z daną osobą powinien starać się poznawać, budować relacje z danym pracownikiem, następnie umacniać ją podczas wykonywanej pracy. Proces ten nie należy do najłatwiejszych. Każdy z nas ma inne potrzeby, oczekiwania. Pracodawca jednak musi przezwyciężyć tę barierę i postarać się jak najlepiej poznać podwładnego pod względem emocjonalnym, jak i osobowościowym. Budowanie relacji jest bardzo ważnym elementem w każdej organizacji. To od niej również zależą wyniki naszej pracy. Nasze emocje odgrywają kluczową rolę w drodze do zrealizowania wyznaczonych celów w danej firmie. Zła atmosfera nie będzie wpływała pozytywnie na wykonywaną przez nas pracę, dlatego też każdy dobry menedżer wie, że pracę trzeba rozpocząć od jak najlepszego poznania swojego pracownika. Warto również zaznaczyć, iż jest to jeden z obowiązków kierownika: „tworzenie kultury opartej na informacji zwrotnej, budowanie zgranego zespołu i wspólne osiąganie celów”. Menedżer musi jednocześnie

otwarcie stawiać wyzwania, ale też pamiętać o osobistej dbałości o pracownika. Kierownik nie może traktować swojego podwładnego przez pryzmat jednostki, dzięki której ma możliwość osiągnięcia danego celu. Musi pamiętać, że każdy jest człowiekiem, każdy posiada jakieś emocje mniej lub bardziej skrywane, które odgrywają w naszym życiu tak istotne znaczenie. Menedżer powinien posiadać intuicję, dzięki której będzie wiedział, jak zachowywać się w danej sytuacji – kiedy może pozwolić sobie na odrobinę uszczypliwości względem podwładnego, a kiedy na przyjazną rozmowę mającą na celu podtrzymywanie relacji. W budowaniu więzi bardzo ważny jest czas, który menedżer poświęca swoim pracownikom. Kierownik musi umieć wysłuchać problemów drugiej strony, starać się za wszelką cenę jej pomóc. Tak prosta, a jak ważna czynność będzie miała ogromny wydźwięk w osiągniętych celach danego pracownika. Komunikacja to proces wymiany informacji zachodzący co najmniej między dwoma osobami. Jedna z nich formułuje komunikat, przekazując go następnie innej osobie, argumentując przy tym swoje stanowisko. Ma to kluczowe znaczenie w sferze zarządzania daną organizacją. Bez niej dany menedżer nie miałby możliwości prawidłowej oceny sytuacji danej firmy. Do najpopularniejszych sposobów porozumiewania się z daną osobą należą: słowa, obrazy, dźwięki oraz gesty. Proces ten, choć wydaje się być łatwy, w gruncie rzeczy jest bardzo skomplikowany, a ponad połowa kierowników nie potrafi sobie z nim poradzić. Komunikacja zależy od osobistych cech menedżera. Nie każdy będzie miał śmiałość pierwszy podjąć rozmowę ze swoim podwładnym. Jednak warto zaznaczyć, że jest to niezbędną cechą każdego menedżera. Aby zaznaczyć rolę i znaczenie komunikacji, przytoczę słowa Irvinga Maughama: „To właśnie przez słowa menedżerowie zwracają się do ludzi, perswadują im pewne rzeczy, przekazują swoje wymagania, przypochlebiają się, podstępnie wymuszają, przydzielają obowiązki, oznajmiają o pewnych sprawach, debatują, obrażają, przyznają rację.

„Etyka zawodowa menedżerów jest wyrazem moralnych przekonań środowiska zawodowego i społeczeństwa, wskazuje na słu-

żebną rolę względem klientów, współpracowników, kapitałowców i wszystkich innych zainteresowanych działaniem przedsiębiorstwa”<sup>9</sup>.

Warto jednak pamiętać o tym, że na etyczne zachowanie pracowników wpływa także wiele czynników, które swój początek mają już w dzieciństwie. To w tym właśnie czasie każdy z nas rozpoczął tworzenie własnego katalogu zasad etycznych poprzez obserwację zachowań rodziców bądź innych dorosłych. Warto zaznaczyć jednak, że etyka jest wartością indywidualną każdego z nas. Każdy ma inne upodobania, potrzeby oraz poglądy na każdą ze spraw. Dla niektórych najważniejszą wartością będzie szczęście w rodzinie, dla innych zaś największą rolę odgrywało będzie udane życie zawodowe. Moim zdaniem obie te kwestie powinny odgrywać równą rolę w życiu każdego z nas. Nie powinniśmy być ślepo nastawieni na rozwój swojej kariery, warto czasem również pomyśleć o swoich najbliższych, rodzinie. Obie te sfery powinny się dopełniać, tworząc jedną wielką całość. Menedżer również powinien brać udział w kształtowaniu, budowaniu poglądów swoich pracowników. Musi pełnić zarazem rolę mentora, na którego podwładni zawsze mogą liczyć.

Warto się również zastanowić, co się dzieje w sytuacji, gdy menedżer narusza normy etyczne? Jak to wpłynie na działalność danej organizacji? Niewłaściwe zachowanie w relacjach menedżer – pracownik może spowodować pogorszenie atmosfery w pracy, która przełoży się później na wynik wykonywanych zadań. Musimy stworzyć odpowiedni nastrój, który pomoże nam przetrwać pojawiające się kłopoty czy zmobilizuje do dalszej pracy. W danej organizacji jako miejscu pracy spędzamy wiele czasu, dlatego też tak ważne jest otaczanie się właściwymi ludźmi, z którymi łatwo nam będzie nawiązywać kontakty i utrzymywać je na odpowiednim poziomie. Nieetyczne zachowanie na linii menedżer – pracownik może spowodować nadmierną rywalizację oraz osłabienie prawidłowego funkcjonowania firmy.

---

<sup>9</sup> L. F. Korzeniowski, *Menedżment. Podstawy zarządzania*, Kraków 2010, s. 20.

Jak widzimy, nieprzestrzeganie zasad etycznych, moralnych w danej organizacji może wywołać skutki na różnych obszarach danej firmy, począwszy od pogorszenia atmosfery, skończywszy na sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. Bardzo często zasady te pojmowane są jako błahe, niepotrzebne, zbędne, niewnoszące nic do danej firmy. Jednak to właśnie od nich trzeba rozpocząć, aby stworzyć prawidłowo funkcjonującą organizację, która będzie przynosiła zadawalające zyski. Moim zdaniem menedżerowie XXI wieku bardzo często zapominają o tego typu zasadach. W pogoni za pieniądzem wymaga się bądź stawia coraz wyższe progi, nie biorąc przy tym pod uwagę podstawowych potrzeb jednostki, która w procesie funkcjonowania firmy także powinna mieć swoje zdanie, sugestie. Stworzenie prawidłowego zespołu jest pierwszym krokiem prowadzącym do osiągnięcia z góry wyznaczonego celu. Bez zespołu nie jesteśmy w stanie zrealizować wszystkich zamierzonych zadań. Bez odpowiedniej atmosfery zadania te będą realizowane z ogromnym uporem. Jak widzimy, przestrzeganie tego typu zasad etycznych wywołuje względem nas tylko pozytywne skutki. To właśnie dzięki nim możemy osiągnąć pozytywną atmosferę w naszym zespole. Warto więc pamiętać o tych zasadach. Przyniosą nam one wiele sukcesów w trakcie podejmowanych przez nas działań związanych z istnieniem naszej organizacji. Dobry menedżer to człowiek ceniący sobie podstawowe wartości i potrzeby personelu, dla którego sukces finansowy firmy pełni drugorzędną rolę w stosunku do samopoczucia podwładnych. W dzisiejszych czasach taka postawa reprezentowana przez przedsiębiorcę pojawia się coraz rzadziej. W XXI wieku ogromną rolę odgrywa chęć osiągnięcia jak największej korzyści majątkowej.

Menedżer nie może patrzeć na podwładnego jak na robota, który ma wykonywać swoją pracę, dzięki któremu ma możliwość szybszego osiągnięcia wyznaczonego celu. Niestety w Polsce takie podejście coraz częściej jest widoczne. Przez pryzmat zajmowanego stanowiska w strukturze organizacyjnej osoby będące na samym dole szczebla traktowane są jak jednostki bezużyteczne. Jed-

nak warto zaznaczyć, że ta część osób tworzy największą grupę w danym przedsiębiorstwie i to również ona wykonuje najcięższą pracę spośród reszty grupy. Dobry menedżer powinien pamiętać o budowaniu relacji międzyludzkich w organizacji, jednak nikt z nas nie jest perfekcjonistą w tym co robi... . Rola menedżera polega również na prawidłowym rozpoznaniu umiejętności własnych pracowników, a następnie podziale zadań między nimi. Dlatego tak ważną rolę odgrywa chęć poznania się, zbudowania relacji między sobą. Bez tego dana organizacja nie będzie mogła prawidłowo funkcjonować. Bez prawidłowej komunikacji nie mamy odpowiedniego przepływu informacji, który jest niezbędny w tworzeniu odpowiednio prosperującej firmy. Bardzo często zapomina się o tak istotnych kwestiach. W pogoni za pieniądzem menedżerowie nie biorą pod uwagę poziomu wymiany informacji w ich przedsiębiorstwie, co bardzo często przedłuża cały proces osiągnięcia z góry zamierzonych celów.



## RODO w wybranych obszarach stosowania. Zmiany po 4 maja 2019 r.

### Wstęp

Od dnia 25 maja 2018 r. zastosowanie ma rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE tzw. RODO<sup>1</sup>. Podstawowymi przesłankami do aktualizacji przepisów prawnych w zakresie ochrony danych osobowych były różnice we wdrożeniu, stosowaniu i egzekwowaniu poprzednich przepisów w każdym państwie członkowskim, pojawienie się nowych wyzwań dla procesu ochrony danych osobowych, takich jak rozwój Internetu, technologii, serwisów społecznościowych, oraz traktowanie danych osobowych jako formy zysku (handel danymi, bazami danych). RODO ma na celu ujednolicenie prawa dotyczącego przetwarzania i ochrony danych osobowych w całej Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.infor.pl/prawo/prawa-konsumenta/inne/777994,Czym-jest-RODO-i-od-kiedy-bedzie-sie-je-stosowac.html> (dostęp: 25.05.2019 r.).

<sup>2</sup> Motyw 6 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 119, 4 maja 2016, s. 1.

## **1. Cel uchwalenia zmian**

Skuteczne zastosowanie RODO w Polsce wymagało zmian w zakresie prawa krajowego, szczególnie w celu eliminacji pojawiających się rozbieżności oraz w celu doprecyzowania pewnych czynności w związku z przetwarzaniem danych osobowych w Polsce. Z uwagi na liczbę i charakter zmian koniecznych do wprowadzenia, a także w trosce o zapewnienie spójnego podejścia, zdecydowano się dokonać ich za pomocą Ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)<sup>3</sup>. Ustawa, która weszła w życie 4 maja 2019 r., usuwa przepisy sprzeczne z RODO lub powielające rozwiązania RODO. W ustawie zostały wprowadzone zapisy, które precyzują sposób realizacji obowiązków przez administratorów w szczególności dotyczących realizacji praw podmiotów danych oraz upoważnień do przetwarzania danych osobowych przez pracowników administratora, a także przepisy, które stanowią ograniczenia RODO w zakresie niezbędnym do prawidłowej realizacji zadań przez administratorów danych<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. 2019 poz. 730).

<sup>4</sup> Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679 – <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> (dostęp: 25.06.2019 r.).

## **2. Opis zmian w wybranych obszarach**

Pierwszym omówionym obszarem, w którym doszło to ważnych zmian, będzie administracja publiczna. Poprzez ustanowienia ustawy wdrażającej RODO doszło do zmian w bardzo ważnych aktach prawnych dla tego obszaru, są to między innymi: Kodeks Postępowania Administracyjnego, Ordynacja Podatkowa, Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz Prawo zamówień publicznych. Kolejny opis zmian dotyczy obszaru prawniczego m.in. Prawo o notariacie, ustawa o radcach prawnych oraz Prawo o adwokaturze, kuratorach sądowych. Ostatnia zmiana została omówiona w związku z tym, iż reguluje bardzo ważną kwestię dla każdego człowieka, czyli zapewnienie bezpieczeństwa w zakresie zdrowia, w tym dostęp do dokumentacji medycznej – czyli zmiany w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

### **2.1. Najważniejsze zmiany w Kodeksie Postępowania Administracyjnego**

Pierwszą zmianą w k.p.a jest dodany art. 2a § 1, który wskazuje, w jaki sposób administrator realizuje obowiązek z art. 13 ust. 1 i 2 RODO – czyli przekazanie osobie, której dane dotyczą zestawu informacji, m.in. kto administruje danymi, kontakt do administratora oraz inspektora ochrony danych, cel przetwarzania danych, okres przechowywania danych. Realizacja tego obowiązku odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w k.p.a. i nie ma wpływu na ich przebieg i wynik postępowań<sup>5</sup>.

W ramach zmian w omawianym zakresie wymieniono etapy, w których realizacja obowiązku informacyjnego jest obligatoryjna; są to:

- a) wezwanie, które zawiera informacje o przetwarzaniu danych osobowych;

---

<sup>5</sup> Art. 2a § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2018, poz. 2096).

- b) wszczęcie postępowania – realizacja obowiązku informacyjnego następuje przy pierwszym piśmie kierowanym do strony;
- c) zawiadomienie o przekazaniu sprawy – zawiera obowiązek informacyjny;
- d) wydanie zaświadczenia – przy pierwszej czynności kierowanej do strony;
- e) skargi, wnioski – przy pierwszej czynności kierowanej do strony;
- f) przekazanie skargi – klauzula informacyjna przy piśmie zawiadamiającym o przekazaniu skargi;
- g) sprawy załatwiane milcząco przez organ – poprzez zamieszczenie informacji na BIP, nie wyłącza to przekazania informacji przy pierwszej czynności skierowanej do strony<sup>6</sup>.

Obowiązku informacyjnego administrator nie spełnia wobec osób, które posiadają już informacje, jako przykład takiej sytuacji można podać złożenie przez osobę formularza, w którym wskazano wymagane informacje. Podstawą prawną do przetwarzania danych osobowych w celu realizacji zadań w ramach k.p.a. Wskazano, iż podstawą prawną do przetwarzania danych jest wypełnienie obowiązku prawnego – art. 6 ust. 1 lit. c RODO. W konsekwencji organ administracji publicznej z uwagi na przetwarzanie danych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c RODO nie będzie zobowiązany do informowania stron postępowania o prawie do wniesienia sprzeciwu, o prawie do przenoszenia danych, o prawie do zapomnienia, a także o prawie do cofnięcia zgody na przetwarzanie danych osobowych<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Dz. U. 2018, poz. 2096.

<sup>7</sup> Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679 – <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> (dostęp: 25.06.2019 r.).

## **2.2. Zmiany w Ordynacji podatkowej**

Podobne zmiany jak w Kodeksie postępowania administracyjnego zaszły w Ordynacji podatkowej w zakresie realizacji obowiązku informacyjnego przez organy podatkowe. Zgodnie ze zmianami momentami, w których administrator zobowiązany jest realizować ten obowiązek, są:

- a) wezwanie;
- b) wszczęcie postępowania;
- c) zawiadomienie o przekazaniu podania;
- d) zaświadczenie;
- e) kontrola podatkowa.

Tak samo jak w k.p.a. wykonywanie wymienionego obowiązku informacyjnego odbywa się niezależnie od obowiązków organów podatkowych przewidzianych w ustawie oraz nie wpływa na tok i wynik procedur podatkowych<sup>8</sup>.

## **2.3. Zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**

Ustawodawca wskazał na konieczność realizacji obowiązku informacyjnego w związku z wypełnieniem zadań wskazanych w omawianej ustawie. W celu dostosowania się do wymogów konieczna jest zmiana wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W obecnych przepisach prawnych klauzula informacyjna musi znajdować się we wzorze wskazanej deklaracji. Ustawodawca umożliwił 12-miesięczny okres na wprowadzenie zmian. Uchwały, które określają wzór deklaracji, zachowują moc, do czasu wydania nowych uchwał – jednak nie dłużej niż 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy wdrażającej RODO<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. 2019, poz. 900 ze zm.).

<sup>9</sup> <https://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/rodo-2018/2734765,Obowiazek-informacyjny-z-art-13-RODO-w-deklaracji-smieciowej.html> (dostęp: 25.06.2019 r.).

#### **2.4. Zmiany w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych**

Przetwarzanie danych osobowych występuje na każdym etapie procesu udzielania zamówienia publicznego. Zgodnie z ustawą Pzp postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne, a zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach wskazanych w tej ustawie, np. z uwagi na poszanowanie prawa do prywatności, w sytuacjach odnoszących się do przetwarzania danych osobowych osób fizycznych.

Dodany art. 8a reguluje sposób realizacji przez zamawiającego obowiązku informacyjnego. Zamawiający realizuje obowiązki informacyjne, o których mowa w art. 13 ust. 1–3 rozporządzenia 2016/679, przez zamieszczenie wymaganych informacji w ogłoszeniu o zamówieniu, ogłoszeniu o konkursie, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w regulaminie konkursu lub przy pierwszej czynności skierowanej do wykonawcy. W ustawie uwzględniono, iż dane osobowe muszą być odpowiednio zabezpieczone, bez możliwości bezprawnego ich rozpowszechnienia. Z uwagi na fakt, iż zamawiający przetwarza dane wymienione w art. 10 RODO, wprowadzono minimalne wymagania organizacyjne, takie jak: dopuszczone do przetwarzania danych osobowych wyłącznie osoby posiadające pisemne upoważnienie. Osoby te zobowiązane są do zachowania ich w poufności<sup>10</sup>.

Podstawą prawną przetwarzania danych osobowych w związku z udzielaniem zamówień publicznych i przeprowadzaniem konkursów jest art. 6 ust. 1 lit. c RODO – przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze.

Kolejną ważną kwestią z omawianego zakresu jest elektroniczna procesa zamówień publicznych, w związku z tym Prezes Urzę-

---

<sup>10</sup> Art. 8a Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2018, poz. 1986).

du Zamówień Publicznych zapewnia techniczne utrzymanie systemu teleinformatycznego<sup>11</sup>.

### **2.5. Zmiany w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie**

Bardzo ważnymi zmianami w zakresie prawa o notariacie jest ograniczenie pewnych praw osobom, których dane dotyczą. Ograniczenie to jest niezbędne do odpowiedniego wykonywania zawodu notariusza. Stosowanie przewidzianych w RODO regulacji w pełnym zakresie skutkować będzie naruszeniem jednego z podstawowych obowiązków ciążących na notariuszu jako osobie zaufania publicznego, tj. obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej. Stąd niezbędne jest ograniczenie stosowania niektórych przepisów RODO. Ograniczenia dotyczą praw wymienionych w przepisach art. 15 ust. 1 i 3, art. 18 i art. 19 RODO – czyli prawo dostępu do danych, prawo do ograniczenia przetwarzania, prawo do powiadomienia o sprostowywaniu, usunięciu, ograniczeniu przetwarzania danych osobowych. Praw tych nie stosuje się, kiedy naruszają obowiązek zachowania przez notariusza tajemnicy, o której mowa w art. 18. Zastosowania nie ma art. 21 RODO, czyli prawo do sprzeciwu osoby, której dane dotyczą, w przypadku danych osobowych pozyskanych przez notariusza przy dokonywaniu czynności notarialnych.

Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej nie ustaje w przypadku, gdy z żądaniem ujawnienia informacji uzyskanych przez notariusza w związku z dokonywaniem czynności notarialnych występuje Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Obowiązek notariusza zachowania tajemnicy zawodowej ma charakter publicznoprawny. Ustanowiono go w interesie klientów i nie jest on wyrazem uprzywilejowania grupy zawodowej, lecz właśnie obowiązkiem związanym z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Oznacza to, że prawo do prywatności i pouf-

---

<sup>11</sup> Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679 – <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> (dostęp: 25.06.2019 r.).

ności informacji nie przysługuje notariuszom, lecz ich klientom. Na przedstawicielach tych zawodów ciąży zatem obowiązek respektowania tego prawa, bowiem ich relacje z klientami opierają się właśnie przede wszystkim na zaufaniu.

Brak jest podstaw, by przedkładać uprawnienia kontrolne organu nadzorczego nad prawo osób fizycznych lub prawnych korzystających z usług przedstawicieli ww. zawodów. Tajemnica zawodowa chroni prawo tych osób w szerokim zakresie, a nadto, chroni ich dane osobowe<sup>12</sup>.

### **2.6. Zmiany w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych oraz w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze**

W taki sam sposób uregulowano uprawnienia wynikające z art. 15 ust. 1 i 3, art. 18 i art. 19 oraz 21 RODO w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych oraz w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze.

Przepisy przewidują także okresy przechowywania danych osobowych, w zakresie, w jakim nie były one dotychczas uregulowane. Jako zasadę przyjęto termin 5 lat od zakończenia postępowania, w którym dane osobowe zostały zgromadzone. Okres 10 lat od końca roku, w którym zakończyło się postępowanie prowadzone przez radców prawnych samorządu, organów adwokatury, organów izb adwokackich postępowania. W przypadku danych osobowych przetwarzanych przez adwokatów i radców prawnych w ramach wykonywania zawodu. Okres 15 lat od zakończenia postępowania, w którym dane osobowe zostały zgromadzone, w przypadku danych osobowych przetwarzanych w toku prowadzonych przez organy adwokatury oraz organy izb adwokackich postępowania dyscyplinarnych wobec adwokatów i aplikantów adwokackich oraz podczas wykonywania przewidzianych przez ustawę kompetencji nadzorczych nad postępowaniami dyscyplinarnymi w sprawach adwokatów i aplikantów adwokackich, wy-

---

<sup>12</sup> Rozdział 8 Ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. 2019, poz. 540).



nika z terminów zatarcia kar dyscyplinarnych. Po upływie wymienionych okresów dane osobowe ulegają usunięciu<sup>13</sup>.

### **2.7. Zmiany w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych**

Wprowadzone zmiany regulują zakres przetwarzanych danych przez kuratora zawodowego, kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej, kuratora okręgowego. Zakres danych jest szeroki, obejmuje dane zwykłe oraz szczególne (np. karalność). Ustawodawca upoważnił ww. osoby do przetwarzania danych osób, których dotyczy postępowanie oraz innych osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym z osobami objętymi postępowaniem bez zgody tych osób.

Ważnym rozstrzygnięciem jest kwestia udostępnienia danych kuratorom przez inne podmioty, tj. Policja, instytucje państwowe, organy samorządowe. Są oni obowiązani nieodpłatnie udostępnić kuratorowi zawodowemu, kierownikowi zespołu kuratorskiej służby sądowej, kuratorowi okręgowemu, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich ustawowych zadań, dane osobowe, wymienione w art. 9a ust. 1 oraz ust. 2 omawianej ustawy. Kuratorowi społecznemu, w związku z wykonywaniem czynności zleconych przez sąd, sędziego lub kuratora zawodowego, przysługują uprawnienia, o których mowa w art. 9 i art. 9a ustawy. Administratorem danych przetwarzanych w celu wykonania zadań lub obowiązków przez kuratora sądowego jest prezes sądu, w którym kurator sądowy pełni obowiązki służbowe.

### **2.8. Zmiany w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta**

Znaczące zmiany w zakresie przetwarzania i ochrony danych osobowych zaszyły w wyżej wymienionej ustawie. Ustawodawca zauważył, że podmioty wykonujące działalność leczniczą korzystają z usług innych podmiotów, które stają się podmiotem prze-

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. 2018, poz. 2115); Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. 2018, poz. 1184).

tworzącym, w związku z tym ustawodawca uchwalił, iż podmiot, któremu powierzono przetwarzanie danych osobowych w związku z realizacją umowy o powierzeniu przetwarzania danych osobowych, o której mowa w art. 28 ust. 3 rozporządzenia 2016/679, jest obowiązany do zachowania w tajemnicy informacji związanych z pacjentem uzyskanych w związku z realizacją tej umowy. Podmiot ten jest związany tajemnicą także po śmierci pacjenta<sup>14</sup>.

Drugą bardzo istotną zmianą jest dostęp do dokumentacji medycznej. Problem narodził w związku z wątpliwościami dotyczącymi interpretacji przepisów RODO w zakresie dostępu do dokumentacji medycznej, realizowanej na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa polskiego. W tym zakresie zostały wydane sprzeczne względem siebie stanowiska Rzecznika Praw Pacjenta oraz Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Rzecznik Praw Pacjenta w swoim stanowisku z dnia 25 maja 2018 r. wskazuje, że pacjenci na podstawie RODO mają między innymi prawo dostępu do swoich danych osobowych, które mogą zrealizować również poprzez zażądanie ich kopii. Placówki medyczne przetwarzają dane osobowe dotyczące zdrowia pacjentów w szczególności w prowadzonej dokumentacji medycznej. Realizując zatem ww. obowiązek, będą zobowiązane do bezpłatnego udostępnienia pierwszej kopii dokumentacji medycznej<sup>15</sup>. Tymczasem Prezes UODO w stanowisku z 27 lipca 2018 r. wskazuje, że udostępnienie kopii danych zawartych w dokumentacji medycznej, zgodnie z art. 15 ust. 3 RODO, nie jest równoznaczne z obowiązkiem udostępnienia danych w formie i strukturze właściwych dla udostępnienia dokumentacji medycznej. Bez podejmowanej zmiany legislacyjnej, w skutek powyższych stanowisk, bezpłatny dostęp do dokumentacji uzależniony byłby więc wyłącznie od tego, czy pacjent byłby świadomy możliwości wyboru, jako podstawy prawnej żądania art. 15 RODO lub art. 28

<sup>14</sup> Art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. 2019, poz. 1127).

<sup>15</sup> [Http://www.rpp.gov.pl/aktualnosci/rodo-prawo-pacjenta-do-bezplatnej-kopii-danych-osobowych,541.html](http://www.rpp.gov.pl/aktualnosci/rodo-prawo-pacjenta-do-bezplatnej-kopii-danych-osobowych,541.html) (dostęp: 25.06.2019 r.).

u.p.p.<sup>16</sup> Ustawodawca postanowił uchwalić, iż opłaty za udostępnienie dokumentacji nie pobiera się w przypadku udostępnienia dokumentacji medycznej:

- a) pacjentowi albo jego przedstawicielowi ustawowemu po raz pierwszy w żądanym zakresie i w sposób, o którym mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 i 5 oraz ust. 3;
- b) w związku z postępowaniem przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, o której mowa w art. 67e ust. 1<sup>17</sup>.

Trzecia znacząca zmiana dotyczy bezpieczeństwa danych osobowych. Zabezpieczenie to polega m.in. na:

- a) dopuszczeniu przez administratora danych do przetwarzania danych osobowych wyłącznie osób pisemnie do tego upoważnionych;
- b) pisemnym zobowiązaniu się osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych do zachowania ich w tajemnicy;
- c) regularnym testowaniu i doskonaleniu stosowanych środków technicznych i organizacyjnych<sup>18</sup>.

### **3. Podsumowanie**

Reasumując, wprowadzone zmiany 4 maja 2019 r. uregulowały pewne sporne kwestie w zakresie ochrony danych osobowych. Ustawodawca uszczegółowił ustawy branżowe, które regulują cel przetwarzania danych, wskazując między innymi zakres danych, które administrator może przetwarzać oraz okres ich przetwarzania. Zmiany wprowadziły nowe obowiązki dla administratorów, ale także w pewnych kwestiach ułatwiły stosowanie RODO poprzez wskazanie organiczne. Niewątpliwie zakres zmian jest

---

<sup>16</sup> <https://uodo.gov.pl/pl/138/440> (dostęp: 25.06.2019 r.).

<sup>17</sup> <https://www.prawo.pl/zdrowie/po-4-maja-2019-r-pierwsza-kopia-dokumentacji-medycznej-za-darmo,402423.html> (dostęp: 25.06.2019 r.).

<sup>18</sup> Art. 47a ust. 4 Ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. 2019, poz. 1127).

bardzo szeroki, ale nie obejmuje wszystkich aktów prawnych, w których konieczne są zmiany.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne**

1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 119, 4 maja 2016, s. 1.

2) Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. 2019, poz. 730).

3) Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. 2019, poz. 1127).

4) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2018, poz. 1986).

5) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. 2019, poz. 900 ze zm.).

6) Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz.U. 2019 poz. 540).

7) Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. 2018, poz. 1184).

8) Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. 2018, poz. 2115).

9) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2018, poz. 2096).

10) Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050>.

**Źródła internetowe**

- 1) <https://www.infor.pl/>
- 2) <https://samorzad.infor.pl/>
- 3) <http://www.rpp.gov.pl>
- 4) <https://uodo.gov.pl/>
- 5) <https://www.prawo.pl/>

## Prawne aspekty gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie

### **Część I. Obowiązek przedsiębiorcy podpisania umowy na odbiór odpadów komunalnych i jego kontrola przez gminę**

Podstawowym obowiązkiem nałożonym przez prawodawcę w drodze ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>1</sup> (zwanej dalej UCPG) na właścicieli nieruchomości jest zapewnienie przez nich utrzymania czystości i porządku poprzez pozbywanie się zebranych na terenie danej nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami UCPG i przepisami odrębnymi. Właścicielem nieruchomości w rozumieniu przepisów UCPG będą także współwłaściciele, użytkownicy wieczysti, jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Tak szeroka definicja właściciela nieruchomości oznacza, że przedmiotowy obowiązek nałożony został również na przedsiębiorców. W świetle obowiązujących przepisów organ stanowiący gminy uprawniony jest do podjęcia fakultatywnej uchwały, na mocy której gmina postanawia o odbieraniu odpadów komunalnych także od przedsiębiorców, co w istocie oznacza objęcie ich gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Podjęcie takiej uchwały powoduje, że gmina zobowiązana jest do świadczenia określonych usług z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, m.in. odbioru tych odpadów na rzecz właścicieli nieruchomości, w tym także przedsiębiorców. Jednocześnie po stronie przedsiębiorców powstaje obo-

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 z późn. zm.

wiązek ponoszenia z tego tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, które to opłaty stanowią dochód budżetu gminy. W sytuacji natomiast, gdy gmina nie decyduje się na podjęcie przedmiotowej uchwały i objęcie tym samym przedsiębiorców gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, ustawodawca przesądził, iż właściciele nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, aby stwierdzić, że realizują oni ustawowy obowiązek pozbywania się odpadów komunalnych w sposób zgodny z właściwymi przepisami prawa, powinni udokumentować ten fakt poprzez okazanie obowiązującej umowy na odbiór odpadów komunalnych. Co więcej umowa taka winna zostać przez nich zawarta z gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne, który uzyskał wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie danej gminy. Przedsiębiorca, chcąc skutecznie udowodnić realizację omawianego obowiązku, zobligowany jest także do posiadania i okazania dowodów uiszczania przez niego opłat za usługę odbioru odpadów. Ustawodawca w żaden sposób nie precyzuje przy tym ilości takich dowodów lub też minimalnego okresu, za który przedsiębiorca musi udowodnić ponoszenie opłat z tytułu odbioru odpadów komunalnych z danej nieruchomości. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane zostało twierdzenie, zgodnie z którym właściciel nieruchomości w rozumieniu przepisów UCPG może tylko i wyłącznie w jeden konkretny sposób wykonać obowiązek pozbycia się odpadów komunalnych zebranych na terenie danej nieruchomości zgodnie z właściwymi przepisami prawa. W tym celu powinien on zawrzeć obligatoryjnie umowę z właściwym podmiotem oraz zapłacić za wykonaną na jego rzecz przez ten podmiot usługę. Odrębną kwestię stanowi natomiast konieczność udokumentowania wykonania tego obowiązku poprzez okazanie obowiązującej umowy na świadczenie usługi polegającej na odbiorze odpadów komunal-

nych przez właściwy podmiot, a także dowodów opłacenia takiej usługi<sup>2</sup>.

Ustawodawca na gruncie UCPG nałożył nadzór nad realizacją m.in. omawianego obowiązku bezpośrednio na właściwy organ wykonawczy gminy, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. W sposób niespójny i problematyczny prawodawca uregulował natomiast instrumenty, które przysługują organowi wykonawczemu gminy z tytułu nadzoru nad realizowaniem przez przedsiębiorców ustawowego obowiązku zawarcia umowy na odbiór odpadów komunalnych, jak również samo postępowanie w tym zakresie. Co więcej ustawodawca nie przyznał organowi wykonawczemu gminy uprawnienia (lub też obowiązku) do wydania tzw. decyzji nakazującej wykonanie nałożonego na przedsiębiorcę w drodze ustawy obowiązku zawarcia umowy na odbiór odpadów komunalnych. Decyzja nakazująca jest bardzo skutecznym instrumentem do wyegzekwowania określonego działania; podlega ona egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>3</sup>. Ustawa ta w praktyce pozwala z kolei na stosowanie środków egzekucyjnych w przypadku niewykonania decyzji nakazującej. Środkami egzekucyjnymi, które mogą znaleźć zastosowanie w takiej sytuacji są m.in. grzywny w celu przymuszenia czy też tzw. wykonanie zastępcze. Organ wykonawczy gminy w świetle obowiązujących przepisów został w praktyce pozbawiony instrumentu władztwa administracyjnego, który pozwalałby mu na skuteczne egzekwowanie realizacji przez przedsiębiorców obowiązku posiadania ważnej umowy na odbiór odpadów komunalnych, tj. możliwości wydania tzw. decyzji nakazującej wykonanie ustawowego obowiązku.

Swoistych sankcji za niewywiązanie się przez przedsiębiorcę z ustawowego obowiązku zawarcia umowy na odbiór odpadów komunalnych szukać należy w dwóch instrumentach, w które

---

<sup>2</sup> Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 356/09.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1314 z późn. zm.



ustawodawca wyposażył gminę. Pierwszym z nich jest przepis karny UCPG, w którym prawodawca dokonał kryminalizacji wykroczenia polegającego na niewykonywaniu obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 UCPG. Wykroczenie to zagrożone zostało karą grzywny. Oznacza to, że wykroczeniem będzie nieposiadanie przez przedsiębiorcę aktualnej umowy na odbiór odpadów komunalnych, na mocy której ten przedsiębiorca pozbywa się odpadów komunalnych z nieruchomości w sposób zgodny z przepisami prawa. Uznać można, że pomimo faktu, iż ustawodawca nie przyznał prawa (lub obowiązku) do wydania przez organ wykonawczy gminy decyzji nakazującej wykonanie ustawowego obowiązku, co w istocie oznacza, że uprawnienia władcze nie dają możliwości bezpośredniej interwencji gminy w zobowiązanie przedsiębiorcy do posiadania przez niego umowy na odbiór odpadów komunalnych, ich nieprzyznanie nie pozbawiło gminy innych środków wpływania na postawy właścicieli nieruchomości, a tym samym wymuszania ich prawidłowego zachowania, np. w drodze nałożenia mandatu karnego<sup>4</sup>.

Uprawnienie do stosowania przez gminy sankcji karnej poprzez karanie karą grzywny w drodze mandatu karnego uznać należałoby za skuteczny instrument pozwalający gminie na egzekwowanie ustawowego obowiązku posiadania przez przedsiębiorcę umowy na odbiór odpadów komunalnych, ale tylko w tych gminach, które zdecydowały się na utworzenie straży gminnej w drodze właściwej uchwały organu stanowiącego. Obowiązki i uprawnienia tych służb reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>5</sup>. Zgodnie z tą ustawą straż gminna może być utworzona jako samorządowa umundurowana formacja do ochrony porządku publicznego na terenie danej gminy. Straż gminna wykonuje przy tym zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego, co oznacza, że realizuje także zadania dotyczące utrzymania porządku w gminie poprzez wykonywanie przez właścicieli nieruchomości

---

<sup>4</sup> Por. SN w wyroku z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. akt IV CSK 597/16.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 928 z późn. zm.

ści obowiązków wynikających z UCPG. Strażnicy gminni wyposażeni zostali przy tym w stosunkowo duże uprawnienia dotyczące egzekwowania m.in. obowiązku prawidłowego pozbywania się przez przedsiębiorcę odpadów komunalnych. Strażnik gminny ma prawo m.in. do udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego, nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych. Jednocześnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w drodze rozporządzenia z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>6</sup> nadał strażnikom straży gminnych uprawnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w UCPG, co oznacza, że strażnik straży gminnej uprawniony jest do karania karą grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenie polegające na nieposiadaniu przez przedsiębiorcę aktualnej umowy na odbiór odpadów komunalnych.

Nieposiadanie przez przedsiębiorcę aktualnej umowy na odbiór odpadów komunalnych sankcjonowane jest również na drodze władztwa administracyjnego. Organ wykonawczy gminy nie został przez ustawodawcę wyposażony w uprawnienie do wydania tzw. decyzji nakazującej, ale prawodawca na gruncie UCPG ustanowił w istocie drugi z instrumentów służących gminie do skutecznego egzekwowania ustawowego obowiązku pozbywania się przez przedsiębiorcę odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami prawa. Na gminę nałożony został obowiązek zastępczego zorganizowania odbioru odpadów komunalnych w przypadku przedsiębiorców, którzy nie zawarli umów na odbiór odpadów komunalnych. W praktyce jednak wydanie decyzji organi-

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2003 r., Nr 208, poz. 2026 z późn. zm.

zującej nie jest uprawnieniem, ale obowiązkiem organu wykonawczego gminy. Stwierdziwszy u przedsiębiorcy brak umowy na odbiór odpadów komunalnych, organ wykonawczy gminy zobowiązany jest do wydania z urzędu decyzji organizującej, w której ustala on obowiązek uiszczania przez przedsiębiorcę opłat za odbieranie odpadów komunalnych, wysokość opłat, terminy jej uiszczania oraz sposób i terminy udostępniania pojemników w celu ich opróżnienia. Podkreślenia wymaga fakt, że decyzja organizująca nie jest tą samą decyzją, co decyzja nakazująca czy też decyzja wymiarowa. Sądowictwo administracyjne stoi przy tym na stanowisku, że zgodnie z przepisami UCPG wydanie decyzji organizującej jest obowiązkiem organu wykonawczego gminy w sytuacji, w której właściciel nieruchomości (w tym także przedsiębiorca) nie posiada aktualnej umowy na odbiór odpadów komunalnych, ale nie tylko. Sądy administracyjne skłaniają się do twierdzenia, że obowiązek wydania przez organ wykonawczy gminy decyzji organizującej powstaje nie tylko w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na odbiór odpadów, ale również w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy wprawdzie zawarli takie umowy, ale nie udokumentowali faktu ich wykonywania poprzez okazanie dowodów płacenia za usługę odbioru odpadów<sup>7</sup>. Zwrócić należy przy tym uwagę, że UCPG na gruncie wykładni językowej nakłada przedmiotowy obowiązek w przypadku stwierdzenia braku aktualnej umowy na odbiór odpadów.

Przedstawione instrumenty są jednak ze sobą niespójne. Wydanie decyzji organizującej jest obowiązkowe, co oznacza, że ewentualną sankcję karną zastosować należałoby bezpośrednio przy stwierdzeniu przez straż gminną braku aktualnej umowy na odbiór odpadów lub też dowodów uiszczania opłat z tego tytułu. Stwierdzenie braku takiej umowy powinno natomiast prowadzić do wszczęcia przez organ wykonawczy gminy postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji organizującej, co nosić może znamiona podwójnego karania. Jednocześnie sank-

---

<sup>7</sup> Por. WSA w Kielcach w wyroku z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 628/10.

cję karną zastosować mogą wyłącznie strażnicy straży gminnej, co oznacza, że pracownicy merytorycznych komórek organizacyjnych urzędu danej gminy nie posiadają takich uprawnień. Utworzenie straży gminnej jest natomiast fakultatywne. Praktyka działania jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do wniosku, że gminy zdecydowanie częściej korzystają z sankcji karnej pomimo, że na gruncie przepisów UCPG wydanie decyzji organizującej jest obowiązkowe. Przypomnieć należy przy tym, że gmina nie może nałożyć na właściciela nieruchomości decyzji nakazującej; wydanie takiej decyzji spowodowałoby możliwość jej skutecznego kwestionowania tak w ramach administracyjnego toku instancji, jak również w trybie nadzwyczajnym przez żądanie stwierdzenia nieważności takiej decyzji, jako wydanej bez podstawy prawnej. Postępowanie w sprawie nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenie polegające na nieposiadaniu umowy na odbiór odpadów toczy się według przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>8</sup> oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>9</sup>. Wykroczenie polegające na niezbiorzeniu odpadów na terenie nieruchomości komunalnych zagrożone jest grzywną w wysokości 100 zł, co wynika z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń<sup>10</sup>. O zastosowanych środkach decydować powinni niezależni strażnicy straży gminnej w ramach zastanego stanu faktycznego. Straży gminnej przysługuje także możliwość sporządzenia wniosku o ukaranie w trybie art. 57 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

Problematyczną kwestię stanowi natomiast sama procedura kontroli przez organ wykonawczy gminy realizacji przez przed-

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1120 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 613 z późn. zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1624 z późn. zm.

siębiorcę ustawowego obowiązku posiadania umowy na odbiór odpadów komunalnych. Na gruncie UCPG ustawodawca przyjął rozwiązanie, zgodnie z którym kontrola przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy nałożona na organ wykonawczy gminy sprowadza się do stosowania procedur kontrolnych regulowanych przez art. 379–380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>11</sup>. Kontrole takie mogą być przy tym prowadzone wyłącznie przez strażników straży gminnej, jak również wyłącznie merytorycznych pracowników urzędu danej gminy lub też zespołu złożonego zarówno ze strażników straży gminnej oraz merytorycznych pracowników urzędu gminy. Zwrócić należy przy tym uwagę, że do ewentualnego zastosowania sankcji karnej uprawnieni są wyłącznie strażnicy gminni. Stwierdziwszy naruszenie przepisów UCPG przez brak zawartej umowy na odbiór odpadów lub też dowodów uiszczania opłat z tego tytułu, strażnicy gminni zgodnie z przepisami ustawy o strażach gminnych nie mają obowiązku nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego. Z uwagi jednak na to, że przepisy UCPG nakładają na organ wykonawczy gminy obowiązek zorganizowania odbioru odpadów, to np. pouczenie o wynikającym z UCPG obowiązku zawarcia takiej umowy lub posiadania dowodów uiszczania opłat z tego tytułu, podlegające weryfikacji na drodze swoistej rekontroli lub wezwania do okazania kserokopii zawartej umowy lub dowodów zapłaty w terminie określonym przez organ jest nielogiczne, skoro na organie wykonawczym gminy ciąży obowiązek wydania z urzędu decyzji organizującej. Przyjęcie, że istnieje możliwość pouczenia o obowiązku zawarcia umowy sprowadza się w istocie do sytuacji, w której organ winien wszcząć postępowanie administracyjne, które następnie powinien umorzyć z uwagi na zawarcie przedmiotowej umowy, co poddaje w wątpliwość spójność przyjętych na gruncie UCPG instrumentów.

Szczególnym problemem przy przeprowadzaniu kontroli posiadana przez przedsiębiorcę umowy na odbiór odpadów komu-

---

<sup>11</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 799 z późn. zm.

nalnych jest rozważenie, czy istnieje konieczność stosowania przepisów rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (dalej UPP)<sup>12</sup>. Z jednej strony UCPG nie zawiera odesłania do stosowania przepisów UPP do kontroli posiadanych przez przedsiębiorcę umów na odbiór odpadów komunalnych. Co więcej, już na gruncie UCPG ustawodawca przyjął, że kontrola stosowania i przestrzegania przepisów UCPG odbywa się zgodnie z dwoma powołanymi wyżej przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska. Oznacza to niejako, że procedura kontrolna została uregulowana bezpośrednio na gruncie UCPG poprzez odesłanie do stosowania dwóch konkretnych przepisów Prawa ochrony środowiska, co z kolei prowadzić powinno do wniosku, że rozdział 5 UPP nie stosuje się do kontroli przedsiębiorcy w zakresie m.in. realizacji obowiązku polegającego na posiadaniu przez niego umowy na odbiór odpadów komunalnych. Zwrócić należy jednak uwagę na twierdzenie, że regulacje wynikające z przepisów UPP są normami generalnie obowiązującymi, co oznaczałoby konieczność ich stosowania także w odniesieniu do kontroli posiadania przez przedsiębiorcę umowy na odbiór odpadów. Szczególny charakter tego zagadnienia wyraża się w tym, że uznanie, iż stosowanie obwarowań wynikających z UPP jest obowiązkowe, prowadzi w istocie do nałożenia na organ wykonawczy gminy szczególnych obowiązków dotyczących kontroli związanych m.in. z zawiadomieniem o zamiarze wszczęcia kontroli, obowiązkiem dokonywania czynności kontrolnych tylko w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, konieczność stosowania się do zakazu równoczesnych kontroli, określenie czasu trwania kontroli, wskazaniu na uprawnienie do wniesienia sprzeciwu przez kontrolowanego.

Zasadnym wydaje się twierdzenie, że właściwsza jest pierwsza z prezentowanych koncepcji, a potwierdzać zdaje się to także ogólna norma UPP zgodnie, z którą rozdział 5 tej ustawy stosuje się do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Na grun-

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 646 z późn. zm.

cie zasad logiki oraz wykładni funkcjonalnej czy też celowościowej uznać należałoby, że kontrola obowiązku posiadania przez przedsiębiorcę umowy na odbiór odpadów komunalnych jest jego obowiązkiem, jako właściciela nieruchomości w rozumieniu przepisów UCPG i nie dotyczy bezpośrednio prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Kontrola przedsiębiorcy z uwzględnieniem stosowania przepisów UPP dotyczyć powinna więc bezpośrednio prowadzonej przez tego przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Przyjęcie natomiast drugiej z prezentowanych koncepcji, tj. prowadzenia kontroli zawartych przez przedsiębiorcę umów na odbiór odpadów z uwzględnieniem rozdziału 5 UPP w sposób bardzo łatwy można wyłączyć. Sama ustawa Prawo przedsiębiorców przewiduje bowiem wyłączenie sformalizowanej procedury kontrolnej, co wyraża się m.in. w tym, że zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się chociażby w przypadku, gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska, czy też gdy przedsiębiorca nie ma adresu zamieszkania lub adresu siedziby lub doręczanie pism na podane adresy było bezskuteczne lub utrudnione. Potencjalny brak umowy na odbiór odpadów komunalnych powoduje, że nie wiadomo, w jaki sposób odpady te zostają i czy w ogóle zostają z danej nieruchomości usunięte. Uznać można, że istnieje w takim przypadku zarówno zagrożenie dla środowiska naturalnego, jak i dla zdrowia. Co więcej, odstępstwo od szczególnych obowiązków kontrolnych wynikających z UPP można uzasadnić także przez twierdzenie, że organ kontrolujący przeciwdziała w ten sposób popełnieniu wykroczenia, którym na gruncie przepisów UCPG jest nieposiadanie przez przedsiębiorcę ważnej umowy na odbiór odpadów komunalnych. W opisanej sytuacji sam ustawodawca rozstrzygnął, że kontrolowany nie jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu, gdy organ przeprowadza kontrolę,

powołując się na okoliczność przeciwdziałania popełnieniu wykroczenia.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że realizacja przez gminę obowiązku kontroli posiadania przez przedsiębiorców umów na odbiór odpadów komunalnych z wykorzystaniem ustawowo przyznanym instrumentów nie jest łatwa. Co więcej instrumenty te nie do końca spełniają swoją praktyczną rolę; nie zawsze są one skuteczne, a w wielu przypadkach są ze sobą niespójne.

## **Część II. Problem bioodpadów w gminnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi**

Aktualnym problemem, z którym zmierzyć muszą się gminy, jest także obowiązek zapewnienia odbioru od właścicieli nieruchomości nowej kategorii selektywnie zbieranych odpadów komunalnych, którymi są tzw. bioodpady. Ustawodawca w drodze ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej UCPG) nałożył na gminę obowiązek zapewnienia właścicielom nieruchomości pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Organ stanowiący gminy określa przy tym w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Szczególnym zagadnieniem, które organ stanowiący gminy obowiązany jest uregulować w przedmiotowej uchwale, są częstotliwości odbioru poszczególnych kategorii odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wskazać należy jednak, że ustawodawca dopuścił różnicowanie częstotliwości odbierania odpadów w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, ustalając przy tym tzw. minimalne częstotliwości świadczonych przez gminę usług. Oznacza to, że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania



zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów komunalnych nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielo-lokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z zabudowy jednorodzinnej. Jednocześnie w przypadku gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich ustawodawca dopuścił, aby częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów komunalnych mogła być rzadsza. Problem odbioru bioodpadów komunalnych selektywnie zbieranych wyraża się m.in. w tym, że w zależności od przyjętych na terenie danej gminy rozwiązań jako bioodpady komunalne odbierane od właścicieli nieruchomości mogą być np. odpady zielone, czyli trawa, liście, gałęzie. Gmina postanowić może o odbiorze jako bioodpadów komunalnych odpadów kuchennych pochodzenia roślinnego, np. pozostałości po warzywach czy owocach. Dopuszczalnym rozwiązaniem wydaje się także odbiór jako komunalnych bioodpadów łącznie zarówno odpadów zielonych, jak również odpadów kuchennych pochodzenia roślinnego. Przyjęte przez daną gminę rozwiązanie najczęściej wynika z analizy ekonomicznej składowych gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. usług, które gmina zobowiązana jest świadczyć w zamian za pobieraną od właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Na gminie spoczywa również obowiązek zapewnienia bilansowania się kosztów świadczonych usług z ponoszonymi na rzecz gminy opłatami. Z tej perspektywy zdecydowanie korzystniejsze wydaje się odbieranie przez gminę jako bioodpadów komunalnych odpadów kuchennych pochodzenia roślinnego. Zwrócić należy przy tym uwagę, że ustawodawca dla bioodpadów komunalnych przewidział minimalne częstotliwości ich odbioru. Dla gminy miejskiej minimalne częstotliwości nie obejmują okresu od stycznia do marca oraz od listopada do grudnia danego roku. Kierując się więc literalnym brzmieniem przepisów UCPG, przyjąć można byłoby za dopuszczalne odstąpienie przez gminę od odbioru tych odpadów w określonym czasie. Stwierdzić można byłoby, że gmina, odbierając bioodpady komunalne przez pozostałą część roku, wypełniła ciążący na niej obo-

wiązek przez literalne przestrzeganie minimalnych standardów świadczonych usług wynikających z ustawy. Co więcej rozwiązanie takie na gruncie proceduralnym również wydaje się w pełni zgodne z obowiązującymi przepisami. Lokalny prawodawca uprawniony jest do podjęcia uchwały, w której ureguluje usługę odbioru bioodpadów komunalnych przy zastosowaniu minimalnych ustawowych częstotliwości, przy okazji odstępując od odbioru tej kategorii odpadów w określonych powyżej miesiącach. Jedynym obowiązkiem gminy jest przy tym poddanie takiego projektu uchwały obligatoryjnej opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Zwrócić należy uwagę również na fakt, że ustawodawca ściśle sprecyzował zakres przedmiotowy podlegający zaopiniowaniu właśnie do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych. Istotą takiego rozwiązania wydaje się gwarancja obiektywnej oceny projektowanych rozwiązań przez kompetentny do tego organ – głównie z perspektywy ich wpływu na środowisko naturalne oraz stopnia powodowanych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości. Opinia ta nie ma przy tym charakteru wiążącego, ale brak jej uzyskania mógłby stanowić podstawę do kwestionowania uchwały w trybie nadzorczym przez wojewodę. Zasadnym wydaje się twierdzenie, że uchwała zakładająca ograniczenie przez gminę odbioru bioodpadów komunalnych do okresu kwiecień-październik wraz z uzyskaniem wymaganej opinii przed jej podjęciem, przy czym opinia ta nie musi być pozytywna – na gruncie obowiązujących przepisów mogłaby zostać przez organ stanowiący gminy uchwalona. Istnieje przy tym ryzyko jej zakwestionowania przez organ nadzoru, lecz nawet stwierdzenie jej nieważności w trybie postępowania nadzorczego przez wojewodę nie pozbawia gminy prawa do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego. Przedstawioną koncepcję rozpatrywać należałoby bądź jako przyznanie przez ustawodawcę władztwa administracyjnego gminie w zakresie rozstrzygnięcia o częstotliwości odbioru bioodpadów komunalnych, okresach, w których odpady te będą odbierane i tego, jakie konkretnie odpady odbierane będą w ramach tej kategorii odpadów, bądź też

jako lukę legislacyjną w obowiązującym prawie. Zwrócić należy przy tym uwagę na fakt, że o ile wyłączenie zbierania bioodpadów komunalnych w określonym okresie w odniesieniu do odpadów zielonych jest logiczne i racjonalne; odpady te w postaci trawy, liści, gałęzi w omawianym okresie nie powstają, o tyle odpady kuchenne pochodzenia roślinnego wytwarzane są przez właścicieli nieruchomości przez cały rok kalendarzowy.

Wyłącznie odbioru bioodpadów komunalnych w wskazanym okresie stanowi dla gminy określone zagrożenie z uwagi na fakt, że ustawodawca na gruncie UCPG przewidział instrument będący w swej istocie sankcją nałożoną na gminy za niewłaściwą realizację usług związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Jeżeli bowiem gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, właściciel jest zobowiązany przekazać odpady komunalne na koszt gminy podmiotowi wpisanemu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbioru i transportu tych odpadów. Co więcej na gruncie wykładni językowej ustawodawca nie wprowadził uprawnień właściciela nieruchomości do takiego działania, lecz nałożył na niego ustawowy obowiązek przekazania odpadów komunalnych właściwemu podmiotowi na koszt gminy. Z jednej strony gmina jest uprawniona do uregulowania odbioru bioodpadów komunalnych tylko do konkretnych miesięcy, z drugiej natomiast strony rodzi to ryzyko obciążenia gminy przez właściciela nieruchomości kosztami odbioru tych odpadów w pozostałych miesiącach. Zauważalna jest tutaj ewidentna sprzeczność regulacji ustawowych. Gmina, która w istocie uregulowała formalnie zakres ciążących na niej usług, może zostać pozwana o zapłatę za usługę, której w danym czasie świadczyć nie musiała, lecz jednocześnie ustawa obliguje właściciela nieruchomości do postępowania z odpadami komunalnymi zgodnie z przepisami prawa, czyli w istocie do ich przekazania właściwemu podmiotowi na koszt gminy. Rodzi to po stronie właściciela nieruchomości skuteczne względem gminy bądź roszczenie o zapłatę za odbiór odpadów, bądź też ewentualny regres w stosunku do gminy. Ustawodawca nie dokonał zawę-

żenia kategorii odpadów, których dotyczy obowiązek ich przekazania właściwemu podmiotowi w przypadku nieodebrania ich przez gminę, co oznacza, że sankcja ta może być skutecznie egzekwowana także w odniesieniu do frakcji zbieranych selektywnie, tj. między innymi bioodpadów komunalnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych przewija się pogląd, że nawet jeśli gmina nie odbiera odpadów, czym nie realizuje swoich obowiązków, to właściciel nieruchomości i tak jest zobligowany do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości wynikającej ze złożonej deklaracji (odbiór odpadów jest tylko jedną ze składowych tej opłaty). Tym samym właściciel nieruchomości, z której bioodpady nie są odbierane, a jednocześnie istnieje obowiązek uiszczania przez niego opłaty za gospodarowanie odpadami na rzecz gminy, może zdecydować się na oddanie bioodpadów za pośrednictwem przedsiębiorcy wpisanego do rejestru działalności regulowanej na koszt gminy. Właściciel nieruchomości nie ma przy tym swobody w decydowaniu o potrzebie ponoszenia na rzecz gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i nie jest tym samym uprawniony do powstrzymywania się od jej uiszczenia w sytuacji, gdy gmina nie realizuje ustawowego obowiązku odbioru odpadów<sup>13</sup>.

Obciążenie gminy kosztami odbioru bioodpadów może być znaczne z uwagi na fakt, że ustawodawca przyjął rozwiązanie, zgodnie z którym podmiot odbierający odpady jest zobowiązany do przekazywania odpadów komunalnych selektywnie zebranych bezpośrednio lub za pośrednictwem innego zbierającego odpady do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>14</sup>. Przyjąć należy, że odpady komunalne zbierane selektywnie mogą, lecz nie muszą zostać przekazane do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Prawodawca nie określa, do jakiej

<sup>13</sup> Por. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt I SA/Gd 827/16.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 701 z późn. zm.

instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów należy przekazywać selektywnie zebrane odpady komunalne. Uznać należy, że odpady te mogą być przekazywane do innej instalacji niż regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych przy zachowaniu hierarchii postępowania z odpadami wynikającej z ustawy o odpadach. Co więcej analiza zagadnienia w oparciu o naczelne zasady wynikające z ustawy o odpadach, w tym m.in. tzw. zasadę bliskości i zasadę regionalizacji, prowadzi do wniosku, że w stosunku do odpadów selektywnie zbieranych nie tylko nie obowiązuje wymóg przekazania ich do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, ale też nie stosuje się do nich wymogu ich zagospodarowania w obrębie danego regionu, w którym znajduje się gmina, z której odpady te pochodzą. Podmiot odbierający odpady selektywnie zbierane może oddać je do zagospodarowania nawet do instalacji zlokalizowanej w zupełnie innym województwie. Tezę taką potwierdzać zdają się także inne przepisy UCPG. W przypadku np. wystąpienia awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, która uniemożliwia przyjmowanie zmieszanych odpadów komunalnych lub odpadów zielonych od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, odpady te przekazuje się do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu, wskazanych w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Ustawodawca w przedmiotowej sytuacji uregulował procedurę postępowania ze ściśle określonymi kategoriami odpadów komunalnych, która nie dotyczy jednak odpadów selektywnie zbieranych. Obowiązek przekazania odpadów do instalacji zastępczej w danym regionie zawężony został do odpadów komunalnych zmieszanych i odpadów zielonych. Oznacza to, że jeśli gmina zbierałaby jako selektywne bioodpady komunalne odpady kuchenne pochodzenia roślinnego, obowiązkiem gminy byłoby pokrycie kosztów przekazania tych bioodpadów do innej instalacji, która gwarantuje ich przyjęcie, a która niekoniecznie zlokalizowana jest w regionie czy nawet województwie, do którego należy dana gmina. Podkreślić trzeba, że jako selektywnie zbie-

rane bioodpady komunalne odbierane mogą być odpady kuchenne pochodzenia roślinnego, a zasady bliskości i regionalizacji nie znajdują do tych odpadów zastosowania; odmienna sytuacja, tj. stosowanie powyższych zasad dotyczyłoby gmin, które jako bioodpady komunalne selektywnie zbierane odbierają odpady zielone. W przypadku gmin odbierających odpady kuchenne ewentualne obciążenie gminy przez właściciela nieruchomości może być więc bardzo znaczące.

Niejasne przepisy UCPG oraz ustawy o odpadach w zakresie obowiązków gminy dotyczących odbioru selektywnie zbieranych bioodpadów komunalnych rodzą również potencjalną odpowiedzialność gminy za wykroczenie. Ustawa o odpadach przewiduje, że gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Ustawodawca w szczególności zwraca uwagę, że gospodarka odpadami nie może powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt; uciążliwości przez hałas lub zapach czy też wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym. Prowadzenie gospodarki odpadami w sposób sprzeczny z powyższymi nakazami stanowi wykroczenie zagrożone karą aresztu albo grzywny. Sprawcą opisanego wykroczenia może być każdy prowadzący gospodarkę odpadami, a więc także i gmina w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Mając na uwadze powyższe rozważania, uznać należy, że odbiór bioodpadów jako nowej kategorii odpadów selektywnie zbieranych stanowi dla gmin daleko idące wyzwanie, z którym muszą się one zmierzyć.

JAN SOBUŚ

## Władza sędziowska w Królestwie Niderlandów

### Streszczenie

Na świecie obserwuje się rozmaite modele organizacji władzy sędziowskiej. Celem niniejszego artykułu jest zarysowanie ustroju sądownictwa występującego w Holandii, ze szczególnym uwzględnieniem braku sądowej kontroli konstytucyjności przepisów. Omówiony zostanie także tryb powoływania holenderskich sędziów oraz zasady ponoszenia przez nich odpowiedzialności dyscyplinarnej. Artykuł, na przykładzie holenderskim, udowadnia tezę, że głównym czynnikiem determinującym praworządność w danym państwie, jest kultura polityczna i prawna jego mieszkańców.

**Słowa kluczowe:** konstytucja Holandii, holenderskie sądownictwo, kultura prawna Holandii

### Wstęp

Chcąc prowadzić jakiegokolwiek rozważania na temat systemu władzy sędziowskiej panującego w Holandii, należy najpierw przytoczyć pewne ogólne warunki ustrojowe tego państwa. Holandia, a właściwie Królestwo Niderlandów<sup>1</sup>, gdyż pod taką oficjalną nazwą występuje państwo w stosunkach międzynarodowych, jest monarchią konstytucyjną, której prawne podstawy funkcjonowania stanowi Konstytucja z roku 1814. Tron jest dziedziczony zgodnie z zasadą primogenitury przez prawnych następców króla

---

<sup>1</sup> W języku niderlandzkim oficjalna nazwa brzmi „Koninkrijk de Nederlanden”.

Wilhelma I, księcia Oranje-Nassau<sup>2</sup>. Rola króla na dzień dzisiejszy ograniczona jest jednak do pełnienia funkcji reprezentacyjnej i pozbawiony jest on wszelkiej realnej władzy politycznej, co uwiadcza się chociażby w obowiązku kontrasygnowania każdego królewskiego aktu urzędowego przez przedstawicieli Rady Ministrów<sup>3</sup>. Władza ustawodawcza spoczywa w rękach dwuizbowego parlamentu – Stanów Generalnych, a władza wykonawcza w rękach Rady Ministrów na czele z premierem<sup>4</sup>. Stan praworządności i demokratyzacji w Holandii oceniany jest jako bardzo wysoki. W rankingu „Democracy Index” za rok 2017, prowadzonym przez brytyjski tygodnik „The Economist”, zajęła ona wysokie 11. miejsce, co sytuuje ją w gronie demokracji pełnych<sup>5</sup>. Z kolei w rankingu wolności i demokracji „Freedom in the World”, prowadzonym przez organizację „Freedom House”, w bieżącym roku (2019) Holandia zajęła miejsce piąte<sup>6</sup>.

Zasadniczo w większości państw na świecie rolą systemu władzy sądowniczej jest spełnianie dwóch podstawowych funkcji. Pierwszą z tych funkcji jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czyli działalności polegającej na rozstrzyganiu, przy użyciu przymusu, konfliktów prawnych przez podmiot państwowy w konflikt niezaangażowany<sup>7</sup>. W funkcji tej uczestniczą głównie sądy powszechne. Drugą funkcją jest kontrola konstytucyjności przepisów prawa, czyli dbałość o to, aby obowiązujące przepisy zgodne były z przepisami ustawy zasadniczej. Na świecie wyróżnia się dwa podstawowe modele kontroli konstytucyjności prze-

---

<sup>2</sup> Art. 24–25 Konstytucji Królestwa Niderlandów z 28 marca 1814 roku według stanu prawnego na dzień 21 marca 2002 r.; <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holandia.html>; (13.06.2019).

<sup>3</sup> *Ibidem*, art. 47.

<sup>4</sup> K. A. Wojtaszczyk, *Społeczeństwo i polityka*, Warszawa 2007, s. 500.

<sup>5</sup> The Economist. Intelligence Unit, Democracy Index 2017; [https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy\\_Index\\_2017.pdf](https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf); (13.06.2019).

<sup>6</sup> Freedom House, „Freedom in the World 2019” Report; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019>; (15.06.2019).

<sup>7</sup> J. Buczkowski (red.), Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, *Prawo Konstytucyjne RP (Instytucje wybrane)*, Przemyśl 2012, s. 357.



pisów. Pierwszym z nich jest model kontroli rozproszonej, który polega na tym, że oceny zgodności przepisów z konstytucją dokonują, na gruncie konkretnych spraw, sądy powszechne. Państwem, które przyjęło ten model, są np. Stany Zjednoczone Ameryki. Z kolei w Europie dominuje system odmienny, zwany modelem skoncentrowanym. Jego cechą charakterystyczną jest występowanie centralnego organu państwowego, zwanego sądem lub trybunałem konstytucyjnym, którego zadaniem jest ocena zgodności przepisów prawa z Konstytucją i uchylanie przepisów, które nie są z nią zgodne<sup>8</sup>. Holandia jest ewenementem, gdyż nie przyjęła żadnego ze wspomnianych modeli kontroli konstytucyjności. Konstytucja Królestwa Niderlandów wprost zakazuje sądowej kontroli konstytucyjności ustaw i traktatów pochodzących od parlamentu<sup>9</sup>. Rozwiązania holenderskie są specyficzne i współcześnie, co do zasady niestosowane, w krajach posiadających konstytucję pisaną<sup>10</sup>. W Holandii nie istnieje żadna instytucja władna w sposób wiążący weryfikować konstytucyjność ustaw, a co za tym idzie władza teoretycznie mogłaby ustanawiać normy sprzeczne z ustawą zasadniczą.

### **Holenderskie standardy kontroli konstytucyjności**

Pytaniem zasadniczym jest, czy w holenderskim porządku prawnym funkcjonują ustawy naruszające zasady konstytucyjne i czy nie ma nikogo, kto stałby na straży praw i wolności obywateli gwarantowanych ustawą zasadniczą. Otóż nic takiego nie ma miejsca, o czym świadczą chociażby wspomniane na wstępie rankingi praworządności i przestrzegania wolności obywatelskich,

---

<sup>8</sup> K. Łokucijewski, *Kontrola konstytucyjności prawa. Standard w państwach demokratycznych*; <http://www.csm.org.pl/pl/publikacje1/category/60-2016?download=740:csm-analiza-lokucijewski-trybunaly-18-02-2016>; (12.06.2019).

<sup>9</sup> Art. 120 Konstytucji Królestwa Niderlandów.

<sup>10</sup> Współcześnie krajem, który przyjął podobny do holenderskiego model, jest chociażby Republika Finlandii. W przeszłości kontroli konstytucyjności ustaw zakazywała chociażby Konstytucja III Republiki Francuskiej i wzorowana na niej polska Konstytucja Marcowa z roku 1921.

w których Holandia zajmuje bardzo wysokie miejsca. Obywateli Królestwa Niderlandów przed niekonstytucyjnymi ustawami nie chroni żaden sądowy organ, gdyż powołanie takiego organu w tym kraju jest zupełnie niepotrzebne. Na gruncie Konstytucji z roku 1814 powołano tam instytucję zwaną Radą Stanu, która jest organem doradczym przy królu. Radzie przewodniczy sam monarcha, a jej pozostali członkowie mianowani są dekretem królewskim (z wyjątkiem prawdopodobnego następcy tronu, który od dnia ukończenia lat 18. zasiada w Radzie Stanu *ex officio*)<sup>11</sup>. Osoby powoływane w skład tego organu to zazwyczaj osoby apolityczne, które wyróżniają się olbrzymią wiedzą. Ponadto z członkami Rady współpracuje kilkusetosobowy zespół współpracowników. Konstytucja wymaga, aby przed rozpatrzeniem projektu ustawy przez Stany Generalne został on zaopiniowany przez Radę Stanu<sup>12</sup>. To właśnie tutaj, prewencyjnie, jeszcze przed uchwaleniem przepisów, następuje kontrola konstytucyjności danej ustawy. Jeżeli normy ustawowe sprzeczne są z ustawą zasadniczą, to Rada Stanu rekomenduje parlamentowi odrzucenie projektu ustawy. Tradycją Królestwa Niderlandów jest to, iż Stany Generalne zawsze respektują opinię Rady i dokonują w danym projekcie zmian dostosowujących jego przepisy do przepisów ustawy zasadniczej lub całkowicie odrzucają niekonstytucyjny projekt. Warto jednak podkreślić, iż w holenderskim prawie nie znajduje się żaden przepis, który uznawałby opinię Rady Stanu za wiążącą i nakazywał władzom publicznym dostosować do niej swoje postępowanie. Teoretycznie Stany Generalne mogą opinię Rady zignorować i postąpić sprzecznie z jej zaleceniami. Nikomu w takiej sytuacji nie groziłaby żadna odpowiedzialność prawna<sup>13</sup>. Fakt, że

<sup>11</sup> Art. 74 Konstytucji Królestwa Niderlandów.

<sup>12</sup> *Ibidem*, art. 73.

<sup>13</sup> Ł. Liniewicz, *Zakaz sądowej kontroli konstytucyjności prawa w Holandii. Rozwiązanie wymagające reformy, czy właściwe wobec specyfiki ustroju?*; [https://www.academia.edu/4388855/Zakaz\\_s%C4%85dowej\\_kontroli\\_konstytucyjno%C5%9Bci\\_prawa\\_w\\_Holandii.\\_Rozwi%C4%85zanie\\_wymagaj%C4%85ce\\_reformy\\_czy\\_w%C5%82a%C5%9Bciwe\\_wobec\\_specyfiki\\_ustroju](https://www.academia.edu/4388855/Zakaz_s%C4%85dowej_kontroli_konstytucyjno%C5%9Bci_prawa_w_Holandii._Rozwi%C4%85zanie_wymagaj%C4%85ce_reformy_czy_w%C5%82a%C5%9Bciwe_wobec_specyfiki_ustroju;); (17.06.2019), s. 40–54.

respektuje się opinie Rady Stanu, wynika ze szczególnej roli, jaką w społeczeństwie holenderskim odgrywa Konstytucja tego kraju. Liczy ona sobie już ponad 200 lat i znakomicie pełni funkcję integracyjną, jaką pełnić powinna każda ustawa zasadnicza.

### Struktura sądownictwa i status prawny sędziego

Na system sądownictwa powszechnego w Królestwie Niderlandów składają się sądy okręgowe<sup>14</sup>, sądy apelacyjne oraz Sąd Najwyższy. Do niedawna funkcjonowały jeszcze sądy rejonowe<sup>15</sup>, które na gruncie niedawnej reformy przekształcone zostały w rejonowe wydziały sądów okręgowych. Do właściwości przedmiotowej tych wydziałów należy rozpatrywanie w pierwszej instancji spraw karnych i cywilnych mniejszej wagi. Pozostałe sprawy w I instancji rozpatrywane są przez sądy okręgowe. Sądy apelacyjne<sup>16</sup> pełnią funkcję sądu odwoławczego w stosunku do orzeczeń sądów okręgowych. Sąd Najwyższy pełni funkcję instytucji kasacyjnej, czyli kontroluje zaskarżone wyroki sądów niższych instancji pod względem ich zgodności z prawem. Ponadto w Holandii Sąd Najwyższy jest instytucją, która sprawuje wymiar sprawiedliwości wobec najwyższych urzędników państwowych za przestępstwa popełnione przez nich w związku z zajmowanym stanowiskiem<sup>17</sup>,

---

<sup>14</sup> W literaturze polskiej spotyka się różne nazewnictwo tych sądów. Sformułowania „sądy okręgowe” używa chociażby Europejski Portal Sprawiedliwości E-Justice; [https://e-justice.europa.eu/content\\_judicial\\_systems\\_in\\_member\\_states-16-nl-maximizeMS-pl.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-nl-maximizeMS-pl.do?member=1); z kolei Michał Jankowski i Piotr Rylski w pracy *Zarządzanie wymiarem sprawiedliwości. Tendencje w wybranych krajach Unii Europejskiej*, wyd. IWS, Warszawa 2010, używają sformułowania „sądy rejonowe”. Rozbieżność ta wynika z odmiennego tłumaczenia słowa „Rechtbank” oznaczającego ten rodzaj sądów w języku niderlandzkim. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto określenie „sądy okręgowe”.

<sup>15</sup> Sytuacja podobna jak wyżej. Część autorów używa określenia „sądy rejonowe”, a część „sądy podrejonowe” (w zależności od przyjęcia tłumaczenia słowa „Rechtbank”, o czym była mowa w przypisie 14). Na potrzeby artykułu przyjęto określenie „sądy rejonowe”.

<sup>16</sup> W języku niderlandzkim określane mianem „Gerechtshoven”.

<sup>17</sup> Art. 119. Konstytucji Królestwa Niderlandów.

czyli pełni funkcję zbliżoną do polskiego Trybunału Stanu. Ciekawe jest, iż w Królestwie Niderlandów nie wyodrębniono systemu sądownictwa administracyjnego, a sprawy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej i kontrolą legalności jej działań sprawują, co do zasady, sądy powszechne. Ustawodawca holenderski ustanowił jednak dwa wyjątki od tej reguły w postaci dwóch administracyjnych sądów szczególnych. Pierwszym z nich jest Centralny Sąd Apelacyjny będący instytucją odwoławczą w sprawach dotyczących służby cywilnej i ubezpieczeń społecznych, a drugim Sąd Apelacyjny ds. Gospodarki i Handlu orzekający w sporach z zakresu prawa administracyjnego dotyczących życia gospodarczego<sup>18</sup>.

Tryb powoływania sędziów w Królestwie Niderlandów jest dosyć skomplikowany. O powołanie na stanowisko sędziowskie ubiegać się może osoba wybrana do odbycia sędziowskiej aplikacji przez Narodową Komisję ds. Selekcji dla Sądownictwa, która składa się z przedstawicieli środowiska sędziowskiego oraz Ministerstwa Sprawiedliwości. Oczywiście nabór na tę aplikację odbywa się, podobnie jak w Polsce, w drodze egzaminu, do którego przystąpić mogą absolwenci studiów prawniczych. Analogicznie jak w Polsce, o nominację ubiegać się mogą także osoby, które nabyły odpowiednie doświadczenie nie w drodze aplikacji, a poprzez wykonywanie innego zawodu prawniczego<sup>19</sup>. Sam akt powołania sędziego na stanowisko następuje w drodze dekretu królewskiego, który wydawany jest na wniosek ministra sprawiedliwości. Wyjątkiem jest powołanie sędziów Sądu Najwyższego, którzy, zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji, wybiera król spośród kandydatów przedstawionych mu przez Eerste Kamer, czyli Izbę Wyższą Stanów Generalnych. Minister nie może jednak przedsta-

<sup>18</sup> *Systemy sądowe w państwach członkowskich – Niderlandy*; [https://e-justice.europa.eu/content\\_judicial\\_systems\\_in\\_member\\_states-16-nl-maximize-MS-pl.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-nl-maximize-MS-pl.do?member=1); (25.06.2019).

<sup>19</sup> *Sprawiedliwość u Holendrów, czyli czego możemy się od nich nauczyć*; <https://www.rp.pl/Sady-i-prokuratura/302029995-Sprawiedliwosc-u-Holendrow-czyli-czego-mozemy-sie-od-nich-nauczyc.html#paragraph12>; (02.06.2019).

wieć królowi wniosku o powołanie kandydata, który nie uzyskał pozytywnej rekomendacji Holenderskiej Rady Sądownictwa<sup>20</sup>. W skład Rady wchodzi od trzech do pięciu członków<sup>21</sup>. Aktualnie jest ich czterech, z czego dwóch to osoby będące sędziami<sup>22</sup>. Obecnie Rada składa się z dwóch byłych sędziów i dwóch byłych urzędników administracji centralnej. Członkowie Rady podejmują decyzje zwykłą większością głosów, a w przypadku remisu w głosowaniu rozstrzygający jest głos przewodniczącego, którym każdorazowo jest sędzia. Osoby wchodzące w skład Holenderskiej Rady Sądownictwa powołuje król spośród kandydatów wskazanych mu przez ministra sprawiedliwości<sup>23</sup>. W praktyce minister zawsze wskazuje osoby apolityczne. Do kompetencji Rady należy nie tylko rekomendowanie powołań na stanowiska sędziowskie, ale także reprezentowanie władzy sędziowskiej w stosunkach z innymi organami władzy publicznej, opiniowanie aktów prawnych dotyczących sędziów i sądów. Organ ten odpowiedzialny jest również za finanse, sprawy lokalne i politykę kadrową sądów. Holenderska Rada Sądownicza zrzeszona jest w Europejskiej Sieci Rad Sądowniczych (ENCJ)<sup>24</sup>.

Wracając do kwestii trybu obsady stanowisk sędziowskich, podkreślić należy, iż minister i Rada zawsze rekomendują powołanie tych kandydatów, którzy wskazani zostali przez zgromadze-

---

<sup>20</sup> B. Dudek, *Jak wybierani są sędziowie w państwach UE? „Decydują Szczegóły”*; <https://www.dw.com/pl/jak-wyberani-s%C4%85-s%C4%99dziowie-w-pa%C5%84stwach-ue-decyduj%C4%85-szczeg%C3%B3%C5%82y/a-39700705>; (25.06.2019).

<sup>21</sup> O dokładnej liczbie członków w tych granicach decyduje sama Rada.

<sup>22</sup> Przepis art. 84 ust. 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 1827 roku o Zawodzie Sędziego i Organizacji Sądownictwa (ze zm.) wymaga, aby w sytuacji, gdy członków Rady jest czterech, co najmniej dwoje z nich było sędziami.

<sup>23</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Podobieństwa i różnice między ustrojem sądownictwa w Polsce i innych państwach UE, suplement do Białej Księgi w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*; Warszawa 2018; [https://www.premier.gov.pl/files/files/biala\\_ksiega\\_-\\_suplement\\_pl.pdf](https://www.premier.gov.pl/files/files/biala_ksiega_-_suplement_pl.pdf) (16.06.2019).

<sup>24</sup> I. Piotrowska (red.), P. Gilligan (red.), *Przewodnik po Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa*; [http://www.krs.pl/admin/files/wwm-encj/encj\\_guide\\_pol\\_%20v%2007.%2010.pdf](http://www.krs.pl/admin/files/wwm-encj/encj_guide_pol_%20v%2007.%2010.pdf); (13.06.2019).

nia sędziów sądu, do którego dana osoba aplikuje. Zapewnia to praktyczną niezależność sądownictwa i sprowadza rolę ministra jedynie do formalnego aprobatora decyzji sędziów. Teoretycznie jednak minister mógłby „umeblować” sobie sądownictwo wedle własnego upodobania. Po raz kolejny możemy dostrzec wysoką kulturę polityczno-prawną Holendrów. Jak bowiem powiedzieli przedstawiciele Holenderskiej Rady Sądownictwa na spotkaniu ze swoimi polskimi „odpowiednikami”, od czasów II wojny światowej nie zdarzyło się jeszcze ani razu, aby minister zawniósł o powołanie na sędzię kandydata, którego nie wskazały mu środowiska sędziowskie<sup>25</sup>.

Sędziowie w Królestwie Niderlandów są nieusuwalni i sprawują swój urząd dożywotnio<sup>26</sup>. Odwołani z urzędu mogą zostać na własną prośbę i po osiągnięciu określonego w ustawie wieku<sup>27</sup>. Konstytucja Holandii przewiduje również odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów, stanowiąc w swoim art. 117 ust. 3, iż „w przypadkach określonych ustawą sędziowie mogą zostać zawieszeni lub odwołani przez wyznaczony ustawą sąd, należący do władzy sądowniczej”. Użyte sformułowanie „należący do władzy sądowniczej” jednoznacznie wyklucza ingerencję pozostałych władz w proces usunięcia sędziego z urzędu. Organem, przed którym holenderscy sędziowie ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną, jest Sąd Najwyższy. Oskarżenie dyscyplinarne wnosi Prokurator Generalny, którym nie jest – przeciwnie jak to ma miejsce w Polsce – minister sprawiedliwości. Urząd ten w Holandii sprawuje osoba apolityczna, powołana przez króla na czas nieoznaczony<sup>28</sup>. O niezależności Prokuratora Generalnego od władzy ustawodawczej i wykonawczej świadczy chociażby wymienienie

---

<sup>25</sup> W. Żurek, *Byliśmy na tym samym spotkaniu z Holendrami. Dziwię się, że poseł PiS tak manipuluje*; <http://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103454,21925179,se-dzia-zurek-bylismy-na-tym-samym-spotkaniu-w-holandii-dziwie.html>; (07.06.2019).

<sup>26</sup> Art. 117 ust. 1. Konstytucji Królestwa Niderlandów.

<sup>27</sup> *Ibidem*, art. 117 ust. 2.

<sup>28</sup> *Ibidem*, art. 117 ust. 1.

go w Konstytucji w rozdziale dotyczącym władzy sędziowskiej. Ciekawym rozwiązaniem dotyczącym holenderskich sędziów jest obowiązek zmiany przez nich, co cztery lata, wydziału, w którym orzekają. Wprowadzenie tej zasady uzasadniono tym, że sędzia, zmieniając wydział pracy, rozwija się osobiście, a częsta rotacja zapobiega wytwarzaniu się niezdrowych relacji w pracy.

Konstytucja holenderska dopuszcza udział czynnika społecznego w procesie sądowym<sup>29</sup>, jednak na gruncie szczegółowego ustawodawstwa zrezygnowano z tego rozwiązania<sup>30</sup>. Ustawodawca holenderski uznał bowiem, iż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wymaga specjalistycznej wiedzy i tylko osoby posiadające tę wiedzę mogą ów wymiar sprawiedliwości sprawować. Ustawa zasadnicza w Holandii nie zawiera tak wielu zasad dotyczących funkcjonowania sądów jak Konstytucja RP. Stanowi jedynie o publiczności rozpraw (poza wyjątkami przewidzianymi ustawowo), jawności wyroków oraz obowiązku zawarcia w nich uzasadnienia. Pozostałe zasady funkcjonowania sądownictwa określone są ustawowo i w żaden sposób nie odbiegają od standardów demokratycznego państwa prawnego.

### Postępowanie sądowe

Warto pochylić się jeszcze nad kwestią postępowania sądowego, które nie będąc wprawdzie przedmiotem zainteresowania prawa konstytucyjnego, daje pewien pogląd na funkcjonowanie systemu sądownictwa. Same pojedyncze rozprawy trwają tutaj dłużej niż w Polsce, jednak średni czas trwania całego postępowania wynosi nieco ponad 100 dni i jest o około 40% krótszy niż w naszym kraju<sup>31</sup>. Stawia to Holandię w czołówce rankingu

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 116 ust. 3.

<sup>30</sup> M. Jałoszewski, B. Wróblewski, *Czy ławnicy są potrzebni w polskich sądach?*; <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,54420,3039977.html>; (11.06.2019).

<sup>31</sup> European Commission, *Europejski Semestr – Zestawienie Informacji Tematycznych. Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości*, opracowanie Komisji Europejskiej, s. 3; [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-effective-justice-systems\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-effective-justice-systems_pl.pdf); (13.06.2018).

sprawności sądów wśród państw Unii Europejskiej. Sędziowie w Królestwie Niderlandów odciążeni są od obowiązków przez asystentów, którzy traktowani są po partnersku i godnie wynagradzani. Na uwagę zasługuje również praktyka traktowania stron i świadków przez sąd (np. świadek przed holenderskim sądem nie musi zeznawać na stojąco) oraz względnie mało sformalizowany sposób prowadzenia rozprawy<sup>32 33</sup>.

### Zakończenie

Przykład Królestwa Niderlandów pokazuje, iż praworządność w danym państwie wcale nie zależy *stricte* od mechanizmów zabezpieczających, a w dużej mierze od kultury prawnej polityków i społeczeństwa. Zawsze bowiem wyroku sądu konstytucyjnego można „nie wydrukować”, czyli odmówić jego publikacji i wykonania. Co wówczas z tego, że istnieje taka instytucja, skoro jest ona *de facto* martwa, a jej orzeczenia nie są respektowane? Z przykrością stwierdzić należy, że Polacy tej kultury polityczno-prawnej mogą Holendrom jedynie pozazdrościć. Dopóki w społeczeństwie nie zostanie wykształcony elementarny szacunek wobec państwa i prawa, dopóty nawet ukonstytuowanie najdoskonalszych instytucji dbających o konstytucyjność przepisów na niewiele się zda. Natomiast jeżeli ten szacunek będzie, to, jak pokazuje przykład Holandii, tworzenie tych instytucji może się okazać niepotrzebne.

---

<sup>32</sup> *Sprawiedliwość u Holendrów, czyli czego możemy się od nich nauczyć*; <https://www.rp.pl/Sady-i-prokuratura/302029995-Sprawiedliwosc-u-Holendrow--czyli-czego-mozemy-sie-od-nich-nauczyc.html#paragraph12>; (02.06.2019).

<sup>33</sup> M. Domagalski, *Adwokat działający w Holandii o wymiarze sprawiedliwości za granicą*, Rzeczpospolita 01.05.2019; <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/305019970-Adwokat-dzialajacy-w-Holandii-o-wymiarze-sprawiedliwosci-za-granica.html>; (13.06.2019).



### Źródła prawa

1. *Konstytucja Królestwa Niderlandów z dnia 28 marca 1814 r.* (ze zm.), tłum. A. Głowacki, B. Szepietowska; [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wpcontent/uploads/2015/10/Holandia\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wpcontent/uploads/2015/10/Holandia_pol_010711.pdf); (13.06.2019).
2. Ustawa z dnia 18 kwietnia 1827 roku o Zawodzie Sędziego i Systemie Sądownictwa, zwana też Ustawą o Organizacji Sądów (ze zm.); [https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Wet-op-de-Rechterlijke-Organisatie\\_EN.pdf](https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Wet-op-de-Rechterlijke-Organisatie_EN.pdf).

### Literatura

1. Buczkowski J. (red.), Buczkowski Ł., Eckhardt K., *Prawo Konstytucyjne RP (Instytucje wybrane)*, Przemyśl 2012.
2. Jankowski M., Rylski P., *Zarządzanie wymiarem sprawiedliwości. Tendencje w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
3. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Podobieństwa i różnice między ustrojem sądownictwa w Polsce i innych państwach UE, suplement do Białej Księgi w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2018.
4. [https://www.premier.gov.pl/files/files/biala\\_ksiega\\_-\\_suplement\\_pl.pdf](https://www.premier.gov.pl/files/files/biala_ksiega_-_suplement_pl.pdf); (16.06.2019).
5. Liniewicz Ł., *Zakaz sądowej kontroli konstytucyjności prawa w Holandii. Rozwiązanie wymagające reformy, czy właściwe wobec specyfiki ustroju?*; [https://www.academia.edu/4388855/Zakaz\\_s%C4%85dowej\\_kontroli\\_konstytucyjno%C5%9Bci\\_prawa\\_w\\_Holandii\\_Rozwi%C4%85zanie\\_wymagaj%C4%85ce\\_reformy\\_czy\\_w%C5%82a%C5%9Bci\\_wobec\\_specyfiki\\_ustroju](https://www.academia.edu/4388855/Zakaz_s%C4%85dowej_kontroli_konstytucyjno%C5%9Bci_prawa_w_Holandii_Rozwi%C4%85zanie_wymagaj%C4%85ce_reformy_czy_w%C5%82a%C5%9Bci_wobec_specyfiki_ustroju); (17.06.2019).
6. Łokucijewski K., *Kontrola konstytucyjności prawa. Standard w państwach demokratycznych*; <http://www.csm.org.pl/pl/publikacje/1/category/60-2016?download=740:csm-analiza-lokucijewski-trybunaly-18-02-2016>; (12.06.2019).
7. Wojtaszczyk K. A., *Spółeczeństwo i Polityka*, Warszawa 2007.

## Netografia

1. Domagalski M., *Adwokat działający w Holandii o wymiarze sprawiedliwości za granicą*, Rzeczpospolita 01.05.2019; <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/305019970-Adwokat-dzialajacy-w-Holandii-o-wymiarze-sprawiedliwosci-za-granica.html>; (13.06.2019).
2. Dudek B., *Jak wybierani są sędziowie w państwach UE? „Decydują Szczegóły”*; <https://www.dw.com/pl/jak-wyberani-s%C4%85-s%C4%99dziowie-w-pa%C5%84stwach-ue-decyduj%C4%85-szczeg%C3%B3%C5%82y/a-39700705>; (25.01.2018).
3. European Commission, *Europejski Semestr – Zestawienie Informacji Tematycznych. Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości*; [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-effective-justice-systems\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-effective-justice-systems_pl.pdf); (13.06.2019).
4. Freedom House, *„Freedom in the World 2019” Report*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019>; (15.06.2019).
5. Jałoszewski M., Wróblewski B., *Czy ławnicy są potrzebni w polskich sądach?*; <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,54420,3039977.html>; (11.06.2019).
6. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Podobieństwa i różnice między ustrojem sądownictwa w Polsce i innych państwach UE, suplement do Białej Księgi w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*; Warszawa 2018; [https://www.premier.gov.pl/files/files/biala\\_ksiega\\_-\\_suplement\\_pl.pdf](https://www.premier.gov.pl/files/files/biala_ksiega_-_suplement_pl.pdf); (16.06.2019).
7. Piotrowska I. (red.), Gilligan P. (red.), *Przewodnik po Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa*; [http://www.krs.pl/admin/files/wwm-encj/encj\\_guide\\_pol\\_%20v%2007.%2010.pdf](http://www.krs.pl/admin/files/wwm-encj/encj_guide_pol_%20v%2007.%2010.pdf); (13.06.2019).
8. *Sprawiedliwość u Holendrów, czyli czego możemy się od nich nauczyć*; <https://www.rp.pl/Sady-i-prokuratura/302029995-Sprawiedliwosc-u-Holendrow--czyli-czego-mozemy-sie-od-nich-nauczyc.html#paragraph12>; (02.06.2019).
9. *Systemy sądowe w państwach członkowskich – Niderlandy*; [https://e-justice.europa.eu/content\\_judicial\\_systems\\_in\\_member\\_states-16-nl-maximizeMS-pl.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-nl-maximizeMS-pl.do?member=1); (25.06.2019).

10. The Economist. Intelligence Unit, *Democracy Index 2017*; [https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy\\_Index\\_2017.pdf](https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf); (13.06.2019).
11. Żurek W., *Byliśmy na tym samym spotkaniu z Holendrami. Dziwię się, że poseł PiS tak manipuluje*; <http://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103454,21925179,sedzia-zurek-bylismy-na-tym-samym-spotkaniu-w-holandii-dziwie.html>; (07.06.2019).

## Znaczenie Kościoła Katolickiego w regulacjach prawnych dotyczących zawierania małżeństwa

### I. Źródła prawa

Problematyka obejmująca zagadnienie zawierania małżeństw i ochrony małżeństwa, a także rodziny jest nad wyraz często spotykana m.in. w naukowych publikacjach, zwłaszcza tych o charakterze prawnowyznaniowym<sup>1</sup>.

Jednakże w nauce prawa szczególną uwagę koncentruje się na kulturowym, socjologicznym oraz prawno-naturalnym uzasadnieniu małżeństwa, gdyż instytucja małżeństwa nie jest wyłącznie prawną konstrukcją, chociażby ze względu na jej charakter mający silne inklinacje m.in. empiryczne, odnoszące się również do innych nauk społecznych, takich jak np. socjologia czy nauki o rodzinie<sup>2</sup>.

Małżeństwo jako instytucja prawna ma zarazem pewne naturalne, biologiczne cechy, dające się zweryfikować empirycznie, które są właściwe tylko małżeństwu, a których to cech nie posiadają inne instytucjonalne związki społeczne<sup>3</sup>.

Podpisany w dniu 28 lipca 1993 roku, kolejno ratyfikowany 25 marca 1998 roku, Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rze-

---

<sup>1</sup> A. Tunia, *Ochrona małżeństwa i rodziny w prawie polskim oraz w prawie wewnętrznym kościołów chrześcijańskich*, „Studia z prawa wyznaniowego” 2010, t. 13, s. 97–98.

<sup>2</sup> B. Banaszak, *Konstytucyjna regulacja małżeństwa a prawo do zawarcia małżeństwa*, Wrocław 1995, s. 77.

<sup>3</sup> [Http://web.diecezja.wloclawek.pl/Ateneum/grezlikowski\\_547.htm](http://web.diecezja.wloclawek.pl/Ateneum/grezlikowski_547.htm), (dostęp: 28.03.2019 r., godz.19:28).

czapospolitą Polską kształtuje w oparciu o soborową zasadę niezależności i autonomii Kościoła i państwa – całokształt wzajemnych stosunków tych dwóch społeczności. Jedną z dziedzin objętych regulacją umowy konkordatowej pozostaje instytucja małżeństwa<sup>4</sup>.

Należy podkreślić, iż Kościół, uznając dualizm regulacji prawnych, tj. kanonicznej oraz państwowej, dążył od dawna do tego, ażeby małżeństwo szczególnie ważne na forum kościelnym, jak również państwowym – było zawierane jednym aktem prawnym<sup>5</sup>.

Regulacje dotyczące instytucji małżeństwa odzwierciedlone są w następujących źródłach prawa:

- art. 10 Konkordatu;
- ustawie z 24 lipca 1998 roku „o zmianie ustaw Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo o aktach stanu cywilnego, Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej oraz niektórych innych ustaw” (Dz. U. 1998, Nr 117, poz. 757);
- obwieszczeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 1998 roku w sprawie ogłoszenia stanowisk, których zajmowanie upoważnia do wydania zaświadczenia stanowiącego podstawę sporządzenia aktu małżeństwa zawartego w sposób określony w art. 1 § 2 i 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (M.P. 1998, Nr 40, poz. 554).
- instrukcji Konferencji Episkopatu Polski z dnia 22 października 1998 roku dla duszpasterzy dotyczącej małżeństwa konkordatowego („Biuletyn Prasowy Katolickiej Agencji Informacyjnej” 1998, nr 90)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> J. Krukowski, *Procedura uznawania skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego w prawie polskim*, „Roczniki nauk prawnych” 2000, t. X, z. 2, Lublin, s. 205.

<sup>6</sup> Tamże, s. 206.

Sytuacja Kościoła w Polsce wynikała po II wojnie światowej, aż do końca lat osiemdziesiątych, nie sprzyjała regulowaniu takich kwestii jak zawarcie małżeństwa kanonicznego o skutkach cywilnych. Dopiero podpisanie i ratyfikowanie obecnego Konkordatu dało możliwość zaistnienia zupełnie nowej instytucji tzw. „małżeństwa konkordatowego”<sup>7</sup>.

Warto w tym miejscu podkreślić, że problematyka małżeńska stała się po raz pierwszy przedmiotem regulacji polskiej umowy konkordatowej<sup>8</sup>.

W. Góralski uważa, iż wprowadzenie do polskiego prawa tzw. instytucji małżeństwa konkordatowego gwarantuje polskim obywatelom możliwość wyboru formy zawarcia małżeństwa, urzeczywistniając tym samym konstytucyjną zasadę wolności sumienia i religii zawartą w art. 53 ustawy zasadniczej<sup>9</sup>.

Regulacje prawne obejmujące zagadnienia dotyczące zawierania małżeństwa kanonicznego o skutkach cywilnych, znanego również szerzej pod nazwą małżeństwa konkordatowego stawiają przed osobami duchownymi liczne wyzwania, a przede wszystkim wymagają staranności oraz systematyczności w wypełnianiu „zaświadczenia”, ale także dotrzymywania terminu jego przekazania do właściwego urzędu stanu cywilnego<sup>10</sup>.

## II. Sposoby zawierania małżeństw

Instytucja małżeństwa jako podstawa założenia rodziny spełnia doniosłe funkcje względem samych małżonków, dzieci, a także wobec szerszej społeczności i samego państwa<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> [Http://web.diecezja.wloclawek.pl/Ateneum/grezlikowski\\_547.htm](http://web.diecezja.wloclawek.pl/Ateneum/grezlikowski_547.htm), (dostęp: 29.03.2019 r., godz. 21:44).

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> W. Góralski, *Funkcje publiczne duchownego przy zawieraniu małżeństwa konkordatowego*, Lublin 2007, s. 349.

<sup>10</sup> [Http://web.diecezja.wloclawek.pl/Ateneum/grezlikowski\\_547.htm](http://web.diecezja.wloclawek.pl/Ateneum/grezlikowski_547.htm), (dostęp: 30.03.2019 r., godz. 22:35).

<sup>11</sup> M. Stasiak, *Zawarcie małżeństwa w formie cywilnej i konkordatowej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2003, nr 6/10, s. 59.

Małżeństwo porządkuje stan cywilny jednostki, reguluje stosunki rodzinne, powodując np. powstanie stosunku powinowactwa, tworzy grupę rodzinną, która staje się stałym elementem społecznej struktury, wobec której państwo tworzy określoną prawnie politykę społeczno-gospodarczą<sup>12</sup>.

Małżeństwo oraz rodzina to instytucje, które zawarte są w katalogu *res mixtae*, tj. spraw angażujących zarówno państwo, jak i Kościół. W związku z powyższym niezbędna jest prawna ochrona wyżej wymienionych instytucji<sup>13</sup>.

Definicja małżeństwa określona została m.in. w art. 18 Konstytucji RP stanowiącym, że: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”.

Podstawowym przepisem określającym sposób zawarcia małżeństwa jest art. 1 § 1 k. r. o., wedle którego małżeństwo zostaje zawarte wówczas, gdy mężczyzna oraz kobieta złożą przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego oświadczenia, że wstępują ze sobą w związek małżeński. Podobnie jest w przypadku złożenia oświadczenia w obecności osoby duchownej, zważywszy na to, iż małżonkowie podlegają wewnętrznemu prawu kościoła lub związku wyznaniowego oraz wyrażą wolę zawarcia małżeństwa na gruncie polskiego prawa<sup>14</sup>.

Wyznaniowa forma małżeństwa wdrożona została prawnie w 1993 roku za sprawą podpisania, a następnie ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 roku, w art. 10 określającym przepisy zawierające to rozwiązanie prawne<sup>15</sup>.

Art. 10 ust. 1 Konkordatu stanowi, iż:

---

<sup>12</sup> Tamże, s. 59–60.

<sup>13</sup> A. Tunia, *Ochrona małżeństwa i rodziny...*, s. 114.

<sup>14</sup> *Repetytorium z Prawa Administracyjnego*, pod red. Z. Czarnika, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów–Przemyśl 2015, s. 161.

<sup>15</sup> A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 159.

„Od chwili zawarcia małżeństwo kanoniczne wywiera takie skutki, jakie pociąga za sobą zawarcie małżeństwa zgodnie z prawem polskim”<sup>16</sup>. Istotna zmiana, jaką wnosi ten artykuł do prawa polskiego polega na tym, iż osoby, które zawierają małżeństwo w formie kanonicznej, nie muszą ponownie zawierać małżeństwa na forum państwowym, aby uzyskać skutki cywilne. Zaistnienie tych skutków jest uzależnione od spełnienia trzech warunków:

„1) niezastnienie po stronie nupturientów przeszkód wynikających z prawa polskiego;

2) złożenie przez nich podczas zawierania małżeństwa kanonicznego zgodnego oświadczenia woli dotyczącego wywarcia takich skutków;

3) wpisanie faktu zawarcia małżeństwa w aktach stanu cywilnego, na wniosek przekazany Urzędowi Stanu Cywilnego w terminie pięciu dni od zawarcia małżeństwa; termin ten ulega przedłużeniu, jeżeli nie został dotrzymany z powodu siły wyższej, do czasu ustania tej przyczyny”<sup>17</sup>.

Przepisy wyżej wymienionego art. 10 Konkordatu, doprowadziły m.in. do nowelizacji ustaw, takich jak<sup>18</sup>:

- kodeks rodzinny i opiekuńczy,
- prawo o aktach stanu cywilnego,
- ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

W wyniku zmian wdrożonych Konkordatem z 1993 roku prawo do rejestracji swoich małżeństw uzyskał wyłącznie Kościół Katolicki, tworząc tym samym nowy tryb zawierania małżeństwa cywilnego<sup>19</sup>, jednakże zgodnie z zasadą równouprawnienia znaj-

<sup>16</sup> J. Krukowski, *Procedura uznawania skutków...*, s. 206.

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> P. Kroczek, *Teoretyczne i praktyczne zagadnienia związane z pięciodniowym terminem na złożenie wniosku do USC w celu rejestracji kanonicznego małżeństwa (art. 10.ust. 1 pkt 3 Konkordatu)* [w:] *Annales Canonici*, [T.] 10 (2014), s. 105–119.

<sup>19</sup> A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo...*, s. 160.



dującą odzwierciedlenie w ustawie zasadniczej należało rozszerzyć uprawnienie również na inne związki wyznaniowe<sup>20</sup>.

Do czasu nowelizacji stworzonej na mocy ustawy z dn. 24 lipca 1998 roku polskie prawodawstwo uznawało tylko jeden sposób zawarcia małżeństwa cywilnego, tj. przez zgodne oświadczenie woli obojga nupturientów względem urzędnika stanu cywilnego oraz dwóch świadków<sup>21</sup>.

Po wejściu w życie tejże ustawy istnieją w Polsce następujące sposoby zawarcia małżeństwa cywilnego<sup>22</sup>:

1. Zawarcie małżeństwa przed Kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego.
2. Zawarcie małżeństwa przed osobą duchowną.
3. Zawarcie małżeństwa poza granicami kraju.

Wymienione tryby zawarcia małżeństwa mają równorzędny charakter głoszący zarazem, iż osoby zawierające małżeństwo wobec duchownego, jeśli spełniły warunki zawarte w ustawie z dn. 26 lipca 1998 roku, są stronami związku małżeńskiego podlegającego prawu polskiemu tak samo jak osoby, które zawierają je wobec kierownika urzędu stanu cywilnego<sup>23</sup>.

Zarówno do jednych, jak i do drugich nupturientów odnoszą się te same przepisy dotyczące skutków cywilnych. Drugi ze sposobów zawarcia małżeństwa cywilnego, o jakim głosi ustawa znowelizowana, jednocześnie wywiera skutki kanoniczne, czyli wpływające z prawa kanonicznego, oraz skutki cywilne, wynikające z prawa polskiego<sup>24</sup>.

Skutki kanoniczne pozostają w wyłącznej kompetencji władzy kościelnej, o czym stanowi poniższy przepis: „Małżeństwo katolików, chociażby tylko jedna strona była katolicka, podlega nie tylko prawu Bożemu, lecz także kanonicznemu, z zachowaniem

---

<sup>20</sup> Tamże, s. 160–161.

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> J. Krukowski, *Procedura uznawania skutków...*, s. 207.

<sup>23</sup> Tamże, s. 207–208.

<sup>24</sup> Tamże.

kompetencji władzy państwowej odnośnie do czysto cywilnych skutków tegoż małżeństwa”<sup>25</sup>.

Natomiast skutki cywilne małżeństwa podlegają wyłącznie władzy państwowej<sup>26</sup>.

Regulacje konkordatowe wskazały generalne zasady związane z przygotowaniem do zawarcia małżeństwa, określiły kompetencje osób duchownych oraz państwowych, wskazały również obowiązki nupturientów, ale przede wszystkim doprowadziły do współpracy na linii państwo – Kościół<sup>27</sup>.

Przyjęte rozwiązania prawne dotyczące m.in. uregulowania obu stron, sygnatariuszy Konkordatu, zalecenia polskiego ustawodawcy oraz prawodawcy partykularnego kościelnego w przedmiocie sposobu zawarcia małżeństwa niewątpliwie posiadają wiele zalet, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom dużej części polskich obywateli<sup>28</sup>.

Wyróżnione regulacje prawne mają charakter utylitarny, akcentujący uszanowanie praw osoby ludzkiej, z kolei ustawodawcy kościelnemu przyznają m.in. troskę o zapewnienie małżeństwom jak najlepszych warunków rozwoju i działania<sup>29</sup>.

### **III. Kompetencje osoby duchownej przed zawarciem małżeństwa**

Wśród wiążących przepisów prawa polskiego o zawieraniu małżeństwa, takie pojęcia, jak: „duchowny”, „osoba duchowna” określają m.in.:

1. Prawo o aktach stanu cywilnego wraz z przepisami wykonawczymi.
2. Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

---

<sup>25</sup> Kodeks Prawa Kanonicznego 1983, Kan. 1059.

<sup>26</sup> J. Krukowski, *Procedury uznawania skutków...*, s. 208.

<sup>27</sup> A. Zonik, *Formy zawarcia małżeństwa kanonicznego ze skutkami cywilnymi*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. XXII, nr. 2, s. 123.

<sup>28</sup> J. Krajczyński, *Swoboda wyboru formy zawarcia małżeństwa w Polsce*, „Ius Matrimoniale” 22 (2011) 16, s. 158–159.

<sup>29</sup> Tamże.

### 3. Ustawy wyznaniowe<sup>30</sup>.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania deklaruje, że duchowni oraz osoby zakonne kościołów i innych związków wyznaniowych, usankcjonowane według ich prawa wewnętrznego, korzystają z praw oraz podlegają obowiązkom na równi z innymi obywatelami we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Uprawnienia i obowiązki osób duchownych w myśl prawa państwowego określają ustawy szczegółowe<sup>31</sup>.

Jednakże w przepisach prawa polskiego termin „duchowny” obowiązuje trzy różne podmioty i oznacza:

- a) osobę zobowiązaną do pouczenia nupturientów o podstawowych przepisach prawa polskiego dotyczących zawarcia małżeństwa;
- b) osobę, przed którą zawierany jest związek małżeński oraz przed którą nupturienti składają oświadczenia o wywarciu skutków cywilnych przez małżeństwo wyznaniowe;
- c) osobę uprawnioną do sporządzenia i przekazania zaświadczenia, stanowiącego podstawę dokonania cywilnej rejestracji małżeństwa<sup>32</sup>.

Natomiast określenie „duchownego” jako osoby będącej upoważnioną do sporządzenia zaświadczenia dającego podstawę prawną do sporządzenia aktu małżeństwa przez odpowiedniego kierownika urzędu stanu cywilnego zostało uregulowane przez polskiego prawodawcę w kontekście, w jakim ten termin jest zawarty w art. 27 u.p.a.s.c., tj. duchownym jest osoba piastująca jedno z określonych prawnie stanowisk<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> A. Mezglewski, *Pojęcie „duchownego” w przepisach prawa polskiego o zawieraniu małżeństwa*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2001, t. II, Lublin, s. 3–4.

<sup>31</sup> <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3244> (dostęp: 03.04.2019 r., godz. 20:18).

<sup>32</sup> A. Mezglewski, *Pojęcie „duchownego” w przepisach prawa...*, s. 23.

<sup>33</sup> P. Kroczyk, *Teoretyczne i praktyczne zagadnienia związane z pięciodniowym terminem...*, s. 109–110.

Polski ustawodawca nakłada obowiązek na duchownych kościołów, których wierni mogą zawrzeć związek małżeński mający charakter wyznaniowy ze skutkami cywilnymi, aby: „przed zawarciem małżeństwa podlegającego prawu wewnętrznemu Kościoła albo innego związku wyznaniowego” poinformowali „osoby zamierzające zawrzeć to małżeństwo o treści podstawowych przepisów prawa polskiego dotyczących zawarcia małżeństwa i jego skutków” (art. 62 ustawy o a.s.c. z dnia 24 lipca 1998 roku)<sup>34</sup>.

W instrukcji z dnia 22 lipca 1998 roku Konferencja Episkopatu Polski obliguje nupturientów do tego, żeby zgłosili się do właściwego parafialnego urzędu na 3 miesiące przed planowaną datą zawarcia małżeństwa kanonicznego, aby dokonać<sup>35</sup>:

- a) formalności wymaganych przez prawo kościelne;
- b) formalności związanych z uzyskaniem skutków cywilnych planowanego małżeństwa kanonicznego.

Kapłan, do którego zwrócą się osoby zamierzające zawrzeć małżeństwo, ma obowiązek skierować te osoby do kierownika urzędu stanu cywilnego w celu wydania zaświadczenia o braku okoliczności wyłączaających zawarcie małżeństwa<sup>36</sup>.

Jednocześnie ma on obowiązek poinformować nupturientów o treści podstawowych przepisów prawa polskiego dotyczących zawarcia małżeństwa oraz jego skutków. Ma również zapoznać osoby zainteresowane z art. 1, art. 8 oraz art. 23 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, załącznik nr 2 do instrukcji Konferencji Episkopatu Polski<sup>37</sup>.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku i instrukcja Konferencji Episkopatu Polski z dnia 22 października 1998 roku obliguje zatem osobę duchowną do współpracy z kierownikiem urzędu stanu

---

<sup>34</sup> J. Krukowski, *Procedura uznawania skutków...*, s. 209–210.

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> Tamże.

cywilnego w celu przygotowania nupturientów do zawarcia małżeństwa konkordatowego<sup>38</sup>.

#### **IV. Uchybienia oraz odpowiedzialność odszkodowawcza osoby duchownej**

Wraz z ratyfikacją Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską oraz z chwilą wdrożenia znowelizowanych przepisów o zawieraniu małżeństwa duże znaczenie odgrywa osoba duchowna. Akt zawarcia małżeństwa oraz zaistniałe wymagania prawne są realizowane w obecności kapłana, natomiast ustawa – kodeks rodzinny i opiekuńczy wraz z przepisami prawa kościelnego nakładają określone obowiązki względem duchownego. Zwłoka, zaniedbanie w tym przypadku może doprowadzić m.in. do sytuacji, w której nie zostanie zawarte małżeństwo<sup>39</sup>.

W Konkordacie wyróżnione zostały przesłanki zawarcia małżeństwa świeckiego przed osobą duchowną, uznając tym samym kompetencje władzy państwowej, z kolei Instrukcja Konferencji Episkopatu Polski określa obowiązki kapłana<sup>40</sup>.

Kapłan zobligowany jest do wydania zaświadczenia stwierdzającego zawarcie małżeństwa wyznaniowego przez nupturientów, poinformowania ich o obowiązku złożenia podpisów pod oświadczeniem woli wywołujących skutek cywilny małżeństwa, zebrania podpisów przez świadków oraz kapłana, po czym w terminie pięciu dni od powyższych czynności zobowiązany jest przesłać je do kierownika urzędu stanu cywilnego<sup>41</sup>.

Niedopełnienie tych obowiązków może wyrządzić szkodę nupturientom, tym samym wywołując odpowiedzialność odszkodowawczą duchownego, która wyróżniona została w art. 8 § 1 k.r.o.

---

<sup>38</sup> Tenże, *Konkordat Polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 219–220.

<sup>39</sup> T. Smyczyński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza duchownego z powodu naruszenia prawa przy zawieraniu małżeństwa*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2002, R. LXIV, z. 2, s. 165.

<sup>40</sup> Tamże, s. 166.

<sup>41</sup> Tamże.

stanowiącym, iż zaniedbanie obowiązku przez osobę duchowną powoduje brak zawarcia małżeństwa będącego normą kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Niedopełnienie obowiązku przez osobę duchowną odnoszącą się do zaświadczenia stwierdzającego zawarcie małżeństwa wyznaniowego oraz złożenie oświadczeń woli jednoczesnego zawarcia małżeństwa świeckiego może stać się powodem odmowy sporządzenia aktu małżeństwa<sup>42</sup>.

Zaświadczenie składa się z dwóch części, gdzie niezbędny jest podpis osoby duchownej. Pierwsza część obliguje kapłana do poświadczenia, iż wymienione w zaświadczeniu osoby zawarły małżeństwo wyznaniowe i wyraziły wolę zawarcia małżeństwa świeckiego<sup>43</sup>.

W przypadku gdy kapłan nie złoży wiążącego podpisu, oznacza to tym samym, że nie istnieje podstawa do tego, że zawierano wyznaniowe małżeństwo albo wskazuje, iż duchowny nie uczestniczył osobiście przy procedurze złożenia oświadczenia woli przez nupturientów<sup>44</sup>. Wydanie zaświadczenia przez kapłana bez jego podpisu stanowi zaniedbanie, zaś rezultatem może być odmowa sporządzenia aktu małżeństwa. Z kolei brak sygnatury w finalnej części zaświadczenia nie stanowi zaniedbania, które doprowadziłoby do unieważnienia małżeństwa, ze względu na kwestie formalno-porządkowe<sup>45</sup>.

Głównym uchybieniem ze strony duchownego jest niewykonanie w ciągu pięciu dni obowiązku przesłania dokumentów dotyczących zawarcia małżeństwa do urzędu stanu cywilnego<sup>46</sup>.

Skutkiem niedotrzymania tego terminu co do przekazania do USC dokumentów stwierdzających zawarcie małżeństwa bez wykazania siły wyższej jest odmowa sporządzenia aktu małżeństwa

---

<sup>42</sup> Tamże, s. 169.

<sup>43</sup> A. Mezglewski, *Pojęcie „duchownego”...*, s. 3–4.

<sup>44</sup> [Http://www.archidiecezja.lodz.pl/czytelni/synod/instr9.html](http://www.archidiecezja.lodz.pl/czytelni/synod/instr9.html), (dostęp: 04.04.2019 r., godz. 23:36).

<sup>45</sup> T. Smyczyński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 168.

<sup>46</sup> J. Ignatowicz, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2001, s. 113–114.

(art. 61a ust. 5 pr. a.s.c.). Oznacza to, że wskazany termin jest spójny z konstytutywną przesłanką sporządzenia aktu małżeństwa w urzędzie stanu cywilnego<sup>47</sup>.

Owa konstrukcja prawna aktu zawarcia małżeństwa przed kapłanem różni się od przesłanek zawarcia małżeństwa w USC. Jednakże, aby zagwarantować uprzednią oraz kolejną kontrolę kierownika USC nad aktem zawarcia małżeństwa i odebrać przeciwnikom Konkordatu argument, jakoby zawarcie małżeństwa świeckiego poddano władzy kościelnej<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> T. Smoczyński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 169.

<sup>48</sup> Tamże.