

**Katarzyna Kłosowska-Lasek**

**SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI NAUKOWEJ  
„PRAWO ADMINISTRACYJNE I ADMINISTRACJA WOBEC  
WSPÓŁCZESNYCH RYZYK”**

Katedra Nauk o Administracji Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie zorganizowała 20 czerwca 2016 r. konferencję pod hasłem „Prawo administracyjne i administracja wobec współczesnych ryzyk”. Konferencja odbyła się w Rzeszowie. Złożyły się na nią cztery sesje tematyczne, w których referaty wygłosili naukowcy i praktycy reprezentujący ośrodki naukowe z całej Polski, w tym z Częstochowy, Katowic, Krakowa, Lublina, Poznania, Rzeszowa i Szczecina. Podejmowana tematyka jest zagadnieniem bardzo obszernym i wielowątkowym, co obrazowały również poszczególne, wybrane do wygłoszenia, referaty.

Referat wprowadzający i jednocześnie otwierający sesję z zakresu europejskiego aspektu regulacji ryzyka wygłosiła dr hab. prof. WSiIZ Agata Jurkowska-Gomułka, wskazując m.in. na dwa podejścia państwa do ryzyka i jego regulacji, w zależności od tego, czy państwo chce zapobiec wystąpieniu określonych negatywnych zjawisk, czy jedynie oszacować prawdopodobieństwo ich pojawienia się oraz zminimalizować ryzyko bądź rozłożyć je na poszczególnych aktorów. Wśród celów regulacji ryzyka prelegentka wymieniła eliminację ryzyka, eliminację ziszczenia się ryzyka, minimalizację negatywnych skutków ziszczenia się ryzyka oraz ustalenie podziału ryzyk między różne podmioty.

W kontekście tego referatu zrodziła się konkluzja, że z jednej strony administracja publiczna pełni funkcję opiekuna chroniącego społeczeństwo przed ryzykiem, z drugiej zaś – działania administracji same mogą stać się źródłem ryzyka. W zrozumieniu, jak dalece, w świetle uregulowań unijnych, może posunąć się administracja w celu uniknięcia określonych ryzyk, pomocny okazał się kolejny referat, wygłoszony przez dr Magdalenę Michalak, na temat zasad przezorności w prawie unijnym jako podstaw ograniczania swobód gospodarczych w imię bezpieczeństwa. Zasada ta stanowi usprawiedliwienie wdrożenia określonych środków nawet wówczas, gdy jeszcze nie ma pewności, że ryzyko się ziści, nie-

mniej przy jej stosowaniu należy również uwzględnić zasadę proporcjonalności oraz obowiązek weryfikacji decyzji i dostosowania regulacji do nowych danych, jeśli takie się pojawiają.

Referat mgra Mateusza Langerę pt. *Niewypłacalność jednostek władzy terytorialnej. Ryzyko i metody przeciwdziałania zjawisku na przykładzie Węgier i Włoch* ukazał inny aspekt stosunku administracji do zjawiska ryzyka. Pozwolił zauważyć, że to administracja publiczna w swym działaniu musi uwzględniać ryzyko i konsekwencje określonych decyzji. Prelegent przybliżył skuteczne formy i procedury radzenia sobie z niewypłacalnością jednostek władz terytorialnych. Rozwiązania przyjęte we wspomnianych krajach mogłyby stanowić podstawę usprawnienia polskich regulacji w tym zakresie. Węgry są bowiem pionierem w zastosowaniu rozwiązań amerykańskich w tym względzie, natomiast włoskie przepisy, mimo borykania się przez tamtejsze jednostki terytorialne z problemami finansowymi, również odznaczają się dużą skutecznością.

W drugiej sesji wskazywano na szczegółowe aspekty regulacji ryzyka lub zabezpieczenia się przed nim w różnych obszarach stosunków społecznych i gospodarczych w celu zapewnienia w ten sposób bezpieczeństwa. Nawiązując do tej problematyki, dr hab. prof. WSiIZ Marian Liwo przedstawił zagadnienie ryzyka zawodowego w stosunkach pracy i stosunkach służbowych oraz egzekwowania obowiązków w jego przedmiocie przez Państwową Inspekcję Pracy. Porównując wymogi prawne dotyczące badania ryzyka zawodowego w stosunkach pracy i stosunkach służbowych, zwrócił uwagę, że w na pozór kompleksowej ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej nie uwzględniono kontroli Państwowej Inspekcji Pracy w tym zakresie.

Mgr Małgorzata Chałupczak-Styczeń w referacie nt. bezpieczeństwa informacji niejawnych w jednostkach samorządu terytorialnego skupiła się głównie na bezpieczeństwie informacji osobowych i zasadach dostępu do informacji oraz rodzajach postępowań sprawdzających, uznając, że podstawowym czynnikiem ryzyka w bezpieczeństwie informacji niejawnych jest człowiek.

Adwokat Wojciech Lachowicz podjął się krytyki projektowanych ustawowych rozwiązań dotyczących blokowania połączeń telekomunikacyjnych lub przekazów informacji jako narzędzia prawnego służącego zwalczaniu nielegalnego hazardu w Internecie, wskazując m.in., że błędne jest już samo ograniczenie się do Sieci, jak również wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych, podczas gdy skuteczniejsze i bardziej racjonalne z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej byłoby poszerzenie obecnych rozwiązań m.in. przewidzianych w prawie telekomunikacyjnym o wprowadzenie odpowiednich uprawnień również dla służby celnej.

Referat mgra Marcina Hotela i mgr Aleksandry Rychlewskiej nt. nowej regulacji dotyczącej nadużyć na rynku kapitałowym jako środka służącego ochro-

nie inwestorów przed ryzykiem inwestycyjnym stanowił kolejną prezentację przykładowej działalności regulacyjnej podejmowanej w celu minimalizacji ryzyka (w tym przypadku ryzyka inwestycyjnego). Autorzy wyjaśnili, w jaki sposób wprowadzenie nowych regulacji unijnych, w tym wybór formy rozporządzenia oraz poszerzenie odpowiedzialności administracyjnej o odpowiedzialność karną, ma przyczynić się do zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego.

Katarzyna Surmiak, omawiając kwestie zarządzania ryzykiem prawnym, które może dotyczyć niemożności egzekwowania realizacji umów, np. z powodu ich wad prawnych, ale w szerszym znaczeniu również zmian regulacji prawnych, wskazała m.in. na ryzyka prawne związane pośrednio lub bezpośrednio z tworzeniem, stosowaniem i egzekwowaniem prawa, takie jak: wadliwa interpretacja potrzeb legislacyjnych, nadmierne lub niedostateczne uregulowanie danego wyścinka życia społecznego i pozostawienie luk prawnych oraz nieskuteczne stosowanie prawa. Wynika stąd, że prawo administracyjne może nie tylko zapobiegać czy minimalizować ryzyko, ale samo może też stanowić źródło ryzyk (w tym ryzyka prawnego).

Podczas gdy referaty pierwszych dwóch sesji odnosiły się głównie do regulacji ryzyka i działań administracji zapobiegających czy minimalizujących możliwość ziszczenia się ryzyka, w trzeciej sesji prelegenci wskazywali głównie na ryzyka, z którymi musi się mierzyć sama administracja w swojej działalności.

Mgr Tomasz Marek przedstawił rodzaje ryzyka dla organów administracji publicznej w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej. W celu ich zminimalizowania zaproponował określone zmiany prawne, postulując wyraźne uregulowanie zakresu i możliwości stosowania przez organy administracji publicznej przepisów kodeksu postępowania administracyjnego albo poprzez ogólne odesłanie do jego stosowania w kwestiach nieuregulowanych (w przeciwieństwie do obecnych unormowań kierujących jedynie do konkretnych instytucji kodeksu, co uniemożliwia jego stosowanie w pozostałym zakresie), albo poprzez usunięcie odesłania do kodeksu i pełne uregulowanie procedury w ustawie o dostępie do informacji publicznej jako postępowania odrębnego. Prelegent proponował również wprowadzenie limitu wniosków składanych przez ten sam podmiot w celu ukrócenia pieniactwa.

Mgr Aleksandra Kędzior w referacie pt. *Ryzyko a zasada jawności w postępowaniu administracyjnym* wśród czynników ryzyka w stosowaniu zasad kodeksu postępowania administracyjnego urzeczywistniających zasadę jawności wymieniła m.in. kwestie organizacyjne (jakość tworzonych produktów i usług, terminowość, efektywność), kwestie finansowe, zasoby ludzkie (w tym adekwatność etatów do wykonywanych zadań, wiedzy i umiejętności pracowników), sprzęt i informacje, kwestie polityczne, prawne czy dotyczące samych interesariuszy (w tym obywateli). Tu znów czynnikiem generującym ryzyko w dużym,

jeśli nie największym stopniu, okazał się człowiek. W związku z tym aktami prawnymi mającymi zminimalizować ryzyko podczas realizacji zasady jawności powinny być głównie pragmatyki służbowe, ustawa z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa oraz kodeksy etyczne.

Z kolei dr Marek Stych, rozważając problematykę rozłożenia ryzyk w ramach inicjatywy lokalnej, wskazał generalnie na trzy ryzyka mogące zagrozić realizacji zadania w ramach tej inicjatywy, tj. ryzyko powstania konfliktu społecznego (wynikłego z faktu, że część wspólnoty proponowała inne zadanie do wykonania niż to, które miało być realizowane), osłabienia zaangażowania społecznego w trakcie realizacji danego zadania oraz ryzyko polityczne (w postaci zmiany opcji politycznej i zmian regulacji w prawie miejscowym dotyczących inicjatywy lokalnej). Na podstawie badań własnych przeprowadzonych w dzielnicach ościennych Częstochowy w 2016 r. prelegent stwierdził, że z punktu widzenia mieszkańców drugie z ryzyk jest najmniej prawdopodobne, natomiast zmiana opcji politycznej mogłaby poważnie zagrozić inicjatywie lokalnej. Dużym zagrożeniem dla realizacji zadania w ramach inicjatywy lokalnej jest również brak środków finansowych oraz nadmierna biurokracja.

W ostatniej sesji, dotyczącej ochrony zdrowia i dobrostanu człowieka, mgr Sylwia Banaś podjęła próbę oceny wpływu regulacji zawartych w ustawie z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym na poprawę zdrowia publicznego i ocenę ryzyka zdrowotnego. Zgodnie z definicją Światowej Organizacji Zdrowia zdrowie publiczne to nauka i sztuka zapobiegania chorobom, przedłużania życia i promocji zdrowia poprzez zorganizowany wysiłek społeczny. Ustawa o zdrowiu publicznym w założeniu ma być takim kompleksowym aktem pozwalającym na koordynację różnych polityk nie tylko w aspekcie zapobiegania chorobom, ale i promocji zdrowego stylu życia. Dokładna analiza jej postanowień oraz projektu Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 w porównaniu do poprzednich podobnych programów powstałych przed uchwaleniem ustawy wskazuje jednak, że akty te nie spełniają pokładanych w nich oczekiwań.

Wreszcie dr adw. Małgorzata Paszkowska w referacie dotyczącym ustawowego uregulowania zawodu fizjoterapeuty w relacji do bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów wskazała, jak dużym ryzykiem dla zdrowia, a nierzadko i życia pacjenta jest brak dostatecznego wykształcenia fizjoterapeuty lub brak prawnej możliwości odmowy wykonania określonego zabiegu zleconego przez lekarza w skierowaniu. Naprzeciw temu zapotrzebowaniu wyszła ustawa z dn. 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty, która niestety spotkała się z oporem środowiska lekarskiego w kwestii przyznania fizjoterapeutom uprawnień do kwalifikowania do określonych zabiegów.

Każda z sesji zakończona była dyskusją naukową, uzupełniającą bogactwo perspektyw, w jakich należy badać stosunek prawa administracyjnego i administracji do różnego typu ryzyk. Jej uczestnicy zastanawiali się, czy można uniknąć lub przynajmniej zminimalizować poszczególne ryzyka poprzez wprowadzenie stosownych regulacji; jakie są granice ingerencji administracyjnej w celu ochrony przed zagrożeniami i czy ryzyko ich wystąpienia jest wystarczającą podstawą do ograniczania praw i wolności jednostki lub działalności gospodarczej. Wreszcie próbowali ustalić, z jakimi ryzykami musi borykać się sama administracja oraz czy jej działania lub regulacje prawne nie stają się dla innych podmiotów czynnikiem ryzyka.

Konferencja wniosła z pewnością wiele nowego do problematyki badania ryzyka z punktu widzenia prawa administracyjnego i administracji, równocześnie ukazała szeroki wachlarz zagadnień mieszczących się w tej materii.