



# Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec współczesnych ryzyk

pod redakcją naukową  
Kamilli Kurczewskiej  
i Katarzyny Kurzępy-Dedo



WYŻSZA SZKOŁA  
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA  
z siedzibą w Rzeszowie



Naukowe Wydawnictwo IVG

# Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec współczesnych ryzyk



WYŻSZA SZKOŁA  
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA  
z siedzibą w Rzeszowie



Naukowe Wydawnictwo IVG

Rzeszów-Szczecin 2018

**Tytuł monografii naukowej:**

Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec współczesnych ryzyk

**Autorzy:** Agata Jurkowska-Gomułka, Kamilla Kurczewska, Marek Stych,  
Katarzyna Kurzępa-Dedo, Elżbieta Małecka, Anna Wójtowicz-Dawid, Małgorzata  
Paszowska, Sylwia Banaś-Mazur, Katarzyna Sypnicka, Aleksandra Kędzior,  
Paulina Pawlak, Marcin Sidor

**Redakcja naukowa:** Kamilla Kurczewska, Katarzyna Kurzępa-Dedo

**Recenzent:** dr hab. Inga Kawka

**Redakcja językowa i korekta:** Magdalena Jagielska

*Publikacja została dofinansowana z subwencji MNiSW na utrzymanie  
potencjału badawczego Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą  
w Rzeszowie*

**Wydawcy:**

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie  
ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów  
tel. +48 17 866 11 11



**WYŻSZA SZKOŁA  
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA**  
z siedzibą w Rzeszowie  
[www.wsiz.rzeszow.pl](http://www.wsiz.rzeszow.pl)

Naukowe Wydawnictwo IVG z siedzibą w Szczecinie  
ul. Cyfrowa 6, 71-441 Szczecin  
tel. +48 63 218 03 39



**Naukowe Wydawnictwo IVG**  
[www.wydawnictwoivg.pl](http://www.wydawnictwoivg.pl)

ISBN (WSiZ) 978-83-64286-94-0 Druk

ISBN (WSiZ) 978-83-64286-95-7 eBook

ISBN (IVG) 978-83-62062-71-3 eBook

© Copyright by Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie,  
2018

## Spis treści

<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>3</b>
<b>Spis treści.....</b>	<b>7</b>
<b>Wprowadzenie .....</b>	<b>11</b>
<b>Część I Ramy prawne regulacji współczesnych ryzyk .....</b>	<b>16</b>
<b>Regulacja ryzyka – próba charakterystyki.....</b>	<b>17</b>
Abstrakt .....	17
1. Regulacja ryzyka jako przedmiot badań.....	18
2. Społeczeństwo ryzyka a regulacja ryzyka .....	19
3. Aksjologia regulacji ryzyka .....	20
4. Granice interwencji w ramach regulacji ryzyka .....	22
5. Instrumenty regulacji ryzyka .....	24
Wnioski.....	27
Bibliografia .....	28
<b>Część II Minimalizowanie ryzyka jako zadanie administracji publicznej .....</b>	<b>30</b>
<b>Zarządzanie ryzykiem jako zadanie kierowników organów administracji publicznej .....</b>	<b>31</b>
Abstrakt .....	31
1. Cel i przedmiot badań.....	33
2. Literatura .....	35
3. Materiały i metody.....	37
4. Rezultaty.....	39
Wnioski.....	47
Bibliografia .....	49
<b>Problematyka rozłożenia ryzyka w ramach inicjatywy lokalnej na przykładzie miasta Częstochowa .....</b>	<b>53</b>
Abstrakt .....	53
Wstęp.....	54
1. Podstawa prawna .....	55
2. Etapy konstruowania uchwały dotyczącej inicjatywy lokalnej .....	57

3. Zadania publiczne realizowane w ramach inicjatywy lokalnej .....	63
4. Badania własne .....	65
Wnioski.....	74
Bibliografia.....	77

**Ograniczanie ryzyka bankowego w regulacjach nadzoru mikro-  
ostrożnościowego i makroostrożnościowego .....** 79

Abstrakt .....	79
Wprowadzenie .....	80
1. Pojęcie i rodzaje ryzyka bankowego .....	81
2. Ograniczanie ryzyka bankowego przez nadzór mikroostroż- nościowy .....	83
3. Ryzyko bankowe jako składnik ryzyka systemowego i jego ograniczenie przez nadzór makroostrożnościowy .....	95
Wnioski.....	100
Bibliografia.....	103

**Wytyczne techniczne w sprawie środków bezpieczeństwa w branży  
łączności elektronicznej .....** 107

Abstrakt .....	107
1. Uwagi wstępne .....	108
2. Działania Komisji Europejskiej mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa sieci i informacji .....	108
3. Bezpieczeństwo sieci i informacji w świetle artykułu 13a Dyrek- tywy Ramowej dotyczącej łączności elektronicznej .....	111
4. Obszary i cele bezpieczeństwa sieci i informacji .....	113
5. Działania regulacyjne dotyczące nadzoru środków bezpieczeń- stwa .....	116
Wnioski.....	122
Bibliografia.....	123

**Część III Ryzyko w funkcjonowaniu administracji publicznej  
i wybranych obszarach stosunków społecznych .....** 125

**Odtajnienie oferty przetargowej a ochrona *know-how*  
przedsiębiorcy.....** 127

Abstrakt .....	127
Wprowadzenie .....	128
1. Tajemnica przedsiębiorstwa.....	129

2. Zasada jawności w zamówieniach publicznych .....	135
3. Tajemnica handlowa w świetle Dyrektywy 2014/24/UE.....	136
4. Skuteczne zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa.....	137
5. Nieuprawnione zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa .....	142
Wnioski.....	148
Bibliografia.....	151

### **Ustawowe uregulowanie zawodu fizjoterapeuty a bezpieczeństwo**

<b>zdrowotne pacjentów .....</b>	<b>154</b>
Abstrakt .....	154
Wprowadzenie .....	155
1. Dostęp do wykonywania zawodu .....	157
2. Zakres czynności zawodowych .....	161
3. Ustawowe standardy wykonywania zawodu .....	163
4. Samorząd zawodowy fizjoterapeutów .....	166
Wnioski.....	169
Bibliografia.....	172

### **Mechanizmy regulacji cywilizacyjnych zjawisk zdrowotnych na**

<b>przykładzie ustawy o zdrowiu publicznym.....</b>	<b>173</b>
Abstrakt .....	173
Wprowadzenie .....	174
1. Istota zdrowia publicznego .....	175
2. Prawo ochrony zdrowia w Rzeczypospolitej Polskiej .....	180
3. Ustawa o zdrowiu publicznym .....	184
Wnioski.....	191
Bibliografia.....	193

### **Ryzyko degradacji krajobrazu związane z intensywnością procesu**

<b>inwestycyjno-budowlanego. Zagadnienia prawno-administracyjne</b>	<b>196</b>
Abstrakt .....	196
Wprowadzenie .....	197
1. Proces inwestycyjno-budowlany .....	197
2. Pojęcie krajobrazu .....	198
3. Krajobraz w ustawach materialnego prawa administracyjnego.....	203
Wnioski.....	209
Bibliografia.....	210

**Ryzyko a zasada jawności w postępowaniu administracyjnym..... 212**

Abstrakt .....	212
Wstęp .....	213
1. Pojęcie ryzyka.....	213
2. Rodzaje ryzyka o szczególnym znaczeniu dla administracji.....	214
3. Pojęcie zasad prawa.....	215
4. Pojęcie jawności .....	215
5. Zasada jawności w kodeksie postępowania administracyjnego – ryzyko wynikające z działań zgodnych z tą zasadą oraz próba rozwiązania problemu.....	216
Wnioski.....	225
Bibliografia .....	227

**Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej jako  
regulacja ryzyka..... 229**

Abstrakt .....	229
Wprowadzenie .....	230
1. Materiały i metody.....	230
2. Rezultaty .....	231
Wnioski.....	238
Bibliografia.....	239

## Wprowadzenie

Działanie w warunkach niepewności oraz konieczność uwzględniania zdarzeń utrudniających lub uniemożliwiających osiągnięcie zaplanowanych celów w obszarze biznesu jest analizowane od wielu dekad. Zaowocowało to opracowaniem reguł i procedur zarządzania ryzykiem, które stały się nieodzownym elementem profesjonalnego prowadzenia działalności gospodarczej i przedmiotem badań nauk o zarządzaniu. Ryzyko jest obecne podczas podejmowania każdej działalności ukierunkowanej na osiągnięcie celu, oczywiście towarzyszy również działaniom ustawodawcy oraz administracji publicznej funkcjonującej zgodnie z rozwiązaniami normatywnymi regulującymi różne obszary życia społecznego.

Unikalnym celem tworzenia struktur organizacyjnych administracji publicznej i wyposażania jej w instrumenty działania jest zapewnienie wygodnych i bezpiecznych, odpowiadających potrzebom społecznym oraz poziomowi wiedzy warunków życia zbiorowego. Szczególnie dynamiczny rozwój nowych technologii, innowacyjność propozycji komercyjnych czy wreszcie globalizacja procesów gospodarczych prowadzą do równie dynamicznego rozwoju obszarów regulacji normatywnej, których celem jest redukcja zagrożeń związanych z tym rozwojem. Minimalizacja ryzyka w różnych obszarach życia społecznego odbywa się przy wykorzystaniu zróżnicowanego instrumentarium prawnego.

Warto zauważyć, że granice i sposób ingerencji organów administracji publicznej w sferę całej gospodarki, jak i poszczególnych jej sektorów określane są już teraz – z punktu widzenia przedsiębiorców – mianem tzw. ryzyka politycznego. Istotne jest więc, aby tworzyć takie ramy regulacyjne wykorzystujące administrację publiczną i prawo administracyjne wobec współczesnych ryzyk, by nie generowały one nieuzasadnionych obciążeń i blokad oraz nadmiernego ryzyka dla różnych uczestników rynku oraz pozostałych obszarów życia społecznego.

Legislatorzy opracowujący regulacje wprowadzane do polskiego prawa administracyjnego oprócz typowych administracyjnych instrumentów nakazowo/zakazowych<sup>1</sup> wynikających z „podejścia opartego na niebezpie-

---

<sup>1</sup> Na przykład ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (DzU 2008, nr 234, poz. 1570); ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (DzU 2005, nr 179, poz. 1485).



czeństwie” (ang. *hazard-based approach*) wykorzystują również podejście oparte na ryzyku (ang. *risk-based approach*), np. przez wprowadzenie obowiązku opracowania procedur zarządzania ryzykiem indywidualnie dla każdej jednostki sektora finansów publicznych<sup>2</sup>, a także stosują *soft law*, tj. „miękkie formy”, przez wskazywanie podmiotom nadzorowanym odpowiednich procedur zarządzania ryzykiem za pomocą rekomendacji, stanowisk czy wyjaśnień (*act or explain*)<sup>3</sup>.

W aktach normatywnych dostrzec także można coraz częstsze używanie pojęć z zakresu zarządzania ryzykiem. Sam termin „ryzyko” pojawia się w ustawach i rozporządzeniach z następującą częstotliwością: w latach 1946–1989 – w 15 aktach, w latach 1990–1999 – w 91 aktach, w latach 2000–2010 – w 548 aktach, w latach 2010–2018 – w 1224 aktach. Zauważalne jest również coraz częstsze wykorzystywanie sprawdzonych rozwiązań organizacyjnych opartych na standardach popularyzowanych przez organizacje branżowe<sup>4</sup> oraz sukcesywne wprowadzanie do polskiego porządku prawnego – również poza obszarem prawa gospodarczego – instytucji inspirowanych ideami *New Public Management* w postaci audytu wymagającego analizy obszaru ryzyka (1998 r.)<sup>5</sup> oraz kontroli zarządczej wymagającej wprowadzenia procedur zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych (2009 r.)<sup>6</sup>.

Wyrażna obecność tematyki związanej z ryzykiem w tekstach aktów normatywnych wskazuje na rosnące znaczenie tej problematyki dla instytucjonalnych organizatorów życia zbiorowego, co uzasadnia tym samym sens podjęcia działań badawczych w przedmiotowym obszarze. Praca niniejsza zawiera teksty poświęcone zarówno prezentacji ogólnego kon-

---

2 Na przykład ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. (tekst jedn. DzU 2017, poz. 2077); Komunikat Ministra Finansów z 6 grudnia 2012 r. Szczegółowe wytyczne dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (DzUrz MF 2012, poz. 56); Komunikat z 16 grudnia 2009 r. Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (DzUrz MF 2009, nr 15, poz. 84).

3 Na przykład w ustawie z 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (DzU 2015, poz. 1513 ze zm.).

4 International Organization for Standardization (ISO), <https://www.iso.org>; Federation of European Risk Management Associations (FERMA), <https://www.ferma.eu/>; Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), <https://www.coso.org>; Standards New Zealand, [www.standards.govt.nz](http://www.standards.govt.nz). (dostęp: 10.10.2018).

5 Wprowadzony ustawą z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU 1998, nr 155, poz. 1014).

6 Wprowadzona ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. DzU 2017, poz. 2077).

tekstu normatywnej regulacji ryzyka, jak i poszczególnych obszarów oraz sposobów regulacji ryzyka. Publikację rozpoczyna tekst stanowiący ogólne wprowadzenie do tematyki ryzyka i jego regulacji. W kolejnej części książki znalazły się opracowania zawierające analizy materiałów źródłowych, wyniki badań przeprowadzonych na ich podstawie oraz wnioski z nich wynikające. Ostatnia część wydawnictwa obejmuje prezentacje analiz tekstów normatywnych, które mogą stać się punktem wyjścia dla zaprojektowania interesujących badań empirycznych oceny, stanu rozpoznania ryzyka i reakcji normatywnej na określone konteksty zagrożeń.

**Agata Jurkowska-Gomułka** w tekście *Regulacja ryzyka – próba charakterystyki* stawia pytania dotyczące zakresu identyfikacji i selekcji ryzyka, które powinno być poddane regulacji, zasad dystrybucji ryzyka, granicy opresyjności ustawodawcy chroniącego interes publiczny przed ryzykiem oraz reguł wyznaczania granic interwencji w obszarze regulacji ryzyka w kontekście prawa Unii Europejskiej, której Polska jest członkiem. **Kamilla Kurczewska** w *Zarządzaniu ryzykiem jako zadaniu kierowników organów administracji publicznej* odpowiada na pytanie, czy i jak kierownicy organów administracji – funkcjonującej zasadniczo w paradygmacie wykonawczym – poradzili sobie z nałożonym od 2009 r. zadaniem kreatywnego przygotowania indywidualnych planów zarządzania ryzykiem w kierowanych jednostkach na podstawie odczytania abstrakcyjnych zaleceń wynikających ze źródeł pozanormatywnych, do których odsyła ustawa. **Marek Stych** w artykule *Problematyka rozłożenia ryzyka w ramach inicjatywy lokalnej na wybranym przykładzie bada rodzaje ryzyka mogące się pojawić w przypadku zawarcia umowy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a liderami lokalnymi, którzy wystąpili z wnioskami o realizację danego zadania publicznego w ramach tzw. inicjatywy lokalnej, a także o standardy zarządzania ryzykiem w przypadku tej instytucji*. **Katarzyna Kurzępa-Dedo** w *Ograniczaniu ryzyka bankowego w regulacjach nadzoru mikroostrożnościowego i makroostrożnościowego* stawia pytanie, czy oba rodzaje nadzoru są względem siebie komplementarne w redukcji ryzyka w sektorze bankowym, zarówno w zakresie kompetencji, jak i ustawowych form działania. **Elżbieta Małecka** w *Wytycznych technicznych w sprawie środków bezpieczeństwa w branży łączności elektronicznej* dowodzi, że wystarczającą formą uregulowania kwestii środków bezpieczeństwa w branży łączności są właśnie wytyczne techniczne.

**Anna Wójtowicz-Dawid** w artykule *Odtajnienie oferty prze-*

*targowej a ochrona know-how przedsiębiorcy* próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy odtajnienie oferty przetargowej – z uwagi na zasadę jawności postępowań związanych z zamówieniami publicznymi – nie narazi przedsiębiorcy na ryzyko naruszenia jego interesów. **Małgorzata Paszkowska** w tekście *Ustawowe uregulowanie zawodu fizjoterapeuty a bezpieczeństwo zdrowotne pacjentów* zastanawia się, jak owa regulacja wpłynie na redukcję ryzyka zdrowotnego osób korzystających z usług fizjoterapeutów. **Sylwia Banaś-Mazur** w *Mechanizmach regulacji cywilizacyjnych zjawisk zdrowotnych na przykładzie ustawy o zdrowiu publicznym* sprawdza, czy możliwa jest redukcja ryzyka zdrowotnego na skutek realizacji przepisów tytułowej ustawy. **Katarzyna Sypnicka** w tekście *Ryzyko degradacji krajobrazu z uwagi na intensywność procesu inwestycyjno-budowlanego. Zagadnienia prawno-administracyjne* przedstawia wyniki analiz aktów normatywnych i stawia pytanie o skuteczność regulacji prawnych z zakresu ochrony krajobrazu wobec ryzyka degradacji krajobrazu. **Aleksandra Kędzior** w tekście *Ryzyko a zasada jawności w postępowaniu administracyjnym* analizuje ryzyko towarzyszące zachowywaniu się zgodnie lub niezgodnie z zasadą jawności. **Paulina Pawlak** i **Marcin Sidor** w *Rygorze natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej jako regulacji ryzyka* prezentują wyniki analiz orzecznictwa i doktryny dotyczące art. 108 kodeksu postępowania administracyjnego, wykazując, iż ustawodawca za pomocą tej instytucji niweluje ryzyko narażenia na szkodę wartości chronionych w tym przepisie.

Podzielając pogląd wyrażony przez Agatę Jurkowską-Gomułkę w tekście wprowadzającym, iż: „(...) działania organów administracji, które mogą być kwalifikowane jako regulacja ryzyka, i pojawiające się w związku z tym problemy, wymuszają konieczność zagospodarowania tego pola rozwoju doktryny, zwłaszcza w odniesieniu do regulacji ryzyka przez polskiego ustawodawcę, w tym recepcji globalnych trendów regulacyjnych, jak również implementacji prawa unijnego w tym zakresie”<sup>7</sup>, mamy nadzieję, że niniejsza monografia stanie się pomocną pozycją w rozpoznawaniu tego obszaru badawczego.

**Kamilla Kurczewska**  
**Katarzyna Kurzepa-Dedo**

---

7 A. Jurkowska-Gomułka, *Regulacja ryzyka – próba charakterystyki*, s. 20.

Książka poświęcona jest problematyce regulacji różnych rodzajów ryzyka w prawie administracyjnym. Ukazuje złożoność procesu rozpoznawania i definiowania ryzyk we współczesnym świecie oraz normowania ich przy uwzględnieniu wartości, które tymi regulacjami mają być chronione. Publikacja adresowana jest do osób zajmujących się w strukturach administracji publicznej identyfikowaniem, ocenianiem i zarządzaniem ryzykiem oraz minimalizowaniem jego skutków. Zainteresuje także pracowników naukowo-dydaktycznych, doktorantów oraz studentów zajmujących się prawną regulacją współczesnych ryzyk w różnych obszarach życia społecznego.

„Recenzowana monografia pt. *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec współczesnych ryzyk* dotyczy regulacji zarządzania ryzykiem w administracji publicznej. Sprawne i skuteczne funkcjonowanie administracji wymaga od jej kierownictwa umiejętności identyfikacji ryzyka i wypracowywania rozwiązań mających mu zapobiegać lub ograniczać skutki jego powstania. Kwestie zarządzania ryzykiem wpisują się, więc w szerszy kontekst dobrego rządzenia w administracji publicznej (*governance*). Jest to problematyka aktualna i szeroko dyskutowana w środowiskach akademickich, organizacjach pozarządowych i w ramach administracji. Zarządzanie ryzykiem, którego wynikiem ma być podniesienie skuteczności i jakości działania administracji publicznej, to zatem kwestia kluczowa dla wszystkich jej organów. Z tego powodu pojęcie „ryzyka” coraz częściej pojawia się w tekstach aktów normatywnych, co wskazuje na rosnące znaczenie tego obszaru regulacji. Problematyka ta zasługuje z pewnością na monograficzne opracowanie. Recenzowana książka, to praca zbiorowa, która obejmuje jedenaście artykułów naukowych poświęconych całościowo regulacji ryzyka w polskim ustawodawstwie i szczegółowym obszarom regulacji ryzyka.”

Z recenzji wydawniczej  
dr hab. Ingi Kawki



[www.wsiz.rzeszow.pl](http://www.wsiz.rzeszow.pl)  
[www.wydawnictwoivg.pl](http://www.wydawnictwoivg.pl)

ISBN (WSliZ) 978-83-64286-95-7 eBook  
ISBN (IVG) 978-83-62062-71-3 eBook