UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

STUDIA ADMINISTRACYJNE

NR 2(18) | 2023

Rada naukowa
prof. dr hab. Janusz Sługocki (Uniwersytet Szczeciński) – przewodniczący Rady Naukowej | prof. dr hab. Marek Górski (Uniwersytet Szczeciński) | prof. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean (Uniwersytet Gdański) | prof. dr hab. Stanisław Wrzosek (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II) | dr hab. Barbara Iwańska, prof. UJ (Uniwersytet Jagielloński) | dr hab. Piotr Dobosz, prof. UJ (Uniwersytet Jagielloński) | dr hab. Monika Król, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki) | dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US (Uniwersytet Szczeciński) | dr hab. Daniel Wacinkiewicz, prof. US (Uniwersytet Szczeciński) | Assoc. Prof. Dr. Indrė Žvaigždinienė (Vilnius University, Lithuania) | Assoc. Prof. Dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilnius University, Lithuania) | dr hab. Andrzej Gorgol, prof. UZ (Uniwersytet Zielonogórski)

Lista recenzentów znajduje się na stronie www.wnus.usz.edu.pl/sa

Redaktor naukowy
dr hab. Anna Barczak, prof. US

Zastępca redaktora naukowego
dr hab. Ewa Kowalewska

Sekretarz redakcji
dr Konrad Garnowski

Redaktorzy tematyczni
dr Konrad Garnowski
dr Przemysław Zdyb

Redaktor językowy
Anna Ciciak

Korekta
Paulina Iwan

Projekt okładki
Joanna Dubois-Mosora

Skład
Karolina Janiak

Wersja papierowa jest wersją pierwotną
Elektroniczna wersja czasopisma jest dostępna na stronie: www.wnus.usz.edu.pl/sa
Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych: The Central European Journal of Social Sciences and Humanities www.cejsh.icm.edu.pl | Pełne wersje opublikowanych artykułów są dostępne w bazie indeksacyjnej The Central and Eastern European Online Library (CEEOL) www.ceeol.com

Czasopismo *Studia Administracyjne* jest indeksowane w bazie ERIH PLUS – The European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2023

ISSN (print): 2080-5209 ISSN (online): 2353-284X

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO
Wydanie I. Ark. wyd. 6,0. Ark. druk. 5,8. Format B5. Nakład 51 egz.

Spis treści

ARTYKUŁY

Marcin Gronowski
Problem definicyjny technologii rozproszonego rejestru (DLT) w świetle projektu rozporządzenia w sprawie rynku kryptoaktywów i zmieniający dyrektywę Unii Europejskiej 2019/1937 5

Mateusz Kowalewski
Diagnoza strategiczna – analiza zagadnienia na przykładzie strategii rozwoju gminy 17

Piotr Szudejko
Treść i forma informacji zdrowotnej w kontekście realizacji prawa pacjenta do decydowania o sobie 29

Grzegorz Wesołowski
Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu dotyczącym wzruszenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego 45

GLOSA

Zuzanna Czernicka
Glosa aprobująca do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 1285/21 63

RECENZJA

Paulina Jachimowicz-Jankowska
Recenzja książki Anny Barczak, *Ochrona środowiska. Organizacja i kontrola (przed egzaminem)*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2023, ss. 220 73

SPRAWOZDANIA

Dominika Trzeszczoń
Sprawozdanie z IV Konkursu z prawa finansowego zorganizowanego przez Zespół Badawczy Prawa Finansowego oraz Koło Naukowe Prawa Finansowego FiskUS, Szczecin, 16 stycznia 2023 roku 81

Katarzyna Żurowska
Sprawozdanie z Dnia Administratywisty zorganizowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego w dniu 25 kwietnia 2023 roku 85

Karolina Słotwińska
National Scientific Conference Report "Situation of disabled citizens in Poland and curent global situation from the perspective of various areas from socio-economic life", Szczecin, 20–21 October 2022 89

Studia Administracyjne 2(18)/2023 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2023.18-01 | s. 5–16

Marcin Gronowski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
marcin.gronowski7@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6052-5832

OPEN ACCESS
CC BY SA

Problem definicyjny technologii rozproszonego rejestru (DLT) w świetle projektu rozporządzenia w sprawie rynku kryptoaktywów i zmieniający dyrektywę Unii Europejskiej 2019/1937

ABSTRAKT

W tekście tym odniesiono się do problemu, jaki niesie ze sobą próba zdefiniowania na podstawie projektu rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniające dyrektywę (UE) 2019/1937 (MiCA) pojęcia DLT. W pierwszej kolejności umiejscowiono niezbędność definiowania w zakresie prawa cyberprzestrzeni jako prawa publicznego. Dokonano omówienia samego pojęcia według definicji technologicznej, aby w sposób możliwie przejrzysty wskazać na trzy modele stosowane w formułowaniu legalnego pojęcia DLT. Przytoczono propozycje wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych. Przedstawione modele omówiono, korzystając z przykładów prawodawstwa Japonii, Malty i Stanów Zjednoczonych, aby ukazać niebezpieczeństwo, jakie może potencjalnie wiązać się z każdym z nich oraz rozwiązaniem zastosowanym w MiCA. Za cel postawiono znalezienie odpowiedzi na pytania o definicję technologiczną DLT, konieczność jej ujęcia w akcie prawnym, możliwe formy definicji zastosowane w wybranych prawodawstwach oraz o właściwość wybranego sposobu na gruncie prawodawstwa Unii Europejskiej. Zwrócono uwagę, że definicja zastosowana w MiCA nie zapewnia odpowiedniej stabilności i bezpieczeństwa w systemie UE, gdzie za najwłaściwsze, uwzględniając aksjologiczne podstawy projektu rozporządzenia, uznano zastosowanie modelu odpowiadającemu rozwiązaniom przyjętym na Malcie. Do analizy wykorzystano następujące metody: teoretycznoprawną, komparatystyczną oraz, w mniejszym stopniu, aksjologiczną i dogmatyczną.

SŁOWA KLUCZOWE

technologia rozproszonego rejestru, definicja, kryptoaktywa, MiCA

The definitional problem of distributed ledger technology (DLT) in view of the draft cryptoasset market regulation and amending European Union Directive 2019/1937

ABSTRACT

This paper addresses the problem posed by the attempt to define, on the basis of the draft Regulation on cryptoassets markets and amending Directive (EU) 2019/1937 (MiCA), the concept of DLT. The necessity of defining within the scope of cyberspace law as a public law is first positioned. A discussion of the concept itself according to the technological definition was made in order to point out as clearly as possible the three models used in the formulation of the legal concept of DLT. Proposals from specialised international organisations are cited. The models presented are discussed using the examples of the legislation of Japan, Malta and the United States, in order to show the danger that can potentially be associated with each of them and the solution used in the MiCA. The study seeks to answer questions about the technological definition of DLT, the necessity of its inclusion in a piece of legislation, the possible forms of definition used in selected legislation and the appropriateness of the chosen modality within the European Union. The study concludes that the definition used in the MiCA does not provide adequate stability and security in the EU system, where the use of a model corresponding to the solutions adopted in Malta was considered the most appropriate, taking into account the axiological basis of the draft regulation. The work is based on a theoretical-legal method and comparativism, with minimal use of axiology and dogmatics.

KEYWORDS

distributed ledger technology, definition, cryptoassets, MiCA

Wprowadzenie

Przystępując do analizy problemu definicyjnego technologii rozproszonego rejestru w świetle projektowanych rozwiązań prawnych[1] dotyczących nadzoru nad kryptoaktywami oraz ich rynku w Unii Europejskiej, należy szczególną uwagę poświęcić pojęciu, które jest immanentnie związane z kryptoaktywami i ma zasadnicze znaczenie dla ich definiowania. Mowa o technologii rozproszonego rejestru.

Prawo publiczne wymaga szczególnego, możliwie najbardziej precyzyjnego definiowania. Dotyczy to zwłaszcza nowych lub intensywnie przeobrażających się sektorów prawa[2]. Natomiast obszar, którego dotyczy niniejszy tekst, wyczerpuje znamiona nieobjętego dostatecznie prawodawstwem i definiowaniem legalnym. O ile więc na gruncie prawa prywatnego dopuszczalne jest nieczynienie uściśleń definicyjnych w myśl paremii *omnis definitio in iure civili periculosa est* – zwłaszcza na gruncie polskiego prawa, gdzie istnieje możliwość zastosowania

1 Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 24 września 2020 r. – rozporządzenie Parlamentu i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniające dyrektywę (UE) 2019/1937, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52020PC0593&qid=1656855824583 (12.03.2022), dalej: MiCA.

2 M. Bartoszewicz, *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa*, (w:) *Dookoła Wojtek… : księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi,* Wrocław 2018, s. 358.

art. 3581 § 2 k.c.[3], który pozwala ominąć rozstrzygnięcia definicyjne[4] – w prawie publicznym, a ściślej w prawie cyberprzestrzeni (*lex electronica*)[5] z uwagi na konieczność zapewniania jasności przepisów, byłoby to niedopuszczalne. Brak słowniczka legalnego w sferze kryptoaktywów i nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów w prawie unijnym (i polskim) stwarza bowiem nie tylko niepewność regulacyjną, sprzyja także niejednolitości w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej w stanach faktycznych, które dotyczą kryptoaktywów[6]. Pośrednio problemy związane z definiowaniem pojęć mogą rzutować na zakres działalności organów nadzorczych, dalej na stabilność finansową[7]. Ponadto sama luka pojęciowa może wpływać niekorzystnie na sprawność i poprawność działania instytucji państwowych. Szczególnie w zakresie, w jakim dochodzić może do sporów kompetencyjnych w dotychczasowym stanie prawnym, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Tytułem przykładu można sięgnąć do Stanów Zjednoczonych, gdzie w zależności od określenia cech charakterystycznych danego kryptoaktywa, w zakresie ścigania przestępstw z nim związanych, właściwa będzie jedna z trzech instytucji: Financial Crimes Enforcement Network, Securities and Exchange Commission albo Commodity Futures Trading Commision[8]. Przy czym rozstrzygnięcie o cechach charakterystycznych, ze względu na brak szczegółowych regulacji, danego kryptoaktywa jest bardzo ocenne i pozostawiane swobodzie danej instytucji. Warto także zwrócić uwagę na potencjalny problem – która z instytucji będzie właściwa do rozstrzygania kwestii związanych z tokenami hybrydowymi.

Warto również zwrócić uwagę na wielość i niejednolitość definicji, zarówno nielicznej liczby legalnych w wybranych porządkach prawnych, jak i doktrynalnych, związanych z zagadnieniem technologii rozproszonego rejestru oraz opartych na niej instrumentach. Nie bez znaczenia dla poruszonej problematyki pozostaje liczba funkcjonujących na świecie różnego rodzaju ciał badawczych i rad dotyczących blockchainów, których w 2017 roku naliczono 252[9]. Większość z nich ma jedynie charakter opiniotwórczy lub regionalny (czy nawet lokalny wymiar dostosowania technologii blockchain do różnych sposobów jej wykorzystania w gospodarce), niektóre jednak poruszają, bądź poruszały zagadnienia związane z kryptoaktywami, mając na względzie wprowadzenie krajowych rozwiązań prawnych. Takim przykładem może być choćby Global Blockchain Council Dubai zrzeszające instytucje publiczne, start-upy oraz międzynarodowe spółki[10], które przyczyniło się do powstania

3 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1360).

4 K. Zacharzewski, *Obrót walutami cyfrowymi w reżimie obrotu instrumentami finansowymi*, Przegląd Sądowy 11–12, 2017, s. 141. Autor co prawda odnosi się w przytoczonym tekście do walut cyfrowych, z całokształtu artykułu można natomiast wywnioskować, że tożsama problematyka dotyczy kryptoaktywów jako pojęcia szerszego.

5 W rozumieniu zaproponowanym przez D. Szostek, *Blockchain a prawo*, Warszawa 2018, s. 10.

6 K. Zacharzewski, *Obrót walutami…*, dz. cyt., s. 141.

7 Uzasadnienie projektu rozporządzenia MiCA, s. 2; podobnie zob. *Discussion Paper on Crypto-assets and Stablecoins,* Honk Kong Monetary Authority, 2022, s. 6.

8 P. Opitek, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy z wykorzystaniem walut wirtualnych w świetle krajowych i międzynarodowych regulacji AML*, Prokuratura i Prawo 2020, nr 12, s. 47.

9 D. Szostek, *Blockchain…*, dz. cyt., s. 5.

10 M. Garstka, K. Piech, *Konsorcja i Rady Blockchain na świecie,* 2017, s. 8.

innowacyjnego ustawodawstwa w Zjednoczonych Emiratach Arabskich[11]. Ponadto nie należy zapominać o zaleceniach i raportach wielu międzynarodowych instytucji, z których każda przedstawia bądź to definicję kryptoaktywów, dostosowaną do własnych zadań[12], bądź możliwie ogólną, uwzględniającą pewne cechy technologiczne[13].

W świetle powyżej zarysowanego problemu definicyjnego należy zwrócić uwagę na pojęcie „technologia rozproszonego rejestru", które jest immanentnie związane z możliwością istnienia i zastosowania kryptoaktywów, bowiem to technologia rozproszonego rejestru je determinuje oraz definiuje. Pozwala zatem na kwalifikację danej jednostki jako kryptoaktywa. Niewątpliwie wartościowe będzie przy tym wskazanie na relacje zachodzące między wyżej wymienionymi pojęciami oraz zarysowanie pokrótce pewnego tła historycznego w miejscach, w których będzie to niezbędne. Dla przejrzystości wywodu niezbędne będzie także uwzględnienie przy prawnym definiowaniu głównych zagadnień podstawowych aspektów technologicznych oraz ekonomicznych. Poruszenie wspomnianych kwestii powinno umożliwić szersze zrozumienie aktualnych potrzeb regulacyjnych w zakresie formułowania definicji i być pomocnym przy analizowaniu propozycji projektu rozporządzenia Parlamentu i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937 (dalej jako MiCA).

Przeanalizowanie i zdefiniowanie wskazanych zagadnień pozwoli na znalezienie odpowiedzi na następujące pytania: 1) czym jest DLT i jak definiowane jest na płaszczyźnie technicznej?; 2) jakie występują modele definiowania DLT w ustawach?; 3) czy definiowanie w słowniczku rozporządzenia pojęć ściśle technologicznych, jak DLT jest konieczne?; 4) jaki model w świetle MiCA wydaje się być najwłaściwszy?

Udzielenie odpowiedzi na wyżej postawione pomocnicze pytania badawcze winno umożliwić potwierdzenie stanowiska, wedle którego właściwe i celowe jest zamieszczenie definicji DLT w prawodawstwie wspólnotowym z uwagi na pewność i bezpieczeństwo obrotu. Jednocześnie jednak unijna definicja winna być sformułowana w sposób niebudzący wątpliwości oraz pozostawiająca jak najmniejszy stopień elastyczności organom nadzoru, nawet gdyby wiązało się to z negatywnymi konsekwencjami dla potencjalnego rozwoju technicznego.

11 Regulation of Virtual Assets in Dubai, https://u.ae/en/about-the-uae/digital-uae/regulation-of-digital-properties (3.07.2022), tłum. Law No. (4) of 2022 Regulating Virtual Assets in the Emirate of Dubai, https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Reference/2022/Law%20No.%20(4)%20of%202022%20Regulating%20Virtual%20Assets.html#_ftn1 (3.07.2022).

12 Np. *Updated guidance for a risk-based approach, Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers*, The Financial Action Task Force, 2021; *Consultative document, Second consultation on the prudential treatment of cryptoasset exposures,* Basel Committee on Banking Supervision*,* 2022.

13 Np. *Occasional Paper Series, Stablecoins: Implications for monetary policy, financial stability, market infrastructure and payments, and banking supervision in the euro area,* European Central Bank Crypto-Assets Task Force, 2020; *Fintech Notes, Regulation of Crypto Assets*, International Monetary Fund, 2019.

Definicja technologii rozproszonego rejestru w ujęciu technologicznym

Przechodząc do omówienia technologii rozproszonego rejestru (*Distributed Ledger Technology* – DLT) należy w pierwszej kolejności, uwagę na aspekt technologiczny pojęcia, na to jak wspomniana technologia funkcjonuje i czym w istocie jest.

Ogólnie rzecz ujmując, technologia rozproszonego rejestru to szczególny rodzaj bazy danych. Nowatorski, zaawansowany i szybko rozwijający się sposób rejestrowania, przechowywania i udostępniania danych między swego rodzaju magazynami danych w takiej formie, która umożliwia bezpośredni do nich dostęp sieci i jej użytkowników. Dane są permanentnie zapisywane, udostępniane i zatwierdzane przez daną sieć. Jednocześnie jednak owe magazyny danych posiadają te same zapisy danych i są tak samo podtrzymywane przez pracę rozproszonej sieci komputerów.

Bank Światowy zaleca dla przystępnego rozumienia DLT porównanie jej ze „zwykłą" bazą danych – DTL powinno mieć kilka dodatkowych cech[14]. Bank Światowy wyróżnia trzy cechy, które według niego statuują daną technologię jako DLT, a są to: rozproszony charakter sieci, mechanizm konsensusu oraz mechanizm kryptograficzny – oparcie technologii na szyfrowaniu kryptograficznym[15]. Przyjęcie jednak takiego pojmowania, za Bankiem Światowym, mogłoby okazać się mylące z uwagi na utożsamienie z samą technologią blockchain. Celem poczynienia dalszych uwag niezbędne jest objaśnienie każdej z trzech cech wyżej przytoczonych.

Po pierwsze wypada zatem odnieść się do cechy rozproszenia w DLT. Otóż technologia rozproszonego rejestru jest przykładem sieci rozproszonej, a więc zbiorem wzajemnie powiązanych węzłów (urządzeń, użytkowników), które wymieniają między sobą informacje po najkrótszej trasie[16]. Wymiana informacji odbywa się bez udziału centralnego, kontrolującego serwera[17].

Warto przy tym zwrócić uwagę, że sieć zdecentralizowana może być rodzajem sieci rozproszonej, o ile superwęzły łączące wiele innych węzłów w ramach mniejszych zcentralizowanych sieci nie są serwerami[18]. Jest to tym istotniejsze, że w dokumentach organów nadzoru rynku finansowego używa się niekiedy zamiennie określeń „rozproszone" i „zdecentralizowane" w celu zdefiniowania, czy wyjaśnienia zjawiska DLT[19]. Dopuszczalne jest zatem zamienne

14 *Distributed Ledger Technology and Blockchain,* FinTech Note No. 1, International Bank for Reconstruction and Development, 2017, s. 1. Zaproponowana w dokumencie technologiczna, opisowa definicja DLT nie jest jedyną w tym tonie, por. *The economics of distributed ledger technology for securities settlement,* Staff Working Paper No. 670, Bank of England 2017, s. 1.

15 Tamże, s. 5.

16 D. Szostek, *Blockchain…*, dz. cyt., s. 4; za P. Baran, *On distributed communications: I. Introduction to distributed communications networks*, s. 8–9.

17 Sposób funkcjonowania sieci i jej powiązań zob. P. Baran, *On distributed communications: I. Introduction to distributed communications networks,* Memorandum RM-3420-PR, 1964, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_memoranda/2006/RM3420.pdf (19.05.2023).

18 D. Szostek, *Blockchain a prawo…*, s. 4; za K. Piech, *Leksykon pojęć na temat blockchain i kryptowalut*, 2018, s. 4.

19 Por. *Distributed Ledger Technology and Blockchain,* FinTech Note No. 1, International Bank for Reconstruction and Development, 2017, s. 1 oraz *The economics of distributed ledger technology for securities settlement,* Staff Working Paper No. 670, Bank of England 2017, s. 1.

stosowanie ww. terminów jeżeli zdecentralizowanie spełnia powyższy warunek. Niewątpliwie sam model zdecentralizowanej sieci jest lub okaże się dominujący z uwagi na możliwość grupowania węzłów globalnych systemów według kryteriów geograficznych, stąd uzasadnione jest korzystanie przez poszczególne organy nadzoru z omawianego terminu.

Wydaje się, że rozproszenie sieci, na bazie której technologia rozproszonego rejestru (w formie *stricte* rozproszonej czy zdecentralizowanej) jest immanentną cechą charakteryzującą DLT jako DLT i uprawnione jest wymienienie tejże cechy jako definiującej na pierwszym miejscu. Ostatecznie bowiem technologia rozproszonego rejestru jako mechanizm może być uznana za część rozproszonej sieci.

Bez wątpienia elementem stanowiącym o DLT jest konsensus, polegający na uzyskaniu zgody większości uczestników wymiany danych na wprowadzenie nowych danych, na ich zapisie. Możliwe jest osiągnięcie konsensusu przy zgodzie ograniczonej liczby uczestników weryfikujących dane[20], jednakże zawsze rejestry rozproszonych danych wymagają wzajemnego zaufania.

Po trzecie, odnosząc się w końcu do mechanizmu kryptograficznego, jako wymienionego wymogu dla istnienia DLT, wypada zauważyć, że jest to element również niezbędny, lecz co warto podkreślić, kojarzony głównie z blockchainem jako dominującą technologią wykorzystującą kryptograficzne szyfrowanie. Aby więc uniknąć zrównania się dwu pojęć należy wskazać, że DLT jako rozwiązanie technologiczne i pojęcie szersze nie musi być – a w ujęciu wąskim proponowanym przez niektórych nie jest[21] – w kwestii przechowywania danych oparty na łańcuchu bloków.

Dla dokonania pewnego podsumowania, czym jest DLT w kontekście technologicznym a przez to zobrazowania jak funkcjonuje, warto uzupełnić ogólne, wymienione powyżej cechy, zaproponowane przez Cambridge Centre for Alternative Finance. Otóż, aby można było mówić o DLT, system musi być zdolny zapewnić, także przy minimalnych zmianach: wspólne prowadzenie rejestrów – umożliwiając wielu stronom wspólne tworzenie, utrzymywanie i aktualizowanie zbioru danych; konsensus wielostronny; niezależną walidację umożliwiającą uczestnikom niezależną weryfikację stanu transakcji i całego systemu; dowód manipulacji pozwalający na rozpoznanie zmian nieopartych na konsensusie; odporność na manipulacje[22]. Należy jednak, dokonując uzupełnienia o powyższe cechy mieć świadomość że DLT postrzegana jest jako technologia mająca być odporną na wszelkiego rodzaju manipulacje czy działania niepożądane. W każdym razie wskazane atrybuty w połączeniu z podstawowymi cechami wymienionymi przez Bank Światowy pozwalają na przedstawienie w stopniu wystarczającym technologii rozproszonego rejestru w kontekście technicznego funkcjonowania.

20 K. Piech, *Leksykon pojęć…*, dz. cyt., s. 14.

21 P. Tasca, C. Tessone, *Taxonomy of Blockchain Technologies. Principles of Identification and Classification*, 2018, s. 3.

22 *Distributed Ledger Technology Systems. A conceptual Framework*, Cambridge Centre for Alternative Finance, 2018, s. 24.

DLT a blockchain

Chociaż DLT i blockchain zostały w praktyce zastosowane, jak się wydaje, równocześnie – w celu uruchomienia bitcoina[23] – to dokładne wytyczenie granic historycznych jest utrudnione bądź nieistotne. Technologia blockchain zawiera się w technologii rozproszonego rejestru będąc jej szczególną odmianą, a nawet określana bywa następcą DLT w rozwoju technologii[24]. Blockchain (a używając polskiego odpowiednika „łańcuch bloków") różni się przede wszystkim tym od tradycyjnego DLT, że informacje tego rodzaju rozproszonego rejestru zapisywane są w formie bloków. Każdy z bloków jest odpowiednio szyfrowany i znakowany czasem, jak również każdy kolejny blok powiązany jest z poprzednimi, dzięki czemu historia danych informacji jest łatwo weryfikowalna[25].

Blockchain w ujęciu technicznym, w uproszczeniu, jest zatem rodzajem technologii rozproszonego rejestru, rozproszoną stale rosnącą bazą danych, którą tworzą równoprawne sobie węzły – komputery[26].

Modele definiowania legalnego

Po niezbędnym wprowadzeniu w problematykę definicyjną obu systemów, DLT oraz blockchain, wypada odnieść się do definicji stosowanych w aktach prawnych.

Omawiając definiowanie DLT oraz blockchaina przez organy nadzoru i organizacje międzynarodowe, a także skromną ilość legislacji w tym zakresie, warto wskazać, że możliwe jest wyliczenie trzech podejść w prawodawstwach. W pierwszym modelu zakłada się odesłanie do definicji praktycznej używanej w branży technologicznej bądź przemilczenie definicji, co właściwie jest sobie równoważne. W modelu drugim dokonuje się próby sformułowania prawniczej definicji odwzorowującej w sposób uproszczony definicję używaną w branży, natomiast w modelu trzecim zakłada się wprowadzenie ogólnikowych definicji celem zaspokojenia „pełności" aktu prawnego.

W pierwszym modelu ograniczono możliwość mnożenia definicji i potencjalną ich wadliwość, zakłada, że kreowanie definicji prawniczych i legalnych specjalnie dla pojęć ściśle technologicznych w tym zakresie, odnoszącym się do DLT i blockchaina, a dalej w kontekście nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów, jest generalnie zbędne. Model taki obowiązuje w Japonii, o czym świadczy japońska ustawa o usługach płatniczych znowelizowana w 2020 r., która reguluje do pewnego stopnia rynek kryptoaktywów, a przy tym nie zawiera wyjaśnienia pojęć DLT, odsyłając tym samym do definicji technologicznej[27]. Częściowo podobne

23 B. Klinger, J. Szczepański, *Blockchain – historia, cechy i główne obszary zastosowań*, Człowiek w Cyberprzestrzeni 2017, nr 1, s. 12.

24 *Distributed Ledger Technology…*, dz. cyt., s. 15.

25 P. Międlar, *Blockchain w systemie finansowym*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów 2019, nr 173, s. 80.

26 P. Oksanowicz, *Biała księga blockchain,* Warszawa, 2018, s. 17–18.

27 *Revisions to Payment Services Act Provisions, etc. on Crypto Assets*, Financial & Transactions Group Newsletter, 2019, s. 11.

podejście zauważalne może być także w niektórych prawodawstwach stanowych Stanów Zjednoczonych[28], lecz warto mieć na względzie, że zależy to od specyfiki danej ustawy[29].

Biorąc pod uwagę kwestię zbędności należy zauważyć, że wiele organów i organizacji międzynarodowych nie formułuje własnej propozycji legalnej definicji DLT czy blockchaina, uznając za wystarczające rozumienie danego pojęcia pod względem technicznym (w uproszczonej formie)[30], co przemawia za przytoczonym podejściem japońskim.

Jednakże nie zawsze dany organ dokonuje właściwej interpretacji definicji i rozumienia DLT, jakie przedstawiono uprzednio, dopuszczając tym samym jako technologię rozproszonego rejestru bazę danych niebędącą w istocie DLT. Wiąże się to z potencjalnym ryzykiem – narażeniem danych – poprzez niezapewnienie bezpieczeństwa cechującego rozproszoną sieć i wymóg w niej wzajemnego konsensusu niemożliwego do realizacji w sieci z centralnym serwerem. Definicję taką wprowadził Urząd Komisji Nadzoru Finansowego w jednym ze swoich stanowisk, dokonując tym samym zestawienia przeciwstawnych sobie określeń, dopuszczając, by technologia rozproszonego rejestru spełniała cechy sieci zcentralizowanej[31]. Jak wynika z uprzednio poczynionych ustaleń w aspekcie technologicznym, pojmowanie takie było niedopuszczalne i sprzeczne z funkcjonowaniem DLT, myli bowiem również zcentralizowanie sieci z istniejącymi w niej tzw. walidatorami zatwierdzającymi pewne dane – np. organy państwa tworzące na własne potrzeby organizacyjne wewnętrzny system DLT. Powyższy przykład dowodzi, z uwagi na bezpieczeństwo obrotu i jednolitą interpretację, że istnieje potrzeba opracowania definicji legalnej na gruncie prawodawstwa unijnego, aby wykluczyć podobne sytuacje.

Wskazano już, że organy niechętnie występują z własnymi propozycjami, gdy nie jest to konieczne. Wydaje się, że potwierdzają to także nieliczne istniejące akty prawne. Przykładowo na Malcie (gdzie zastosowano drugi model) w dwu ustawach wprowadzono definicje tech-

28 Prawo stanowe Arizony dopuszcza wykorzystywanie DLT oraz blockchaina jako uwierzytelniającego podpisu elektronicznego – Arizona's Uniform Electronic Transaction Act, Arizona Revised Statutes Ann. Title 44 chapter 26, 2017 znowelizowana przez House Bill 2417 State of Arizona, 53 Legislature, 1st Regular Session 2017. Jednocześnie ustawa ta w żadnym stopniu nie definiuje DLT, ogranicza się jedynie do blockchaina i to tylko w zakresie w jakim opisuje minimalne wymogi bezpieczeństwa elektronicznego podpisu. Można także zwrócić uwagę na prawo stanu Delaware, który reguluje używanie DLT w administracji, w rejestrach spółek oraz rejestrach giełdowych – Delaware Senate Bill 69, 149th General Assembly 2017 An Act to Amend Title 8 of the Delaware Code Relating to the General Corporation Law.

29 Tak w wypadku blockchain można przywołać *2016 Vermont Statutes, Title 12 – Court Procedure, Chapter 81 – Conduct of Trial,* gdzie w § 1913 wprowadzono szczegółową dość, bo zawierającą wszystkie cechy charakterystyczne blockchaina, definicję dla celów proceduralnych, dzięki której można – w sposób szybki i nie budzący wątpliwości pod względem wiarygodności i bezpieczeństwa – składać pisma, https://law.justia.com/codes/vermont/2016/title-12/chapter-81/section-1913 (14.07.2022).

30 Wspomniane uprzednio opracowanie Banku Światowego zawiera jedynie definicje techniczne; podobnie: *Assessment of Risks to Financial Stability from Crypto-assets,* Financial Stability Board, 2022, s. 25, a także w pewnej mierze *Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydawania i obrotu kryptoaktywami,* 2020, s. 6; definicji zaś w ogóle nie zawierają np. *Report with advice for the European Commision on crypto-assets,* European Banking Authority, 2019; *Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Asset Service Providers,* FATF, 2021, czy *Discussion Paper on Crypto-assets and Stablecoins,* Hong Kong Monetary Authority, 2022.

31 *Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydawania i obrotu kryptoaktywami,* 2020, s. 6, por. z K. Piech, *Leksykon pojęć…*, dz. cyt., s. 11–13.

nologii rozproszonego rejestru[32], z których każda stanowi powtórzenie definicji używanych w praktyce. Można to traktować jako pewnego rodzaju przezorność i pewność prawną, lecz jest to argumentacja jedynie odpowiadająca treści przepisom wyrażonym w obu tych ustawach. Inne ujęcie definicji, aniżeli dokładne odwzorowanie definicji technicznej, podobnie jak na Malcie, byłoby zbyt ogólne, a poprzez to pozbawione sensu bądź wątpliwe. Jak się okazuje, każdorazowa próba odwzorowania definicji technicznej tak, by zarazem zawierała wszystkie niezbędne elementy, a przy tym była ogólna i przejrzysta rodzi niebezpieczeństwo związane z właściwą interpretacji, co pokazał po części przykład stanowiska Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

Przywołany powyżej przykład dowodzi, jak istotne było przytoczenie technologicznych aspektów i podkreślenie ich znaczenia oraz jak ważne jest rozpatrywanie DLT w kontekście nadzoru z perspektywy technologicznego znaczenia pojęć.

W tym kontekście należy poddać ocenie ogólną definicję DLT wyrażoną art. 3 ust. 1 pkt 1 MiCA, w myśl której „technologia rozproszonego rejestru oznacza rodzaj technologii wspierającej rozproszone rejestrowanie zaszyfrowanych danych". Wydaje się, że stanowi to przykład modelu trzeciego, a więc wprowadzenia definicji dla samej potrzeby wprowadzenia definicji DLT do słowniczka legalnego. Odmiennie niż w regulacji maltańskiej definicja z MiCA nie zawęża ani nie wyjaśnia definiowanego pojęcia. Nadto prócz zbędnych elementów jak w przypadku definicji ogólnych, to szczególne ujęcie wydaje się wprowadzać interpretacyjny zamęt w sprawach dotyczących nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów. Przepis zawiera bowiem sformułowanie o „technologii wspierającej rozproszone rejestrowania zaszyfrowanych danych", zatem DLT w tym ujęciu jest nie tyle technologią umożliwiającą, czy samoszyfrującą dane, ale technologią wspierającą. W każdym razie ta ogólna definicja odsyła *de facto* do wyżej poczynionych uwag definicyjnych i w tym sensie jest ona również w rozporządzeniu zbędna.

Istnienie bowiem, w obecnym kształcie definicji DLT, w MiCA, stwarza niebezpieczeństwo dla rynku. Nie wymieniono podstawowych cech statuujących DLT jako DLT, co czyni maltańskie ustawodawstwo. Tym samym unijna propozycja regulacji prawnych stanowi potencjalne zagrożenie dla klasyfikacji prawnej pewnych kryptoaktywów przez krajowy organ państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Korzystając z prostego przykładu można wyobrazić sobie sytuację, w której organ, w wyniku błędnej wykładni, uzna i dopuści do obrotu coś wzorowanego na kształt kryptoaktywa lub tokena, przyzwalając w istocie na konstrukcję piramidy finansowej. Być może jest to przykład nieco przerysowany, lecz możliwy do wyobrażenia w świetle przytoczonych działań organu nadzoru. Rzecz jasna, każde rozwiązanie opisane na przykładach wskazanych modeli ma pewne wady.

32 Malta Digital Innovation Authority Act 2018, s. 2, https://legislation.mt/eli/cap/591/eng/pdf (6.07.2022); Virtual Financial Assets Act 2018, s. 3, https://www.mfsa.mt/wp-content/uploads/2018/12/fintech-main-legislation.pdf (6.07.2022).

Podsumowanie

Model pierwszy, sprawdzający się w społeczeństwach wysoce zdygitalizowanych, mocno rozwiniętych technologicznie oraz wyposażonych w wysoki poziom świadomości cyfrowej[33], wydaje się, z uwagi na potencjalną różnorodność interpretacji, zarazem ryzykowny. Model drugi może zaś ograniczać rozwój rynku w stopniu większym od modeli 1 i 3, jednakże biorąc pod uwagę cele rozporządzenia, jego aksjologiczne podstawy oraz przyświecającą mu zasadę, aby chronić konsumentów, wydaje się zarazem najwłaściwszym rozwiązaniem. Model maltański zapewnia bowiem w pewnym stopniu swego rodzaju równowagę między bezpieczeństwem oraz otwartością na dalszy rozwój technologiczny, godząc się jednak na ewentualne skutki ograniczania rozwoju regulowanej branży. Rozwiązanie przedstawione w projekcie rozporządzenia zdaje się natomiast niejako balansować między realizacją celu ochronnego i niekrępowaniem w żadnym stopniu rynku, czego nie można osiągnąć jednocześnie w pełni.

Definicja technologii rozproszonego rejestru powinna zatem znaleźć się w rozporządzeniu UE dla zapewnienia bezpieczeństwa, nawet pociągając za sobą ryzyko ograniczenia rozwoju rynku. Konieczność taka wynika z odmienności i faktycznie różnej jakości krajowych prawodawstw i podejść politycznych, ostrożnościowych oraz nadzorczych. W definicji takiej powinna znaleźć odwzorowanie definicja technologiczna, z uwzględnieniem minimalnych zakresów propozycji zawartych w wytycznych i opracowaniach Banku Światowego lub Centre for Alternative Finance. Obie organizacje przedstawiły je w sposób czytelny, trafny oraz w sposób niepozostawiający złudzeń, co do kompleksowości ujęcia problematyki. Przede wszystkim zaś należałoby uwzględnić takie elementy charakteryzujące DLT jak: wspólne prowadzenie rejestrów umożliwiając stronom wspólne tworzenie, utrzymywanie i aktualizowanie zbioru danych, konsensus wielostronny, niezależną walidację oraz odporność na manipulację.

Bibliografia

Literatura

Baran P., *On distributed communications: I. Introduction to distributed communications networks*, Memorandum RM-3420-PR, 1964.

Bartoszewicz M., *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa*, (w:) *Dookoła Wojtek…* : *księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 355–364.

Broeckaert L., *Digital transformation in Japan. Assessing business opportunities for EU SMEs*, 2022.

Garstka M., Piech K., *Konsorcja i Rady Blockchain na świecie*, 2017.

Klinger B., Szczepański J., *Blockchain – historia, cechy i główne obszary zastosowań*, Człowiek w Cyberprzestrzeni 2017, nr 1, s. 11–27.

33 L. Broeckaert, *Digital transformation in Japan. Assessing business opportunities for EU SMEs*, 2022, s. 15.

Międlar P., *Blockchain w systemie finansowym*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów 2019, nr 173, s. 77–88.

Oksanowicz P., *Biała księga blockchain*, Warszawa, 2018.

Opitek P., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy z wykorzystaniem walut wirtualnych w świetle krajowych i międzynarodowych regulacji AML*, Prokuratura i Prawo 2020, nr 12, s. 41–70.

Piech K., *Leksykon pojęć na temat blockchain i kryptowalut*, Warszawa 2018.

Szostek D., *Blockchain a prawo*, Warszawa 2018.

Tasca P., Tessone C., *Taxonomy of Blockchain Technologies. Principles of Identification and Classification*, 2018.

Zacharzewski K., *Obrót walutami cyfrowymi w reżimie obrotu instrumentami finansowymi,* Przegląd Sądowy 2017, nr 11–12, s. 140–152.

Dokumenty robocze, raporty, zalecenia

Bank of England, *The economics of distributed ledger technology for securities settlement.* Staff Working Paper No. 670, 201.

Basel Committee on Banking Supervision, *Consultative document, Second consultation on the prudential treatment of cryptoasset exposures*, 2022.

Cambridge Centre for Alternative Finance, *Distributed Ledger Technology Systems. A conceptual Framework*, 2018.

European Banking Authority, *Report with advice for the European Commision on crypto-assets*, 2019.

European Central Bank Crypto-Assets Task Force, *Occasional Paper Series, Stablecoins: Implications for monetary policy, financial stability, market infrastructure and payments, and banking supervision in the euro area,* 2020.

Financial & Transactions Group Newsletter*, Revisions to Payment Services Act Provisions, etc. on Crypto Assets*, 2019.

Financial Stability Board, *Assessment of Risks to Financial Stability from Crypto-assets*, 2022.

Honk Kong Monetary Authority, *Discussion Paper on Crypto-assets and Stablecoins*, 2022.

International Bank for Reconstruction and Development*, Distributed Ledger Technology and Blockchain*, FinTech Note No. 1, 2017.

International Monetary Fund, *Fintech Notes, Regulation of Crypto Assets*, 2019.

The Financial Action Task Force*, Updated guidance for a risk-based approach, Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers*, 2021.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydawania i obrotu kryptoaktywami*, 2020.

Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 24 września 2020 r. – rozporządzenie Parlamentu i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniające dyrektywę (UE) 2019/1937, COM(2020) 593 final 2020/0265(COD).

Akty prawne

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360).

2016 Vermont Statutes, Title 12 – Court Procedure, Chapter 81 – Conduct of Trial, https://law.justia.com/codes/vermont/2016/title-12/chapter-81/section-1913.

Arizona's Uniform Electronic Transaction Act, Arizona Revised Statutes Ann. Title 44 chapter 26, 2017.

House Bill 2417 State of Arizona, 53 Legislature, 1st Regular Session 2017.

Delaware Senate Bill 69, 149th General Assembly 2017 An Act to Amend Title 8 of the Delaware Code Relating to the General Corporation Law.

Malta Digital Innovation Authority Act 2018, https://legislation.mt/eli/cap/591/eng/pdf.

Virtual Financial Assets Act 2018, https://www.mfsa.mt/wp-content/uploads/2018/12/fintech-main-legislation.pdf.

Pozostałe źródła

Regulation of Virtual Assets in Dubai, https://u.ae/en/about-the-uae/digital-uae/regulation-of-digital-properties (3.07.2022), tłum. Law No. (4) of 2022 Regulating Virtual Assets in the Emirate of Dubai, https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Reference/2022/Law%20No.%20(4)%20of%202022%20Regulating%20Virtual%20Assets.html#_ftn1 (3.07.2022).

CYTOWANIE

Marcin Gronowski, *Problem definicyjny technologii rozproszonego rejestru (DLT) w świetle projektu rozporządzenia w sprawie rynku kryptoaktywów i zmieniający dyrektywę Unii Europejskiej 2019/1937*, Studia Administracyjne 2(18)/2023, 5–16, DOI: 10.18276/sa.2023.18-01.

Studia Administracyjne 2(18)/2023 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2023.18-02 | s. 17–28

Mateusz Kowalewski

Urząd Miasta Szczecin
mateusz.kowalewski.us@gmail.com
ORCID: 0000-0003-0996-8432

OPEN ACCESS
CC BY SA

Diagnoza strategiczna – analiza zagadnienia na przykładzie strategii rozwoju gminy

ABSTRAKT

Podstawowym celem diagnozy strategicznej jest rozpoznanie najważniejszych cech, zasobów, potencjałów, problemów gminy i jej otoczenia co ma służyć właściwemu planowaniu długofalowej polityki rozwoju. Ustawodawca w 2020 roku wprowadził zmiany legislacyjne, które uregulowały zagadnienia związane z diagnozą strategiczną. Artykuł 10a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259) stanowi, że podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. Ustawodawca nie pozostawia podmiotom opracowującym projekt strategii rozwoju dowolności w wyborze obszarów, które powinny być zdiagnozowane. Ponadto w art. 10e ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40), ustawodawca wskazał, że strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w wyżej wymienionym art. 10a., natomiast nie określił jaką diagnoza powinna przyjąć formę, ani nie określił terminu, jej przeprowadzenia. W artykule tym podjęto się ustalenia: 1) czym jest diagnoza strategiczna?; 2) jakie jest jej znaczenie podczas tworzenia strategii rozwoju gminy?; 3) czy zakres i układ diagnozy zostały określone w sposób jednoznaczny? Jako metodę badawczą przyjęto metodę dogmatyczno-prawną. Badania są istotne dla praktyki – dotyczą wszystkich jednostek samorządów terytorialnych *in genere*.

SŁOWA KLUCZOWE

prawo samorządowe, diagnoza strategiczna, strategia rozwoju gminy, polityka rozwoju

Strategic diagnosis – analysis of the issue on the example of a local development strategy

ABSTRACT

The primary objective of strategic diagnosis is to identify the most important features, resources, potentials, local problems and its environment for the purpose of planning a long-term development policy. In 2020, legislative changes were introduced that regulated issues related to strategic diagnosis. Article 10a of the Act on the principles of conducting development policy provides that the entity developing the draft

development strategy prepares a diagnosis of the social and economic situation and spatial, taking into account functional areas, including functional urban areas. The legislator does not leave the entities developing the draft development strategy free to choose the areas that should be diagnosed. In addition, in Article 10e(3) of the Act on Local Self-Government, the Legislator indicated that municipality's development strategy contains conclusions from the diagnosis referred to in the above-mentioned Article 10a. The legislator did not specify how the diagnosis should proceed, nor did it specify the date within which it should be carried out. The article aims to determine: 1) what a strategic diagnosis is, 2) what is its significance when creating a commune development strategy, 3) whether the scope and layout of the diagnosis has been clearly defined.

KEYWORDS

local government law, strategic diagnosis, development policy

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny pełni istotną rolę w życiu publicznym. Taką rolę wyznacza mu polski system prawny (zwłaszcza Konstytucja RP, w której wskazano, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność[1]). Samorząd gminny dysponuje m.in. daleko idącą samodzielnością w zakresie realizacji polityki rozwoju – w tym tworzeniu programów służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców (szerzej – wspólnoty samorządowej). Zakres opracowania strategii rozwoju przez gminy jest powiązany z zakresem spraw publicznych pozostających w ich kompetencjach, a także specyfiką przypisanych im zadań publicznych.

Strategia rozwoju gminy, mimo swojego nieobligatoryjnego charakteru, jest jednym z najważniejszych dokumentów definiujących przyszłość lokalnej społeczności. Ponadto, określone w strategii zasady, cele oraz planowane działania rozwoju gminy, stanowią punkt wyjścia do realizacji zadań w perspektywie wieloletniej. Strategia jest narzędziem w procesie zarządzania, natomiast strategia rozwoju gminy, jest zespołem działań ustalających nadrzędne cele rozwojowe, optymalizujące wykorzystanie zasobów i potencjałów (*sensu largo* – zrównoważony rozwój). Dodatkowo, strategia rozwoju gminy to także wdrażanie w życie ustalonych celów strategicznych[2]. Zanim jednak rozpocznie się formułowanie jakichkolwiek celów strategicznych, potrzebna jest diagnoza, która stanie się fundamentem całego projektu strategii rozwoju.

Należy zaznaczyć, że trudno określić dziś, czy nieobligatoryjność strategii rozwoju gminy się utrzyma, biorąc pod uwagę trwające zmiany legislacyjne[3], związane chociażby z ustawą

1 Art. 16. ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

2 K. Heffner, *Strategie rozwoju lokalnego i regionalnego*, (w:) *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2008, s. 169.

3 Obecnie trwają pracę nad wprowadzeniem tzw. „Planu ogólnego", który będzie dokumentem obowiązkowym i zastąpi obecne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[4]. Uważam jednak, że już niebawem ustawodawca nakaże obligatoryjne opracowywanie strategii rozwoju dla każdej gminy. Warto zaznaczyć, że zarówno strategia rozwoju gminy[5], jak i strategia rozwoju ponadlokalnego, mogą stanowić podstawę do programowania funduszy UE. Aktualnie strategie rozwoju ponadlokalnego są dokumentami obowiązkowymi tylko dla miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych, korzystających ze Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych[6]. Co istotne – strategia rozwoju gminy musi być zharmonizowana ze strategiami opracowanymi na innych poziomach wielostopniowej polityki planistycznej. Zgodnie z brzmieniem art. 10e ust. 2 u.s.g. strategia rozwoju gminy wymaga koherentności w zakresie spójności ze strategią rozwoju województwa[7] lub strategią rozwoju ponadlokalnego, jeżeli na obszarze gminy, w której ma zostać przygotowana, taka strategia już obowiązuje[8].

Stworzenie strategii wymaga zgromadzenia odpowiednich informacji, przyjęcia długiej perspektywy analitycznej i uwzględnienia wszystkich istotnych dla gminy czynników w danym obszarze. Określanie warunków strategicznych jest wstępem do budowania strategii. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia diagnozy, które możemy rozumieć jako ustalenie określonego, rozpoznanego uprzednio stanu rzeczy, dokonane na podstawie przyjętych założeń badawczych, umożliwiające sformułowanie hipotez dotyczących następstw zaistniałego stanu faktycznego[9]. Warto podkreślić, że każda diagnoza strategiczna dla danej gminy powinna mieć indywidualny charakter (określając lokalną specyfikę), uwzględniając zagadnienia związane np. z górnictwem, gospodarką morską, uzdrowiskami, demografią itd.

W opinii do ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Biuro Legislacyjne wskazało, że diagnoza powinna uwzględniać zidentyfikowane obszary funkcjonalne, w tym również miejskie obszary funkcjonalne, o ile jest to zasadne w kontekście zakresu opracowywanego dokumentu[10]. Dodatkowo diagnoza powinna być sporządzana przed przystąpieniem do opracowania dokumentu. Według Andrzeja Sztandy:

> planowanie strategiczne w samorządach terytorialnych, mimo że dziś jest już powszechnie stosowane, jest dziedziną wiedzy, która wciąż się rozwija. Jest to zjawisko korzystne, gdyż rozwój ten w istotny sposób przesądza o jakości zarządzania terytorialnego, a to z kolei o tempie rozwoju różnych układów terytorialnych, a w konsekwencji państw, a nawet układów międzypaństwowych. Tymczasem polska praktyka terytorialnego

4 Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977).

5 Jeśli gmina zdecyduje się już na jej opracowanie, jest zobowiązana zachować spójność swojej strategii ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego (jeśli została przyjęta), obejmującą tę gminę.

6 J. Cieślińska, *Strategia rozwoju ponadlokalnego jako katalizator współpracy samorządów. Strategia rozwoju ponadlokalnego to katalizator współpracy samorządów*, https://www.prawo.pl/samorzad/strategia-rozwoju-ponadlokalnego-ma-sluzyc-wspolpracy-z-innymi,506955.html (20.07.2023).

7 Zob. J. Hadyński, *Strategie rozwoju lokalnego*, Poznań 2012.

8 P. Dobosz, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 10(e), https://sip.lex.pl/#/commentary/587896906/694346/chmielnicki-pawel-red-ustawa-o-samorzadzie-gminnym?cm=URELATIONS (24.07.2023).

9 Tamże.

10 Biuro Legislacyjne, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, Warszawa 2020, s. 5.

planowania strategicznego boryka się z licznymi problemami. Napotkać je można zarówno w samych strategiach rozwoju, jak i w systemach ich wdrażania. Dotyczą one najczęściej: diagnozy i prognozy stanu jednostki samorządu terytorialnego oraz kluczowych elementów jej otoczenia, wyborów strategicznych, zakresu celów i zadań strategicznych, elementów systemu wdrażania strategii i powiązań między nimi, a także konsultacji społecznych oraz interpretacji i uwzględniania ich wyników[11].

Biorąc pod uwagę powyższe wskazania, sporządzenie użytecznej i rzetelnej diagnozy strategicznej, wydaje się niełatwym zadaniem.

Istota diagnozy strategicznej

Stworzenie strategii wymaga zgromadzenia odpowiedniej wiedzy, założenia długiej perspektywy analitycznej i uwzględnienia wszystkich znaczących czynników egzogennych i endogennych w danym obszarze. Określanie warunków strategicznych stanowi wstęp do budowania strategii. Posługując się terminologią nauk o zarządzaniu, funkcje diagnozy strategicznej są tożsame z funkcjami systemu informacyjnego w organizacji i skupiają się na: generowaniu, gromadzeniu, przechowywaniu, przekazywaniu, przetwarzaniu, udostępnianiu, interpretacji i wykorzystaniu informacji w procesie budowania strategii[12].

Podstawowym celem diagnozy strategicznej jest rozpoznanie najważniejszych cech, zasobów, potencjałów, problemów gminy i jej otoczenia dla potrzeb planowania długofalowej polityki rozwoju[13]. Ustawodawca w 2020 roku wprowadził zmiany legislacyjne[14], które uregulowały zagadnienia związane z diagnozą strategiczną[15]. Artykuł 10a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[16] stanowi, że podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju, przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. Ustawodawca nie pozostawia podmiotom opracowującym projekt strategii rozwoju dowolności w wyborze obszarów, które powinny zostać zdiagnozowane. W art. 10e ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40) wskazano ponadto, że strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w wyżej wymienionym art. 10a. Oprócz przytoczonych

11 A. Sztando, *Istota i funkcja samorządowego planowania strategicznego w regionie*, (w:) *Istota i funkcje samorządowego planowania strategicznego w regionie*, red. R. Brol, A. Raszkowski, Wrocław 2011, s. 46.

12 Ł. Nazarko, D. Szpilko, J. Jankowska, *Zakres i metody diagnozy strategicznej w dokumentach strategicznych polskich regionów*, Optimum. Studia Ekonomiczne 2013, nr 6 (64), s. 49.

13 T. Skica, *Wpływ polityki gmin na rozwój lokalny*, Warszawa–Rzeszów 2020, s. 19.

14 Zmianami objęto nie tylko rozwiązania ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – ale również 20 innych ustaw powiązanych. Ustawodawca przyjął przy tym, że wprowadzone zmiany pozytywnie wpłyną na podniesienie efektywności zarządzania rozwojem oraz ułatwią programowanie i późniejszą realizację działań podczas nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027. Nowa polityka rozwoju ma być wobec tego i efektywniejsza, i w większym stopniu dostosowana do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych.

15 Do czasu nowelizacji przedmiotowej ustawy, nie było konkretnych zasad tworzenia strategii rozwoju, opierano się raczej na znanych praktykach – efektem tego było umieszczanie diagnozy strategicznej w samej strategii, diagnoza nieraz stanowiła obszerną część dokumentu. Opisy nie zawierały wniosków, a to one są kluczowe dla diagnozy.

16 Ustawa z 6 grudnia o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259).

wyżej dwóch artykułów – nie opracowano innych regulacji prawnych dla diagnozy strategicznej[17]. Analizując pod kątem semantycznym te dwie podstawy prawne należy stwierdzić, że to nie diagnoza *per se* jest obligatoryjna w kontekście strategii rozwoju gminy, a wnioski z diagnozy. Ustawodawca nie określił w jaki sposób diagnoza powinna przebiegać, a tym samym, wskazuje to na otwarty katalog rozwiązań. Nie został ponadto również wskazany przez ustawodawcę termin, w jakim diagnoza strategiczna powinna zostać przeprowadzona. Niewskazanie konkretnego terminu oznacza, że podmiot opracowujący diagnozę strategiczną może ją konstruować rok lub nawet dwa lata, przed opracowaniem wniosków z diagnozy. W artykule 10f u.s.g. wskazano, że rada gminy, w drodze uchwały, określa szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 u.o.z.p.p.r. W przepisie tym określono jednoznacznie, że wszelkie pracę nad strategią powinny być zawarte w tzw. uchwale intencyjnej[18], którą podejmuje rada gminy, natomiast nie odnosi się on do diagnozy strategicznej. Mimo tego że ustawodawca nie określił jednoznacznie terminu, w jakim powinna być przeprowadzona diagnoza strategiczna, należy mieć na uwadze, iż zbyt długo przygotowywana diagnoza strategiczna okaże się nieaktualna.

Wobec tego diagnoza może być przygotowana jako odrębny dokument (np. raport diagnostyczny) lub też jako zbiór różnego rodzaju ekspertyz, analiz i innych materiałów wspomagających proces diagnostyczny. W samej strategii wskazuje się jedynie najważniejsze wnioski

17 Na uwagę zasługuje to, że taka konstrukcja przepisu daje gminie znaczną elastyczność w wypełnieniu wskazanego wymogu.

18 Pojawiają się wątpliwości prawne co do tego, czy uchwała w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu opracowywania projektu strategii w tym trybu jej konsultacji, podlega opublikowaniu w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Twierdzącą opinię w tym zakresie, można odszukać w orzeczeniu, które wydał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 20 lipca 2021 r., sygn. Akt II SA/Op 313/21, które to stanowisko zostało podtrzymane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. Akt III OSK 7161/21 (NSA podkreślił, że „Do zakwalifikowania uchwały podejmowanej na podstawie art. 10f ust. 1 u.s.g. jako aktu prawa miejscowego wystarczy stwierdzenie, że choć jeden jej przepis wyraża normę, która nie jest jedynie wewnętrznie obowiązująca. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznającego niniejszą sprawę, objęta zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Wbrew twierdzeniom Wojewody Opolskiego w Załączniku do uchwały określono szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu Strategii Rozwoju Miasta K. do 2030 r. I tak w punktach od 1 do 4 ustalono tryb przebiegu konsultacji wskazując m.in. sposób i miejsce ich ogłoszenia, zawartość ogłoszenia w tym przedmiocie, zakres sporządzonego z przebiegu konsultacji sprawozdania. Nadto rzeczona uchwała zawiera regulacje o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec Gminy oraz regulacje o charakterze normatywnym, określające podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach w przedmiocie strategii rozwoju gminy. Powyższe wynika z treści pkt 5 załącznika do uchwały uprawniającego do udziału w konsultacjach podmioty wymienione w art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Tym samym zrealizowano publiczne prawo podmiotowe wymienionych w nim osób fizycznych i prawnych (m.in. mieszkańców gminy, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych, a także sąsiednich gmin i ich związków) do udziału w konsultacjach dotyczących m.in. zadań w sprawie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Przyjęcie, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego implikuje konieczność jej publikacji, stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym". Powyższe stanowisko znajduje również akceptację w poszczególnych rozstrzygnięciach nadzorczych, aczkolwiek zauważyć należy, że wydawane były także rozstrzygnięcia nadzorcze, w których podkreślano, że publikacja uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Miasta (...) oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym konsultacji, w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie znajduje podstaw w przepisach (np. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody zachodniopomorskiego P-1.4131.120.2022.KD, z dnia 26 kwietnia 2022 r.). Zdaniem Autora, wyrok NSA w tej sprawie, najprawdopodobniej zmieni linię rozstrzygnięć i zaakceptowany już powszechnie zostanie obowiązek publikacji.

płynące z przeprowadzonej diagnozy i to one mają kluczowy charakter. Diagnoza polega na zebraniu, a następnie analizie danych na temat gminy i jej otoczenia. Podkreśla się, że zgodnie z dobrą praktyką, przygotowywana na potrzeby strategii rozwoju gminy diagnoza powinna: 1) identyfikować najważniejsze wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju gminy; 2) nazywać główne bariery i szanse wynikające ze zidentyfikowanych uwarunkowań; 3) określać potencjały gminy, nawiązując do dostępnych zasobów oraz lokalnej specyfiki, w tym zróżnicowania terytorialnego[19]. Od właściwego doboru metod i trafności wniosków uzyskanych w wyniku diagnozy strategicznej zależy jakość założeń formułowanej strategii oraz określanych w niej celów.

Artykuł 10a ust. 1 u.o.z.p.p.r. należy interpretować jako wskazanie, że diagnoza powinna dotyczyć sytuacji gminy, trzeba zatem rozumieć to jako szersze opracowanie niż tylko opisowe informacje o jej zasobach. Diagnoza nie jest jedynie oceną stanu oraz dotychczasowych tendencji rozwojowych. Ma za zadanie wskazywać główne trendy i potencjalne kierunki rozwoju. Jednocześnie powinna być prowadzona z uwzględnieniem otoczenia, uwarunkowań zewnętrznych i trendów rozwojowych o charakterze lokalnym i ponadlokalnym. Zgodnie z tym, diagnozę najlepiej prowadzić w ujęciu dynamicznym i porównawczym. Prawidłowe opracowanie strategii rozwoju gminy wymaga wiedzy nie tylko o niej samej, ale również o jej otoczeniu i związkach z tym otoczeniem – co można określić jako sytuację strategiczną. Rozwój gminy zależy nie tylko od jej własności wewnętrznej, lecz również od czynników zewnętrznych[20].

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ignorowanie zjawisk zewnętrznych, poprzez zawężenie diagnozy tylko do wewnętrznych cech gminy to poważne uchybienie[21].

Diagnoza nie może być jedynie uporządkowaniem pewnych faktów i przewidywań na temat określonej gminy. Powinna odpowiadać na pytania, czy zidentyfikowane i prognozowane wartości cech gminy, tu zdarzenia obiektywnie dobre lub złe dla jej rozwoju, są okresowo neutralne, bądź zupełnie bez znaczenia[22].

Zakres diagnozy strategicznej

Kluczowe dla powodzenia procesu planowania, etapów prac nad strategią rozwoju gminy, jest przeprowadzenie procesów diagnozy i analizy. Etap diagnozy powinien polegać na identyfikacji właściwości danego terytorium, a także aktywnych (potencjalnych) czynników zewnętrznych mających (lub mogących mieć) wpływ na te właściwości. Identyfikacja ta musi zostać dokonana w układzie czasowym, tak aby uzyskane dane miały charakter nie tylko *ex post* ale również *ex ante*[23]. Przeprowadzone badania, wraz z analizą dotychczasowych

19 D. Hoinkis, *Strategia rozwoju gminy*, Poradnik Praktyczny, Warszawa 2021, s. 33.

20 A. Sztando, *Bez dobrej diagnozy ani rusz*, Pismo Samorządu Lokalnego Wspólnota 2022, nr 2, s. 29.

21 Tamże, s. 29.

22 Tamże, s. 30.

23 R. Brol, A. Sztando, *Teoretyczne i praktyczne aspekty planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej*, (w:) *Planowanie kompetencji kadr w regionie istotą rozwoju Dolnego Śląska*, red. M. Klamut, Wrocław 2009, s. 73.

tendencji, mają przynieść efekt w postaci diagnozy prospektywnej. W doktrynie podkreśla się rolę różnych metod pozyskiwania informacji o charakterze subiektywnym, takich jak ankiety, warsztaty czy inne sposoby pozyskiwania wiedzy o opinii publicznej.

W ostatnich latach coraz częściej wykorzystuje się tzw. benchmarking[24], to znaczy analizę porównawczą z konkurencyjnymi, rzeczywistymi lub modelowymi układami terytorialnymi, obejmującą wybór układu odniesienia, dobór cech do analizy porównawczej, a także określenie ścieżki dojścia do wybranego wzorca[25]. Podczas przeprowadzania benchmarkingu warto przedstawić analizowaną gminę w odniesieniu do średniej powiatowej, wojewódzkiej lub/i krajowej. W szczególnie ważnych dla gminy obszarach tematycznych dobrze jest wprowadzać także porównanie z wybranymi gminami-liderami, dla identyfikacji i twórczego adaptowania najlepszych rozwiązań i praktyk. Diagnoza może też uwzględniać analizy bliższego i dalszego otoczenia gminy, np. PEST lub/i SWOT[26].

Należy zaznaczyć, że diagnoza nie jest w procesie planowania celem samym w sobie, ale stanowi podstawę do dalszych prac. Ma być asumptem do podejmowania właściwych decyzji strategicznych, takich jak: określenie wizji rozwoju gminy; ustalenie celów, ukierunkowanie działań i instrumentów realizacyjnych; zdefiniowanie oczekiwanych rezultatów i wskaźników ich osiągnięcia; wskazanie obszarów strategicznej interwencji. Prawidłowo przeprowadzona diagnoza powinna spełniać jednocześnie trzy kryteria: rzetelności, istotności oraz aktualności. Rzetelność jest w tym przypadku rozumiana jako precyzyjność, dokładność i poprawność informacji. Istotność odnosi się do założenia, że przedstawiana informacja będzie użyteczna na dalszym etapie prac strategicznych[27]. Aktualność informacji odnosi się z kolei do obecnego stanu wiedzy i rzeczywistości. Istotą diagnozy powinno być dokonanie wyboru informacji istotnych w procesie planowania, a nie inwentaryzowanie stanu istniejącego. Diagnoza powinna być szczegółowa, ale szczegółowość powinna realizować się przede wszystkim w odniesieniu do lokalnej specyfiki, dotyczyć informacji istotnych dla gminy, mogących przyczynić się do lepszego jej zbadania i zbudowania dobrego planu strategicznego. Proces diagnostyczny można podzielić na kilka etapów. Pierwszy to planowanie prac i określenie celu diagnozy, który można określić jako rozpoznanie gminy i jej otoczenia dla potrzeb planowania długofalowej polityki rozwoju gminy[28]. Kolejne fazy dotyczą definicji zakresu merytorycznego, terytorialnego i czasowego badań oraz analiz, określenia źródeł pozyskiwania danych, a także wyboru metod, technik i narzędzi badawczych. Najważniejszy etap diagnozy to identyfikacja i gromadzenie danych oraz ich opracowywanie, czyli analiza wraz z konkluzjami. Wnioski z diagnozy społeczno-gospodarczej i przestrzennej gminy mają przyjąć formę opisu sytuacji oraz zachodzących trendów/tendencji społeczno-gospodarczych

24 Benchmarking (analiza porównawcza, komparatywna) w diagnostyce strategicznej to metoda analityczna polegająca na systematycznym porównaniu badanego miasta z innymi miastami. Tak rozumiana procedura porównań umożliwia identyfikację głównych atrybutów miasta, ale także wskazuje na główne rozbieżności (odstępstwa, deficyty i dysfunkcje rozwojowe).

25 R. Brol, A. Sztando, *Teoretyczne i praktyczne aspekty*…, dz. cyt., s. 74.

26 Zob. A. Zelek, *Zarządzanie strategiczne. Diagnozy, decyzje, strategie*, Szczecin 2000, s. 61.

27 D. Hoinkis, *Strategia*…, dz. cyt., s. 33.

28 Tamże, s. 35.

i przestrzennych w gminie i otoczeniu w ostatnich latach – w obszarach przeprowadzonej diagnozy – w kontekście planowania jej strategicznego rozwoju[29].

Analizę dostępnych dokumentów związanych ze strategią rozwoju gminy, można prowadzić do wniosku, że większość strategii opiera się na danych, które podmiotowi sporządzającemu strategię udało się zgromadzić, przy wykorzystaniu takich źródeł, jak statystyka publiczna, rejestry i ewidencje prowadzone przez samorząd i jego jednostki. To w wielu wypadkach niewystarczający zakres, skutkiem czego wiele zjawisk i procesów, zwłaszcza egzogenicznych i najbardziej problematycznych, zostaje pominiętych. Jedna z niedoskonałości systemu statystyki publicznej polega na nieobejmowaniu lub szczątkowym ujęciu przez ten system niektórych zjawisk i procesów ważnych z punktu widzenia planowania strategicznego. Okazuje się ponadto, że dane pochodzące z ww. źródeł są nieaktualne. Wiąże się to z długim cyklem publikacji danych statystycznych. Na przykład dane GUS są publikowane z trzyletnim opóźnieniem (niektóre szczegółowe dane z NSP 2021 są opracowywane do dzisiaj – 24.07.2023). Podobne, a nawet większe opóźnienia dotyczą publikacji tradycyjnych. Przeprowadzenie pełnej diagnozy układu terytorialnego utrudnia niekiedy także tajemnica statystyczna[30].

Znaczące dla procesu planowania są również prognozy statystyczne. Najczęściej dotyczą one liczby ludności lub rozwoju gospodarki. W pracach nad diagnozą strategiczną zaleca się wykorzystywanie przede wszystkim prognozy ludności gmin do roku 2030, opracowaną i udostępnioną przez Główny Urząd Statystyczny. Przy formułowaniu wniosków i podejmowaniu ewentualnych decyzji strategicznych należy jednak pamiętać o niedoskonałości prognoz. Konkludując, starannie opracowana diagnoza gminy powinna obejmować: stan aktualny, stan poprzedzający stan aktualny – np. pięć lat wstecz, stan przewidywany w postaci prognoz – tam, gdzie jest to możliwe. Docelowo diagnoza powinna zawierać informacje pozwalające na sformułowanie kluczowych wniosków dla rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego gmin[31].

Należy wskazać, że zakres diagnozy nie jest sztywny bądź konkretnie określony, zależy on w szczególności od specyfiki gminy, np. kwestie związane z rolnictwem będą analizowane tylko w przypadku gmin wiejskich lub wiejsko-miejskich, a pogłębiona analiza mieszkalnictwa ma racjonalne wytłumaczenie w przypadku gmin miejskich lub szybko rozwijających się w tym obszarze, natomiast opis rekreacji i turystyki dotyczyć będzie gmin o specjalnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych lub kulturowych[32]. Natomiast polityka rozwojowa gminy o konkretnym zasobie surowców naturalnych znajdzie właściwe zastosowanie tylko w przypadku gmin górniczych. Podstawę wyboru analizowanych dziedzin powinny stanowić w szczególności bazowe rozeznanie i znajomość gminy oraz wnioski z dotychczasowych realizacji.

29 Tamże, s. 35.

30 R. Brol, A. Sztando, *Teoretyczne i praktyczne aspekty*…, dz. cyt., s. 73.

31 D. Hoinkis, *Strategia*…, dz. cyt., s. 36.

32 K. Wlaźlak, *Strategie rozwoju JST*, LEX/el. 2020, https://sip.lex.pl/#/publication/470138813/wlazlak-katarzyna-strategie-rozwoju-jst?cm=URELATIONS (24.07.2023).

Jak wskazano wcześniej, ustawodawca nie narzuca zakresu tematycznego diagnozy strategicznej, nakazuje uwzględnić jedynie obszary: społeczny, gospodarczy i przestrzenny. Tym samym zakres tematyczny ma charakter katalogu otwartego. Zgodnie z dobrymi praktykami i tym, co rekomenduje Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, przykładowy zakres tematyczny powinien obejmować:

1. Uwarunkowania wynikające z położenia geograficznego, dostępność komunikacyjną i mobilność.
2. Ludność i procesy demograficzne.
3. Gospodarkę i rynek pracy.
4. Środowisko naturalne i infrastrukturę.
5. Kulturę i dziedzictwo kulturowe.
6. Sport, rekreację i turystykę.
7. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.
8. Bezpieczeństwo publiczne.
9. Politykę społeczną.
10. Edukację i wychowanie.
11. Kapitał społeczny.
12. Finanse samorządowe[33].

Z racji tego, że przywołany zakres tematyczny jest obszerny, a najczęściej podmiot opracowujący diagnozę strategiczną posiada ograniczone dane w ramach zasobu własnego, ustawodawca wskazał w art. 3aa u.o.z.p.p.r., że

> na wniosek podmiotów przygotowujących diagnozę, o której mowa w art. 10a ust. 1, organy administracji rządowej i samorządowej, państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz państwowych i samorządowych osób prawnych udostępniają nieodpłatnie informacje zgromadzone w zbiorach danych, ewidencjach i rejestrach, jeżeli nie powoduje to ich dodatkowego, innego niż samo udostępnienie, obciążenia.

Rzeczona podstawa prawna, ma ułatwić pozyskiwanie danych przez podmioty opracowujące strategię.

Należy podkreślić, że w procesie tworzenia diagnozy można wykorzystywać, poza opisanymi danymi wtórnymi, także dane pierwotne, pozyskane za pomocą różnych metod badawczych, zastosowanych na użytek danej strategii. Komponent społeczny pełni istotną rolę podczas przeprowadzania diagnozy strategicznej, w końcu to mieszkańcy są docelowo odbiorcami strategii. Ważnym elementem procesu tworzenia strategii jest partycypacja, która powinna być efektywna i angażująca obywateli oraz zainteresowane podmioty w podejmowanie decyzji dotyczących treści strategii. Zaangażowanie mieszkańców do prac nad diagnozą wynika z dobrej praktyki, ustawodawca milczy w tym zakresie, wskazując jedynie, że to konsultacje, m.in. z mieszkańcami, są obligatoryjne. Bardziej pogłębiona diagnoza strategiczna, skutkuje lepszym wypracowaniem kierunków oraz wizji[34], dlatego partycypacja na każdym etapie wydaje się metodologicznie niezbędna.

33 D. Hoinkis, *Strategia*…, dz. cyt., s. 40–41.

34 A. Sztando, *Bez dobrej diagnozy*…, dz. cyt., s. 29.

Podczas przeglądu dostępnych diagnoz strategicznych poszczególnych miast w Polsce, zauważono tendencje, aby umieszczać w nich już nie tylko diagramy i tabele, ale też komplementarne wobec nich wykresy (słupkowe, kołowe, kolumnowe) wykresy liniowe, wykresy graficzne oraz wyniki stosowania metod kombinowanych, np. wykresy warstwowe i kartodiagramy, dzięki którym odbiorcy łatwiej dostrzegają relacje i wzajemne zależności między prezentowanymi danymi[35]. Wszelkie metody są dozwolone, najważniejszy jest natomiast efekt, czyli użyteczność i wartość diagnozy.

Podsumowanie

Odpowiadając na trzy główne pytania badawcze zawarte w przedmiotowym opracowaniu, należy skonstatować, że opracowanie diagnozy strategicznej stanowi istotny element prac nad konstruowaniem strategii rozwoju gminy. Ustawodawca zobligował podmiot opracowujący strategię do przygotowania diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. Podstawowym celem diagnozy jest rozpoznanie najważniejszych cech, zasobów, potencjałów, problemów gminy i jej otoczenia dla potrzeb planowania długofalowej polityki rozwoju. Prawidłowo (tzn. zgodnie ze znanymi praktykami) przeprowadzona i zilustrowana diagnoza jest warunkiem użyteczności opracowywanych na jej podstawie założeń strategicznych i celów rozwojowych. Zachowana metodologia pozwoli na sprawne prowadzenie dalszych prac nad strategią, w szczególności dotyczące zobrazowania wizji i kierunków jej rozwoju w ramach modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy. Zakres i układ diagnozy nie został określony, w związku z tym katalog rozwiązań jest otwarty. Co istotne, w strategii zamieszcza się jedynie wnioski z diagnozy. Ustawodawca nie dookreślił w jaki sposób należy przeprowadzić diagnozę strategiczną, niemniej może być ona przygotowana jako odrębny dokument (np. raport) lub też jako zbiór różnego rodzaju ekspertyz, analiz i innych materiałów wspomagających proces diagnostyczny. Diagnoza jako element prac nad dokumentem strategicznym ma przygotować osoby opracowujące strategię, a także organ wykonawczy i stanowiących gminy, do właściwego określenia celów strategicznych rozwoju gminy w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym oraz kierunków działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych. Warto na zakończenie podkreślić, że choć ustawodawca nie wskazał terminu, w jakim diagnoza powinna zostać sporządzona, kierując się dobrą praktyką, należy stwierdzić, że im bardziej aktualna diagnoza – tym lepsze wnioski do strategii.

35 Zob. A. Kołtun, *Diagnoza Lublin 2030*, Lublin 2023; M. Szmytkowska, *Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej Gdańska z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych*, Gdańsk 2022; A. Noworól, *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej Krakowa w 2022 roku*, Kraków 2022.

Bibliografia

Literatura

Brol R., Sztando A., *Teoretyczne i praktyczne aspekty planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej*, (w:) *Planowanie kompetencji kadr w regionie istotą rozwoju Dolnego Śląska*, red. M. Klamut, Wrocław 2009, s. 70–85.

Hadyński J., *Strategie rozwoju lokalnego*, Poznań 2012.

Heffner K., *Strategie rozwoju lokalnego i regionalnego*, (w:) *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2008, s. 13–28.

Hoinkis D., *Strategia rozwoju gminy. Poradnik Praktyczny*, Warszawa 2021.

Skica T., *Wpływ polityki gmin na rozwój lokalny*, Warszawa–Rzeszów 2020.

Sztando A., *Bez dobrej diagnozy ani rusz*, Pismo Samorządu Lokalnego Wspólnota 2022, nr 2, s. 28–30.

Sztando A., *Istota i funkcja samorządowego planowania strategicznego w regionie*, (w:) *Istota i funkcje samorządowego planowania strategicznego w regionie*, red. R. Brol, A. Raszkowski, Wrocław 2011, s. 45–55.

Zelek A., *Zarządzanie strategiczne. Diagnozy, decyzje, strategie*, Szczecin 2000.

Nazarko Ł., Szpilko D., Jankowska J., *Zakres i metody diagnozy strategicznej w dokumentach strategicznych polskich regionów*, Optimum. Studia Ekonomiczne 2013, nr 6 (64), s. 47–60.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259).

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977).

Ustawa z 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40).

Pozostałe źródła

Biuro Legislacyjne, Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Warszawa 2020.

Cieślińska J., *Strategia rozwoju ponadlokalnego jako katalizator współpracy samorządów. Strategia rozwoju ponadlokalnego to katalizator współpracy samorządów*, https://www.prawo.pl/samorzad/strategia-rozwoju-ponadlokalnego-ma-sluzyc-wspolpracy-z-innymi,506955.html (26.07.2023).

Dobosz P., (w:) Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art.10(e), https://sip.lex.pl/#/commentary/587896906/694346/chmielnicki-pawel-red-ustawa-o-samorzadzie-gminnym?cm=URELATIONS (24.07.2023).

Kołtun A., *Diagnoza Lublin 2030*, Lublin 2023.

Noworól A., *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej Krakowa w 2022 roku*, Kraków 2022.

Szmytkowska M., *Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej Gdańska z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych*, Gdańsk 2022.

Wlaźlak K., *Strategie rozwoju JST*, LEX/el. 2020, https://sip.lex.pl/#/publication/470138813/wlazlak-katarzyna-strategie-rozwoju-jst?cm=URELATIONS (24.07.2023).

CYTOWANIE

Mateusz Kowalewski, *Diagnoza strategiczna – analiza zagadnienia na przykładzie strategii rozwoju gminy*, Studia Administracyjne 2(18)/2023, 17–28, DOI: 10.18276/sa.2023.18-02.

Studia Administracyjne 2(18)/2023 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2023.18-03 | s. 29–43

Piotr Szudejko

Kancelaria radcy prawnego
kancelaria@szudejko.pl
ORCID: 0000-0002-5259-8759

OPEN ACCESS
CC BY SA

Treść i forma informacji zdrowotnej w kontekście realizacji prawa pacjenta do decydowania o sobie

ABSTRAKT

W artykule omówiona została treść oraz forma informacji zdrowotnej w ujęciu normatywnym, ze szczególnym uwzględnieniem informacji udzielanej przed przeprowadzeniem interwencji wiążących się z podwyższonym ryzykiem, z wykorzystaniem formularzy informacyjnych. Przedstawione zostało prawo pacjenta do informacji, określone w polskich przepisach prawnych, oraz sposób jego realizacji przez przedstawicieli zawodów medycznych. Istotnym elementem rozważań była koncepcja zgody na świadczenie zdrowotne wraz z oceną możliwości wyrażenia tej zgody przez pełnomocnika bądź w warunkowym oświadczeniu zdrowotnym. W końcowej części artykułu przeprowadzono analizę formularzy, w kontekście spełnienia przez nie kluczowych wymogów prawnych, które powinna realizować informacja zdrowotna, udzielana pacjentowi. Dodatkowo podjęto się zbadania, czy zastąpienie udzielania informacji zdrowotnej poprzez stosowanie wyłącznie ogólnego formularza informacyjnego jest dopuszczalne w świetle praw pacjenta, w szczególności poszanowania jego prawa do decydowania o sobie (autonomii). Wynikiem badań było stwierdzenie, że taka praktyka jest niedopuszczalna.

SŁOWA KLUCZOWE

prawo medyczne, informacja zdrowotna, zgoda na świadczenie zdrowotne, formularze informacji zdrowotnej

Content and form of health information in the context of realizing the patient's right to decide about themselves

ABSTRACT

The article discusses the content and form of health information in a normative scope, with particular emphasis put on information provided before high-risk interventions, using information forms. The patient's right to information, defined by Polish legal regulations, and the manner of its implementation by representatives of medical professions have been presented. An important element of the considerations was the concept of consent to a medical intervention together with the assessment of the possibility of expressing this consent through a proxy or in a conditional health declaration. In the final part of the

article, the medical forms were analyzed in the context of their compliance with key legal requirements of health information provided to the patient. In addition, a study was undertaken to examine whether the replacement of providing health information by sole usage of the general information form is acceptable in the light of the patient's rights, in particular their right to decide (autonomy). The result of the research was that such practice is unacceptable.

KEYWORDS

medical law, health information, consent for a medical intevention, health information forms

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie normatywnych i praktycznych uwarunkowań informacji zdrowotnej udzielanej pacjentowi, ze szczególnym uwzględnieniem informacji udzielanych przed przeprowadzeniem interwencji medycznej o podwyższonym ryzyku – za pośrednictwem formularzy informacji zdrowotnej – w kontekście prawa pacjenta do decydowania o sobie.

W art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z 6.11.2008 roku o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (dalej upp)[1] wskazano, że pacjent ma prawo do uzyskania przystępnej informacji o swoim stanie zdrowia, która obejmuje informacje o jego stanie zdrowia, rozpoznaniu, możliwych i proponowanych mu metodach diagnostycznych i leczniczych, o dających się przewidzieć następstwach ich zastosowania bądź zaniechania, o wynikach leczenia oraz o rokowaniu. Taka definicja informacji zdrowotnej została przyjęta w niniejszej pracy.

Udzielanie informacji zdrowotnej jest nierozerwalnie związane z rozwojem partnerskiego modelu opieki zdrowotnej, w której to pacjent jest uprawniony i zobowiązany do podejmowania decyzji o swoim zdrowiu oraz stosowanych metodach badania i leczenia[2]. Może także postanowić o zaniechaniu stosowania metod proponowanych przez lekarza, co jest co do zasady wiążące. Do podejmowania decyzji w sposób świadomy niezbędne jest posiadanie maksymalnie szczegółowych informacji dotyczących stanu zdrowia, rokowania, proponowanych metod postępowania oraz ich konsekwencji – źródłem tych informacji może być wyłącznie osoba wykonująca zawód medyczny.

Historycznie pierwszym paradygmatem udzielania świadczeń zdrowotnych jest model paternalistyczny, opierający się na założeniu, że lekarz jako osoba posiadająca większy od pacjenta zasób wiedzy i doświadczenia w sprawach zdrowia i choroby może (i powinien) podejmować decyzje w przedmiocie procesu diagnostycznego oraz leczniczego[3]. Kieruje się bowiem z jednej strony racjonalnym namysłem nad najwłaściwszym sposobem postępowania w danej sytuacji, a z drugiej – regułami deontologii lekarskiej, wśród których kluczowe

1 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1876, 2280, 2705, z 2023 r. poz. 605.

2 J. Różyńska, P. Łuków, *Narodziny i natura bioetyki*, (w:) *Bioetyka*, red. J. Różyńska, W. Chańska, Warszawa 2013, s. 17.

3 J. Różyńska, P. Łuków, *Narodziny…*, dz. cyt., s. 17; G. Hołub, *Osoba w labiryncie decyzji moralnych. Bioetyka w perspektywie personalistycznej*, Kraków 2014, s. 39.

znaczenie ma zasada: dobro chorego najwyższym prawem[4]. To lekarz decyduje także, czy podejmować leczenie i w jakim kierunku powinno ono zmierzać, a więc w ogólnym sensie określa, co jest stanem chorobowym, a co stanem zdrowia (normą). Pacjent powinien zaakceptować autorytet oraz decyzje lekarza, poddając się wszystkim zaproponowanym metodom badania oraz leczenia. W opisanym systemie prawa pacjenta są pozornie doskonale chronione, ponieważ lekarz zobowiązany jest do kierowania się dobrem pacjenta. W praktyce jednak okazuje się, że samo „dobro pacjenta" nie jest kategorią jednoznaczną i może być różnie definiowane przez pacjenta i lekarza[5]. Poza tym lekarze mogą sprzeniewierzać się regułom deontologii i wówczas system paternalistyczny w żaden sposób nie chroni pacjenta przed lekarską arbitralnością.

W przeciwieństwie do modelu paternalistycznego, partnerski model udzielania świadczeń zdrowotnych uwzględnia aktywną rolę pacjenta na każdym etapie procesu diagnostyczno-leczniczego. To pacjent, na podstawie informacji i propozycji przedstawionych przez lekarza, podejmuje ostateczną decyzję w sprawie swojego zdrowia oraz metod postępowania. Również do pacjenta należy określenie, co jest stanem pożądanym (zdrowiem), a co niepożądanym (chorobą), może on bowiem odmówić leczenia na podstawie własnej hierarchii wartości.

Model partnerski również nie jest wolny od niedoskonałości. Przede wszystkim całkowicie zawodzi w sytuacji, gdy pacjent nie jest zdolny do podjęcia bądź wyrażenia woli albo wówczas, gdy odmawia wyrażenia zgody na leczenie chorób zakaźnych lub na poddanie się profilaktyce szczepień ochronnych. Ponadto może prowadzić do wynaturzeń związanych z uwzględnianiem nieuzasadnionych medycznie życzeń pacjenta, co jest dostrzegane przede wszystkim w zakresie medycyny estetycznej, ale także przy dobrowolnych amputacjach[6].

Z tych przyczyn w społeczeństwach demokratycznych ukształtował się model, który można określić jako mieszany. Regułą jest uzyskiwanie zgody pacjenta na wszelkie interwencje medyczne, a kiedy nie jest to możliwe dopuszcza się paternalizm ustawodawcy (szczepienia ochronne, leczenie przymusowe) bądź paternalizm innych osób (zgoda zastępcza, przypadki nagłe). Taki model postępowania przyjęty został również w polskim systemie prawa medycznego.

Prawo do informacji

Prawo pacjenta do informacji o swoim stanie zdrowia wynika z przyjęcia modelu partnerskiego udzielania świadczeń zdrowotnych. Prawo do informacji powinno obejmować cały proces diagnostyczno-leczniczy, nie tylko zaś sam moment wyrażania przez pacjenta zgody na interwencję medyczną[7].

4 Art. 2 ust. 2 Kodeksu Etyki Lekarskiej; P. Łuków, *Granice zgody: autonomia zasad i dobro pacjenta*, Warszawa 2005, s. 104–106.

5 P. Łuków, *Granice zgody…*, dz. cyt., s. 107.

6 W. Orski, *Granice ingerencji w ludzkie ciało*, (w:) *Bioetyka...*, dz. cyt., s. 217–219.

7 W. Galewicz, *Informacje medyczne i prawa pacjenta*, (w:) *Antologia bioetyki. Tom 5. Prawda, poufność, autonomia – problemy informacji w etyce medycznej*, red. W. Galewicz, s. 9–11.

Uzasadnieniem prawa do informacji jest z jednej strony zachowanie podmiotowości i autonomii pacjenta jako rzeczywistego gospodarza procesu diagnostycznego oraz leczniczego, a z drugiej obowiązek prawdomówności lekarza[8], który kształtuje wzajemne zaufanie pomiędzy pacjentem a lekarzem.

Kazimierz Szewczyk wyróżnił dwie kategorie argumentacji przemawiających za prawdomównością lekarza: nieinstrumentalne oraz instrumentalne. Do pierwszej grupy należy wyprowadzany z etyki cnót argument, że mówienie prawdy stanowi wartość samą w sobie i w związku z tym powinno być praktykowane przez lekarza, niezależnie od tego, czy służy również jakimkolwiek innym celom[9].

Wśród uzasadnień instrumentalnych wymienić można natomiast zasadę autonomii, zasadę najlepszego interesu pacjenta, zasadę kontraktu oraz skutki naruszenia prawdomówności w kontekście zaufania do służby zdrowia.

Zasada autonomii w kontekście medycznym wymaga, by pacjent podejmujący decyzję o swoim zdrowiu był poinformowany o wszystkich istotnych okolicznościach. Tylko w takiej sytuacji zgoda zostanie wyrażona w sposób świadomy oraz zgodny z wyznawanymi przezeń zasadami i planami życiowymi[10].

Zgodnie z zasadą najlepszego interesu obowiązkiem lekarza jest dbałość zarówno o fizyczność, jak i duchowość pacjenta, na którą składa się jego stan psychiczny, możliwość realizowania wyznawanych wartości[11]. Ujawnienie prawdy, w szczególności trudnej, daje pacjentowi szansę na uporządkowanie swoich spraw, zadbanie o najbliższych, uwolnienie od niepewności.

W myśl zasady kontraktu relacja pacjent–lekarz obejmuje określone prawa i obowiązki stron. Jednym z takich obowiązków jest prawdomówność lekarza, co ma szczególne znaczenie z uwagi na to, że pacjent jest stroną słabszą i zależną[12].

Najbardziej instrumentalny charakter ma argument wyprowadzany z konsekwencji braku szczerości na poziom społecznego zaufania do służby zdrowia, bowiem w dużej mierze pomija samego pacjenta. Ukrywanie prawdy przez lekarza powoduje podważenie zaufania i może zniechęcać pacjentów do mówienia prawdy, co przyczynia się do utrudnienia badania podmiotowego[13].

W przypadku obowiązku informacyjnego w polskich przepisach prawnych przewidziano dwa wyjątki. Po pierwsze, lekarz może nie udzielić pacjentowi informacji, o ile ten ostatni zgłosi takie żądanie[14]. Po drugie, lekarz może powstrzymać się od udzielenia informacji zdrowotnej w wyjątkowych sytuacjach, gdy przemawia za tym dobro pacjenta, a rokowanie

8 K. Szewczyk, *Prawdomówność w medycynie,* (w:) *Bioetyka...,* dz. cyt., s. 108; J. Suchorzewska, *Ból i cierpienie,* (w:) *Bioetyka...,* dz. cyt., s. 201; K. Michałowska, *Informowanie pacjenta w polskim prawie medycznym,* Prawo i Medycyna 2003, nr 13; P. Łuków, *Granice zgody…*, dz. cyt., s. 273–274.

9 K. Szewczyk, *Prawdomówność...*, dz. cyt., s. 113; P. Łuków, *Granice zgody…*, dz. cyt., s. 276.

10 K. Szewczyk, *Prawdomówność...*, dz. cyt., s. 109; A. Szpunar, *Zgoda uprawnionego w zakresie ochrony dóbr osobistych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1990, nr 1, s. 51.

11 M. Jantos, *Rozmowy lekarza...*, dz. cyt., s. 50.

12 P. Zaborowski, *Etyczny wymiar komunikacji z pacjentem,* (w:) *Bioetyka...,* dz. cyt., s. 148.

13 Tamże.

14 Art. 31 ust. 3 uzl.

jest niepomyślne. W takim przypadku lekarz zobowiązany jest do udzielenia informacji osobie, którą pacjent upoważnił oraz samemu pacjentowi, jeśli wyrazi on takie żądanie[15].

Pierwszy wyjątek uzasadniony jest zasadą autonomii, natomiast drugi, określany jako przywilej terapeutyczny, ma być uzasadniony dobrem pacjenta, niemniej wydaje się, że chroni on głównie lekarza przed przeprowadzeniem trudnej rozmowy. Poza tym to pacjent powinien określić, co jest dla niego dobre, a nie lekarz[16].

Oba wskazane powyżej wyjątki mogą jednak prowadzić do konfliktu z zasadą zgody wyrażanej świadomie. Jak wspomniano, podstawowym warunkiem wyrażenia takiej zgody jest posiadanie przez pacjenta wiedzy odnośnie do swojego stanu zdrowia, planowanej interwencji oraz jej skutków. W przypadku, gdy pacjent nie otrzyma powyższych informacji, nie może być mowy o świadomości przy wyrażaniu zgody[17]. Ponieważ świadomość jest konstytutywnym elementem zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego należy uznać, że w przypadku konieczności wyrażenia przez pacjenta zgody powyższych wyjątków nie można zastosować. W praktyce możliwa jest jednak realizacja pierwszego wyjątku, o ile informacja zdrowotna zostanie przekazana w formie pisemnej (na przykład w ramach rozpowszechnionych formularzy). Pacjent może bowiem wyrazić zgodę nie zapoznając się z zawartym w takim piśmie pouczeniem.

Zgoda na świadczenie zdrowotne

Podstawą podjęcia jakiejkolwiek interwencji medycznej jest zgoda, wyrażona uprzednio przez pacjenta, a jeśli porozumienie z nim jest niemożliwe – przez inną, uprawnioną osobę lub podmiot[18]. Wyrażenie zgody przez pacjenta powoduje przeniesienie odpowiedzialności za prawidłowo wykonaną interwencję w zakresie zdrowia na pacjenta[19], a z drugiej strony uchyla bezprawność czynu, popełnianego przez przedstawiciela zawodu medycznego podczas interwencji zdrowotnej[20]. Zgoda pacjenta wyznacza zakres i warunki interwencji[21], a jej brak bądź wadliwość stanowią naruszenie dóbr osobistych pacjenta[22].

Aby uznać, że udzielenie zgody ma charakter świadomy, niezbędne jest przekazanie pacjentowi przez lekarza zindywidualizowanej informacji odnośnie do stanu zdrowia, rozpoznania,

15 Art. 31 ust. 4 uzl.

16 W. Galewicz, *Informacje medyczne…*, dz. cyt., s. 14–27.

17 K. Szewczyk, *Prawdomówność…*, dz. cyt., s. 110; P. Łuków, *Zgoda na świadczenie zdrowotne i autonomia pacjenta,* (w:) *Bioetyka...*, dz. cyt., s. 79–83.

18 T. Beauchamp, J. Childress, *Principles of Biomedical Ethics*, New York-Oxford 2009, s. 112; wyrok SN z 20 kwietnia 2017 r., II CSK 435/16.

19 Wyrok SN z 19 czerwca 2019 r., II CSK 279/18.

20 E. Bagińska i in., *Umowy o świadczenie usług medycznych*, (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 9, red. W. Katner, Warszawa 2018, s. 416; wyrok SA w Krakowie z 24 października 2012 r., I ACa 962/12.

21 A. Dyszlewska-Tarnawska, *Komentarz do art. 32*, (w:) *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, red. L. Ogiegło, Warszawa 2015 (baza danych Legalis); postanowienie SN z 27 października 2005 r. III CK 155/05, OSNC 2006, nr 7–8, poz. 137.

22 Wyrok SA w Katowicach z 9 marca 2018 r., I ACa 203/16, wyrok SA w Warszawie z 13.02.2013 r., VI ACa 1013/12.

planowanej interwencji, jej przewidywanych skutków dla zdrowia pacjenta, związanego z nią ryzyka, możliwych działań niepożądanych oraz konsekwencji jej nieprzeprowadzenia[23]. Do pacjenta należy natomiast zapoznanie się z przedstawianą informacją i podjęcie decyzji w przedmiocie zgody na interwencję medyczną[24]. Proces decyzyjny można podzielić na dwa zasadnicze elementy: obiektywny, obejmujący całość wiedzy posiadanej przez pacjenta, w szczególności uzyskaną za pośrednictwem lekarza w informacji zdrowotnej oraz subiektywny, w którym mieszczą się emocje, lęki, zaufanie do lekarza, stosunek pacjenta do choroby i własnego ciała itd. Podejmowanie decyzji będzie przebiegało u każdej osoby inaczej, ponieważ osobowość opiera się na unikalnych doświadczeniach osobniczych. Dodatkowo na decyzję wpływa poziom zrozumienia informacji przekazywanej przez lekarza i możliwość wyjaśnienia powstających wątpliwości.

Poza spełnieniem przesłanki związanej z przekazaniem informacji, zgoda może być wyrażona wyłącznie przez pacjenta, który ma odpowiednie rozeznanie i może podjąć oraz wyrazić swoją wolę[25]. Brak kompetencji może mieć charakter uprzedni, jeśli powstał z przyczyn niezwiązanych z aktualnym stanem zdrowia pacjenta bądź następczy, kiedy ten stan zdrowia i brak kompetencji są ze sobą powiązane. W pierwszym z powyższych przypadków pacjent w ogóle nie może udzielić zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego, a w jej miejsce konieczne jest dopuszczenie zgody zastępczej, wyrażanej przez przedstawiciela ustawowego bądź sąd. W drugim przypadku natomiast pacjent może wyrazić zgodę (lub odmówić wyrażenia zgody) na udzielenie świadczeń zdrowotnych w warunkowym oświadczeniu zdrowotnym[26], określanym także jako oświadczenie *pro futuro*[27], oświadczenie na przyszłość, testament życia[28] bądź też ustanowić pełnomocnika do spraw zdrowia, upoważnionego do podejmowania decyzji z bezpośrednim skutkiem dla mocodawcy. Warunkowe oświadczenie zdrowotne stanowi zgodę na wyraźnie określone świadczenie zdrowotne, wyrażoną z pewnym wyprzedzeniem, uzasadnionym przykładowo oczekiwaniem na możliwość przeprowadzenia zabiegu. Wobec braku przeciwnej regulacji, uznać należy, że zgoda na udzielenie świadczenia zdrowotnego ważna jest bezterminowo, tym niemniej związek czasowy pomiędzy zgodą na udzielenie świadczenia zdrowotnego (bądź sprzeciwem) a samą interwencją powinien być dostatecznie ścisły[29]. Dopuszczalne jest także wykorzystanie tak wyrażonej zgody w przypadku utraty przez pacjenta możliwości wyrażenia zgody (na przykład przytomności). Warunkowe oświadczenie zdrowotne będzie wystarczające do wykonania interwencji o podwyższonym

23 R. Tymiński, *Odpowiedzialność lekarza za udzielenie informacji nadmiernej*, Prawo i Medycyna 2012, nr 1; wyrok SN z 31 sierpnia 2017 r.; V CSK 619/16, wyrok SN z 23 listopada 2007 r.; IV CSK 240/07, wyrok SO w Poznaniu z 14 maja 2018 r., I C 2297/15.

24 P. Sobolewski, *Zgoda na zabieg medyczny*, (w:) *System prawa medycznego. Instytucje prawa medycznego*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2018, s. 394–395.

25 T. Beauchamp, J. Childress, *Principles…*, dz. cyt., s. 112–117; P. Sobolewski, *Zgoda na zabieg…*, dz. cyt., s. 398.

26 P. Szudejko, *Problematyka warunkowych oświadczeń zdrowotnych w świetle polskiego prawa medycznego*, Prawo i Więź 2015, nr 4(14).

27 M. Syska, *Medyczne oświadczenia pro futuro na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2013, s. 33 i n.; P. Łuków, *Zgoda na świadczenie...*, dz. cyt., s. 84.

28 W. Chańska, *Pacjenci niezdolni do wyrażenia zgody*, (w:) *Bioetyka...*, dz. cyt., s. 97.

29 Postanowienie SN z 12 grudnia 2018 r., IV CSK 251/18.

ryzyku jedynie wówczas, gdy jego złożenie zostało poprzedzone udzieleniem informacji zdrowotnej w zakresie tej właśnie interwencji.

Wyrażenie zgody na świadczenie zdrowotne może nastąpić zarówno osobiście, jak i przez pełnomocnika, zgodnie z dyspozycją art. 95 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny[30]. Nie występują bowiem przesłanki negatywne, określone w tym przepisie – brak jest przepisu ustawowego, który wyłączałby udzielenie zgody przez pełnomocnika, a także nie sprzeciwia się temu właściwość tej czynności. Co więcej, w art. 32 ust. 2 uzl wyraźnie wskazano, że w przypadku pacjentów małoletnich lub niezdolnych do świadomego wyrażenia zgody, zgodę zastępczą na badanie lub udzielenie świadczenia zdrowotnego wyraża przedstawiciel ustawowy[31]. Podobne postanowienie zawarto w art. 9 ust. 2 upp. Z powyższych norm wynika, że wyrażenie zgody przez przedstawiciela (w tym także pełnomocnika) musi być dopuszczalne[32]. W przypadku utraty przez mocodawcę zdolności do wyrażenia zgody pełnomocnik może w dalszym ciągu działać z bezpośrednim skutkiem dla mocodawcy, o ile przeciwnego zastrzeżenia nie zawarto w treści pełnomocnictwa.

Podstawą decyzji w ramach zgody zastępczej bądź zgody wyrażanej przez pełnomocnika do spraw zdrowotnych jest koncepcja osądu zastępczego. Osąd zastępczy polega na próbie odtworzenia potencjalnej woli samego zainteresowanego, poprzez posłużenie się przesłankami obiektywnymi (w szczególności, gdy pacjent jest niekompetentny w sposób uprzedni) oraz, jeśli to tylko możliwe, także przesłankami subiektywnymi[33]. Przesłanki obiektywne składają się na wzorzec racjonalnego pacjenta, podejmującego decyzję na podstawie maksymalnej do uzyskania wiedzy, kierującego się wyłącznie własnym najlepiej pojmowanym interesem. Przesłanki subiektywne natomiast uwzględniają światopogląd pacjenta, jego potrzeby, wyrażane opinie, wierzenia itd. i co do zasady są dostępne osobom bliskim pacjentowi bądź pełnomocnikowi do spraw zdrowia[34].

W polskich przepisach regulujących zgodę zastępczą nie wskazano jakichkolwiek przesłanek, którymi powinna kierować się osoba bądź podmiot, wyrażający taką zgodę. Można zaryzykować stwierdzenie, że sąd kieruje się wyłącznie przesłankami obiektywnymi, odnoszącymi się do sytuacji zdrowotnej, ponieważ działa na podstawie wniosku skierowanego przez placówkę ochrony zdrowia, a taki wniosek z konieczności zawiera wyłącznie argumentację za przeprowadzeniem procedury medycznej, na którą ma zostać wyrażona

30 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, 2337, 2339, z 2023 r. poz. 326, 1285.

31 Uchwała SN z 13 maja 2015 r., III CZP 19/15.

32 I. Kunicki, *Uzyskiwanie zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego osobie niezdolnej do świadomego wyrażenia zgody*, (w:) *Prawne aspekty medycyny dotyczące stanów terminalnych*, red. G. Gura, P. Bednarski, Warszawa 2021, s. 2; odmiennie: L. Bosek, A. Pielak, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 13 maja 2015 r., III CZP 19/15*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2018, nr 6, s. 44; B. Janiszewska, *Pełnomocnictwo do wyrażenia zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego*, Monitor Prawniczy 2015, nr 15, s. 819; Z. Jancewicz, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 13 maja 2015 r., III CZP 19/15*, Roczniki Nauk Prawnych 2015, nr 4, s. 187–197.

33 T. Beauchamp, J. Childress, *Principles…*, dz. cyt., s. 187–189.

34 P. Łuków, *Granice zgody…*, dz. cyt., s. 111–112; N. Karczewska-Kamińska, *Przymus leczenia inne interwencje medyczne bez zgody pacjenta*, Warszawa 2018, s. 92.

zgoda[35]. Przedstawiciel ustawowy natomiast ma możliwość skorzystania także z przesłanek subiektywnych, natomiast żaden przepis go do tego nie zobowiązuje.

Zgoda na udzielenie świadczenia zdrowotnego powinna być także podejmowana w warunkach maksymalnie wolnych od wpływów zewnętrznych, w szczególności takich, które mają charakter nacisków. Obszarem, w którym taki nacisk może występować, jest przykładowo dawstwo organów podwójnych na rzecz osoby bliskiej. Oczywiście trudno wyobrazić sobie sytuację, w której osoba podejmująca decyzję w sprawie interwencji medycznych jest wolna od jakiegokolwiek wpływu zewnętrznego, niemniej można w tym zakresie postulować podjęcie starań, by wpływ ten był redukowany, chociażby przez zapewnienie w miarę możliwości czasu do samodzielnego namysłu.

W ramach podsumowania wypada podkreślić, że nawet spełnienie wszystkich przedstawionych wyżej wymogów może być niewystarczające dla tego, by konkretny pacjent objął świadomością treść wyrażanej zgody i wszystkie jej konsekwencje. Nie wydaje się zresztą możliwe wprowadzenie wymogu, by pacjent (czy też jakikolwiek inny adresat normy) w pełni zrozumiał treść przedstawianej mu informacji. Polskie przepisy prawne nie zawierają definicji zgody, wprowadzając prawo do wyrażenia zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego w art. 16 upp oraz w art. 34 w związku z art. 31 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentysty (dalej uzl)[36], przy czym zgodnie z treścią uzl, w przypadku zgody na świadczenia zdrowotne podwyższonego ryzyka, ustawodawca wyraźnie wskazał, że zgodę można wyrazić dopiero po uzyskaniu informacji zdrowotnej. Nie powinno jednak budzić wątpliwości twierdzenie, że każde oświadczenie woli, w tym również wyrażenie zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego wymaga, by składająca takie oświadczenie osoba obejmowała świadomością jego treść.

Treść obowiązku informacyjnego

Obowiązek informacyjny lekarza został określony w art. 31 uzl. Zgodnie z postanowieniami ustępu pierwszego, informacja obejmuje dane o stanie zdrowia, rozpoznaniu, proponowanych oraz możliwych metodach diagnostycznych i leczniczych, a także dających się przewidzieć następstwach zastosowania tych metod oraz ich zaniechania. W toku leczenia lekarz zobowiązany jest udzielić informacji także o wynikach leczenia oraz o rokowaniu[37]. Dodatkowo ustawodawca wprowadził wymóg, by informacja zdrowotna miała charakter przystępny, co jednak nie zostało zdefiniowane. Ustawa nie określa wymogu, by pacjent zrozumiał przedstawioną mu informację, niemniej słownikowa definicja terminu przystępny brzmi: „łatwy

35 Interesujący pogląd wyraża M. Jantos, stwierdzając, że personel medyczny powinien dbać także o stan psychiczny i emocjonalny pacjenta, a więc także o realizację wyznawanych przezeń wartości. Por. M. Jantos, *Rozmowy lekarza z pacjentem. Ćwiczenia w mówieniu prawdy*, (w:) *Bioetyka w zawodzie lekarza*, red. W. Chańska, J. Hartman, Warszawa 2010, s. 50.

36 T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1731, 1733, 2731, 2770, z 2023 r. poz. 605, 650.

37 J. Ciszewski, *Prawa pacjenta w aspekcie odpowiedzialności lekarza za niektóre szkody medyczne*, Gdańsk 2002, s. 45–47; M. Nesterowicz, *Prawo medyczne*, Toruń 1998, s. 79; U. Drozdowska, *Cywilnoprawna ochrona praw pacjenta*, Warszawa 2007, s. 143; J. Bujny, *Prawa pacjenta. Między autonomią a paternalizmem*, Warszawa 2007, s. 139–143.

do zrozumienia lub do przyswojenia"[38], a zatem informacja powinna być dostosowana do możliwości poznawczych pacjenta.

Jak wspomniano, lekarz może nie udzielić informacji zdrowotnej, jeśli zażąda tego pacjent oraz w wyjątkowych sytuacjach, gdy wobec niepomyślnego rokowania przemawia za tym dobro pacjenta, niemniej na jego żądanie takiej informacji musi udzielić.

Podmiotem uprawnionym do uzyskania informacji zdrowotnej jest przede wszystkim pacjent, o ile ukończył 16 lat, jak również inne osoby, o ile pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy wyraził na to zgodę. W przypadku, gdy pacjent nie ukończył 16 lat, jest nieprzytomny bądź niezdolny do zrozumienia znaczenia informacji, lekarz zobowiązany jest do udzielenia informacji osobie bliskiej, zdefiniowanej w art. 3 ust. ź 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 roku o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[39] jako małżonek, krewny do drugiego stopnia, powinowaty w linii prostej do drugiego stopnia, przedstawiciel ustawowy, osoba pozostająca we wspólnym pożyciu bądź osoba wskazana przez pacjenta. Pacjentom, którzy nie ukończyli 16 lat lekarz udziela informacji w zakresie i formie potrzebnej do przeprowadzenia procesu diagnostycznego i terapeutycznego, jest także zobowiązany do wysłuchania zdania takiego pacjenta.

Omówiona regulacja budzi kilka zastrzeżeń. Przede wszystkim nie jest jasne, w jaki sposób pacjent może zrealizować swoje prawo żądania udzielenia mu informacji zdrowotnej w trybie art. 31 ust. 4 uzl, jeśli lekarz nie jest zobowiązany do poinformowania o skorzystaniu z przywileju terapeutycznego (co zresztą byłoby sprzeczne z celem tego przywileju). Pacjent, którego nie informuje się o niekorzystnym rokowaniu musiałby z góry zakładać, że może wystąpić takie rokowanie, a lekarz będzie chciał skorzystać z przywileju terapeutycznego i żądać udzielenia mu informacji niejako „na wszelki wypadek". Rozwiązaniem tej sytuacji mogłoby być elastyczne stosowanie przywileju terapeutycznego i rezygnacja z niego w przypadkach, gdy pacjent jakimkolwiek swoim zachowaniem wskazuje, że chciałby poznać informację o swoim stanie zdrowia w pełnym zakresie.

Ustawodawca nie określił także, co oznacza niezdolność do zrozumienia znaczenia informacji zdrowotnej, co powoduje, że termin ten opiera się na lekarskiej arbitralności. Dodatkowo brak jest wymogu, by pacjent znajdował się w stanie, w którym sama informacja będzie dla niego zrozumiała.

Jak wskazano powyżej, informacja zdrowotna powinna zawierać sześć elementów: stan zdrowia, rozpoznanie, możliwe metody diagnostyczne i lecznicze, proponowane metody diagnostyczne i lecznicze, przewidywane następstwa zastosowania proponowanych metod oraz następstwa zaniechania ich zastosowania.

Opis stanu zdrowia pacjenta z konieczności nosi charakter ograniczony, w dużej mierze dotyczy wyłącznie aktualnego problemu zdrowotnego. Źródłem informacji jest często sam pacjent (badanie podmiotowe – wywiad), dlatego zbędne wydaje się powtarzanie ich pa-

38 *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: *przystępny*, sjp.pwn.pl/sjp/przystepny;2512642.html (1.07.2023).

39 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1876, 2280, 2705, z 2023 r. poz. 605.

cjentowi. Może to mieć jednak pewne znaczenie, ponieważ tylko w ten sposób pacjent ma możliwość ustalenia, czy lekarz uwzględnił wszystkie przekazane mu informacje[40].

Drugim elementem informacji zdrowotnej jest rozpoznanie, co prowadzi do znacznych trudności interpretacyjnych. Po pierwsze, rozpoznanie nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa, stąd konieczne jest posłużenie się definicją słownikową, zgodnie z którą jest to stwierdzenie rodzaju choroby[41]. Po drugie, na etapie diagnostycznym co do zasady nie może być jeszcze rozpoznania choroby, skoro diagnoza ma być dopiero postawiona na podstawie badań dodatkowych. Na tym etapie lekarz może co najwyżej przedstawić hipotezę dotyczącą rozpoznania, którą dalszy proces diagnostyczny potwierdzi bądź wykluczy. Taka interpretacja prowadzi jednak do sprzeczności przepisów dotyczących informacji zdrowotnej z przepisami dotyczącymi udzielania zgody na udzielanie świadczeń zdrowotnych. Skoro bowiem przed wyrażeniem zgody pacjent powinien otrzymać informację o rokowaniu, a rokowanie wynika z badań, to nie sposób wyrazić zgodnej z przepisami zgody na takie badania.

Kolejne elementy informacji zdrowotnej to możliwe oraz proponowane metody diagnostyczne i lecznicze. Brzmienie przepisu wskazuje na to, że lekarz powinien wskazać wszystkie możliwe metody, a następnie przedstawić te, które w danej sytuacji proponuje. W praktyce stosowanie tego przepisu może być problematyczne, przykładowo trudno wskazać zasadność omawiania metod, które wprawdzie są nadal możliwe, ale obecnie uważa się je za przestarzałe. Wskazywanie metod niesprawdzonych, trudno dostępnych lub kosztownych i niepodlegających refundacji ze środków NFZ, może natomiast dawać pacjentom fałszywą nadzieję. Lekarz nie powinien też spędzać czasu na analizie i przedstawianiu metod, które są możliwe, ale dadzą znacznie gorsze rezultaty, niż metoda ostatecznie zaproponowana. Niemniej trzeba podkreślić, że zastosowanie opisanych tu rozumowań doprowadzi do sprzeczności z treścią przepisu ustawy, który wyraźnie stanowi, że należy przedstawić możliwe metody i nie upoważnia lekarza do prowadzenia jakiejkolwiek wstępnej ich selekcji. Można przypuszczać, że w praktyce lekarz koncentruje największą uwagę na przedstawieniu tych metod, które zaproponuje pacjentowi.

Po przedstawieniu planowanej do przeprowadzenia metody lekarz zobowiązany jest do wskazania dających się przewidzieć następstw jej zastosowania. Ponownie, w obowiązujących w tym zakresie przepisach ustawodawca stosuje dość niejasny termin: dające się przewidzieć, co może prowadzić do wniosku, że lekarz musi przedstawić wszystkie konsekwencje zastosowania proponowanej metody, w tym najmniej prawdopodobne skutki uboczne czy działania niepożądane. Taki wymóg wydaje się wysoce niepraktyczny, o ile w ogóle możliwy do realizacji w ograniczonym czasie, który lekarz może poświęcić jednemu pacjentowi.

Ostatni wymóg dotyczy przedstawienia konsekwencji niezastosowania proponowanej metody, stanowiąc rodzaj uzasadnienia dla propozycji lekarza.

Prawo pacjenta do informacji zostało odrębnie uregulowane w rozdziale 3 upp, w szczególności w art. 9. Zgodnie z powyższym artykułem, pacjent, który ukończył 16 lat lub jego

40 B. Janiszewska, *Obowiązki podmiotów leczniczych,* (w:) *System prawa medycznego. Instytucje prawa medycznego*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2018, s. 976–979.

41 *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: *rozpoznanie*, sjp.pwn.pl/sjp/rozpoznanie;2517008 (1.07.2023).

przedstawiciel ustawowy mają prawo do uzyskania od osoby wykonującej zawód medyczny informacji o stanie zdrowia, rozpoznaniu, możliwych i proponowanych metodach diagnostycznych i leczniczych, dających się przewidzieć następstwach zarówno ich zastosowania, jak i zaniechania, wynikach leczenia oraz o rokowaniu. Informacja jest udzielana w zakresie świadczeń udzielanych przez konkretną osobę i zgodnie z jej uprawnieniami[42]. Pacjent, który nie ukończył 16 lat, ma prawo do otrzymania informacji w zakresie i formie, potrzebnych do prawidłowego przebiegu procesu diagnostyczno-terapeutycznego[43].

Pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy może także wyrazić zgodę na udzielenie powyższych informacji innym osobom[44]. Pacjent może zażądać, by nie udzielać mu informacji o stanie zdrowia, takiego uprawnienia nie ma jednak przedstawiciel ustawowy[45].

Po otrzymaniu informacji pacjent ma prawo przedstawić osobie wykonującej zawód medyczny swoje zdanie w zakresie objętym taką informacją[46]. W przypadku skorzystania z przywileju terapeutycznego, pacjent ma prawo zażądać udzielenia mu informacji w pełnym zakresie[47].

Regulacja upp wprowadza możliwość wyrażenia przez pacjenta wątpliwości dotyczących przedstawionej informacji, niemniej nie nakłada na osobę wykonującą zawód medyczny obowiązku uzupełnienia tej informacji ani rozpoczęcia z pacjentem dialogu. Takie działania mogą być jednak podejmowane w ramach decyzji samego lekarza.

Forma realizacji obowiązku informacyjnego

Ustawodawca nie określił, jaką formę powinna przyjmować informacja zdrowotna, udzielana pacjentowi, w szczególności czy powinna to być forma ustna, czy pisemna. Art. 34 ust. 2 uzl stanowi, że informacja zdrowotna powinna zostać udzielona pacjentowi przed wyrażeniem przez niego pisemnej zgody na zabieg operacyjny bądź na zastosowanie metody leczenia lub diagnostyki, stwarzających dla pacjenta podwyższone ryzyko. Nawet jednak w tym przypadku nie wskazano, czy konieczne jest udzielenie informacji również w formie pisemnej. Wnioskując *a contrario* z art. 34 ust. 8 uzl, można stwierdzić, że ustawodawca nie wprowadził również wymogu potwierdzenia faktu udzielenia informacji w dokumentacji medycznej. Zachowanie formy pisemnej dla potwierdzenia udzielenia informacji zdrowotnej stanowi zatem wyłącznie praktykę, której uzasadnienia można poszukiwać w chęci zabezpieczenia interesów lekarza w przypadku prowadzenia postępowań odszkodowawczych, karnych bądź dyscyplinarnych. Umieszczenie kopii informacji zdrowotnej w dokumentacji medycznej może stanowić istotny dowód udzielenia takiej informacji oraz jej treści.

42 Art. 9 ust. 1–2 upp.
43 Art. 9 ust. 7 upp.
44 Art. 9 ust. 3 upp.
45 Art. 9 ust. 4 upp.
46 Art. 9 ust. 5 upp.
47 Art. 9 ust. 6 upp.

Wykorzystanie formularzy informacyjnych

Rozwiązaniem często stosowanym przez placówki ochrony zdrowia jest przekazywanie pacjentowi formularza zgody na wykonanie interwencji medycznych o podwyższonym ryzyku, który zawiera informację medyczną[48]. Informacja zamieszczona w formularzu ma charakter ogólny, nie uwzględniając indywidualnej sytuacji pacjenta. Formularz dotyczy bowiem nie tyle samego pacjenta, co proponowanej procedury i jest przygotowywany ze znacznym wyprzedzeniem, a następnie wręczany kolejnym pacjentom w postaci wydrukowanych kopii. Lekarz nie dokonuje żadnych dodatkowych adnotacji na formularzu, poza ewentualnie zamieszczeniem danych osobowych pacjenta, który ma potwierdzić otrzymanie formularza oraz wyrażenie zgody na proponowaną interwencję medyczną. W niektórych przypadkach te informacje wpisuje w formularzu sam pacjent.

Formularze nie zawierają wszystkich elementów, wynikających z art. 31 ust. 4 uzl i opisanych w poprzednim podrozdziale. Ze względu na ogólny charakter formularza nie może być mowy o zindywidualizowanym opisie stanu zdrowia pacjenta. Można przypuszczać, że formularz nie będzie zawierał także listy wszystkich możliwych metod diagnostycznych i leczniczych, ponieważ jego celem jest zaproponowanie pacjentowi zastosowania konkretnej metody i uzyskanie na nią zgody. Treść formularza ograniczona będzie natomiast często do opisu tej właśnie procedury medycznej oraz do wskazania jej dających się przewidzieć następstw, w tym skutków ubocznych i działań niepożądanych, może także zawierać przedstawienie następstw zaniechania proponowanej metody.

Pomimo powyższych zastrzeżeń, praktyka stosowania formularzy informacyjnych nie może być uznana za niewłaściwą, o ile formularze nie zastępują prawidłowej komunikacji z pacjentem, a stanowią jedynie jej element bądź uzupełnienie[49]. Wręczenie formularza zamiast przeprowadzenia wymagającej rozmowy, chociaż uzasadnione względami praktycznymi, może prowadzić do pozbawienia pacjenta godności, zostawiając go sam na sam wobec trudnej decyzji. Formularze informacyjne nie umożliwiają także wyjaśnienia pojawiających się wątpliwości ani pogłębienia przedstawionych w nich informacji. Pacjent sprowadzony jest do roli petenta, który otrzymuje pouczenie do zapoznania się i samodzielnej interpretacji. O ile lekarz nie towarzyszy mu w tym procesie, udzielając dodatkowych wyjaśnień, składających się na wszystkie normatywne elementy informacji zdrowotnej, należy uznać, że autonomia pacjenta (prawo do prywatności) jest naruszane przez stosowanie formularzy informacyjnych. Dodatkowo informacja zdrowotna przekazana w takiej formie może nie spełniać określonego przepisem wymogu przystępności.

Jak się wydaje, ustawodawca jest świadomy przedstawionych powyżej niedoskonałości przepisów, o czym może świadczyć regulacja obowiązku informacyjnego, zawarta w ustawie o leczeniu niepłodności. W tym akcie prawnym określono, że wyrażenie zgody na dawstwo komórek rozrodczych, wymaga pisemnego potwierdzenia przez dawcę, że została mu

48 W ramach analiz przeprowadzono badania formularzy informacyjnych, stosowanych w: Szpitalu Specjalistycznym im. Świętej Rodziny w Warszawie, Wojskowym Instytucie Medycznym w Warszawie, Warszawskim Szpitalu Południowym w Warszawie oraz Szpitalu Grochowskim w Warszawie.

49 P. Zaborowski, *Etyczny wymiar…*, dz. cyt., s. 147.

udzielona szczegółowa informacja przez przygotowaną do tego osobę. Informacja ta opisuje rodzaj zabiegu, jego cel oraz charakter, wskazuje badania laboratoryjne niezbędne do jego wykonania oraz stanowi, że pacjent ma prawo do uzyskania wyników tych badań. Dodatkowo w informacji określa się sposób gromadzenia i ochrony danych osobowych, ryzyko związane z pobraniem komórek rozrodczych, dających się przewidzieć następstwach takiego pobrania dla stanu zdrowia dawcy oraz środki bezpieczeństwa, wdrożone dla ochrony danych dawcy. Ostatnim elementem jest informacja o zakresie i skutkach prawnych wykorzystania pobranych komórek rozrodczych do dawstwa partnerskiego, w tym także sytuacji prawnej urodzonego wskutek procedury wspomaganej prokreacji dziecka. Dodatkowo ustawodawca wyposażył dawcę w prawo do zadawania w powyższym zakresie pytań oraz do uzyskana na te pytania wyczerpujących odpowiedzi[50]. Powyższe rozwiązanie zostało także powtórzone *mutatis mutandis* w innych przepisach ustawy[51], tworząc nową jakość w zakresie realizacji praw pacjenta, w szczególności jego prawa do prywatności.

Przepisy dotyczące obowiązku informacyjnego zawarte w ustawie o leczeniu niepłodności stanowią *legis specialis* względem ogólnej regulacji, wynikającej z uzl. Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, by lekarze stosowali te podwyższone standardy również w innych przypadkach jako standard postępowania odpowiedni dla wzmacniania podmiotowości pacjenta w procesie diagnostycznym i terapeutycznym.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych powyżej rozważań wynika, że rozpowszechniona w polskim systemie opieki zdrowotnej praktyka wręczania pacjentom formularzy zdrowotnych może prowadzić do wypaczenia istoty relacji lekarz–pacjent, opartej na uznaniu podmiotowości pacjenta i jego roli jako rzeczywistego gestora procesu diagnostyczno-leczniczego. Samo wręczenie bezosobowego, nierzadko niezrozumiałego dla laika formularza, zawierającego zgodę na przeprowadzenie metody podwyższonego ryzyka nie powinno zastępować rozmowy z pacjentem i nie może być uznane za realizację obowiązków wynikających z przytoczonych przepisów uzl i upp. Jak wskazano, formularze informacyjne nie zawierają wszystkich elementów informacji zdrowotnej, przewidzianych w ustawie (ponieważ nie odnoszą się do indywidualnej sytuacji pacjenta, a mają charakter ogólny) i chociaż mają niebagatelne znaczenie dla uporządkowania procesu udzielania świadczeń zdrowotnych oraz dla realizacji celów dowodowych, nie powinny być traktowane jako wyczerpujące i zrozumiałe przedstawienie pacjentowi informacji zdrowotnej.

50 Art. 29 ust. 1 pkt 3) ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 442).

51 Art. 30 ust. 1 pkt 4), art. 31 ust. 1 pkt 4), art. 32 ust. 1 pkt 3), art. 32 ust. 2 pkt 4), art. 36 ust. 1 pkt 5) ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności.

Bibliografia

Literatura

Bagińska E. i in., *Umowy o świadczenie usług medycznych*, (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 9, red. W. Katner, Warszawa 2018.

Beauchamp, T., Childress J., *Prinicples of Biomedical Ethics*, New York–Oxford 2009.

Bosek L., Pielak A., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 13 maja 2015 r., III CZP 19/15*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2018, nr 6, s. 35–45.

Bujny J., *Prawa pacjenta. Między autonomią a paternalizmem*, Warszawa 2007.

Chańska W., *Pacjenci niezdolni do wyrażenia zgody*, (w:) *Bioetyka*, red. J. Różyńska, W. Chańska, Warszawa 2013, s. 96–107.

Ciszewski J., *Prawa pacjenta w aspekcie odpowiedzialności lekarza za niektóre szkody medyczne*, Gdańsk 2002.

Drozdowska U., *Cywilnoprawna ochrona praw pacjenta*, Warszawa 2007.

Dyszlewska-Tarnawska A., *Komentarz do art. 32*, (w:) *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, red. L. Ogiegło, Warszawa 2015 (baza danych Legalis).

Galewicz W., *Informacje medyczne i prawa pacjenta*, (w:) *Antologia bioetyki. Tom 5. Prawda, poufność, autonomia – problemy informacji w etyce medycznej*, red. W. Galewicz, Kraków 2018.

Hołub G., *Osoba w labiryncie decyzji moralnych. Bioetyka w perspektywie personalistycznej*, Kraków 2014.

Jancewicz Z., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 13 maja 2015 r., III CZP 19/15*, Roczniki Nauk Prawnych 2015, nr 4, s. 187–197.

Janiszewska B., *Obowiązki podmiotów leczniczych*, (w:) *System prawa medycznego. Instytucje prawa medycznego*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2018.

Janiszewska B., *Pełnomocnictwo do wyrażenia zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego*, Monitor Prawniczy 2015, nr 15, s. 1043–1049.

Jantos M., *Rozmowy lekarza z pacjentem. Ćwiczenia w mówieniu prawdy*, (w:) *Bioetyka w zawodzie lekarza*, red. W. Chańska, J. Hartman, Warszawa 2010.

Karczewska-Kamińska N., *Przymus leczenia inne interwencje medyczne bez zgody pacjenta*, Warszawa 2018.

Kunicki I., *Uzyskiwanie zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego osobie niezdolnej do świadomego wyrażenia zgody,* (w:) *Prawne aspekty medycyny dotyczące stanów terminalnych*, red. G. Gura, P. Bednarski, Warszawa 2021.

Łuków P., *Granice zgody: autonomia zasad i dobro pacjenta*, Warszawa 2005.

Łuków P., *Zgoda na świadczenie zdrowotne i autonomia pacjenta*, (w:) *Bioetyka*, red. J. Różyńska, W. Chańska, Warszawa 2013, s. 73–84.

Michałowska K., *Informowanie pacjenta w polskim prawie medycznym*, Prawo i Medycyna 2003, nr 13, s. 106–116.

Nesterowicz M., *Prawo medyczne*, Toruń 1998.

Orski W., *Granice ingerencji w ludzkie ciało*, (w:) *Bioetyka*, red. J. Różyńska, W. Chańska, Warszawa 2013, s. 207–219.

Różyńska J., Łuków P., *Narodziny i natura bioetyki,* (w:) *Bioetyka*, red. J. Różyńska, W. Chańska, Warszawa 2013, s. 15–31.

Sobolewski P., *Zgoda na zabieg medyczny*, (w:) *System prawa medycznego. Instytucje prawa medycznego*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2018.

Suchorzewska J., *Ból i cierpienie*, (w:) *Bioetyka*, red. J. Różyńska, W. Chańska, Warszawa 2013, s. 191–206.

Syska M., *Medyczne oświadczenia pro futuro na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2013.

Szewczyk K., *Prawdomówność w medycynie*, (w:) *Bioetyka*, red. J. Różyńska, W. Chańska, Warszawa 2013, s. 108–120.

Szpunar A., *Zgoda uprawnionego w zakresie ochrony dóbr osobistych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1990, nr 1, s. 41–57.

Szudejko P., *Problematyka warunkowych oświadczeń zdrowotnych w świetle polskiego prawa medycznego*, Prawo i Więź 2015, nr 4 (14), s. 46–56.

Tymiński R., *Odpowiedzialność lekarza za udzielenie informacji nadmiernej*, Prawo i Medycyna 2012, nr 1, s. 44–58.

Zaborowski P., *Etyczny wymiar komunikacji z pacjentem*, (w:) *Bioetyka*, red. J. Różyńska, W. Chańska, Warszawa 2013, s. 135–152.

Akty prawne

Kodeks Etyki Lekarskiej przyjęty podczas Nadzwyczajnego II Krajowego Zjazdu Izb Lekarskich w 1991 r.

Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 442).

Ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1731, 1733, 2731, 2770 z 2023 r. poz. 605, 650).

Ustawa z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1876, 2280, 2705, z 2023 r. poz. 605).

Orzecznictwo

Postanowienie SN z 12 grudnia 2018 r., IV CSK 251/18.

Postanowienie SN z 27 października 2005 r., III CK 155/05, OSNC 2006, nr 7–8, poz. 137.

Uchwała SN z 13 maja 2015 r., III CZP 19/15.

Wyrok SA w Katowicach z 9 marca 2018 r., I ACa 203/16.

Wyrok SA w Krakowie z 24 października 2012 r., I ACa 962/12.

Wyrok SA w Warszawie z 13 lutego 2013 r., VI ACa 1013/12.

Wyrok SN z 19 czerwca 2019 r., II CSK 279/18.

Wyrok SN z 20 kwietnia 2017 r., II CSK 435/16.

Wyrok SN z 23 listopada 2007 r., IV CSK 240/07.

Wyrok SN z 31 sierpnia 2017 r., V CSK 619/16.

Wyrok SO w Poznaniu z 14 maja 2018 r., I C 2297/15.

Pozostałe źródła

Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl (1.07.2023).

CYTOWANIE

Piotr Szudejko, *Treść i forma informacji zdrowotnej w kontekście realizacji prawa pacjenta do decydowania o sobie*, Studia Administracyjne 2(18)/2023, 29–43, DOI: 10.18276/sa.2023.18-03.

Studia Administracyjne 2(18)/2023 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2023.18-04 | s. 45–62

Grzegorz Wesołowski

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie
grzegorz@wesolowskikancelaria.pl

OPEN ACCESS
CC BY SA

Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu dotyczącym wzruszenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

ABSTRAKT

W tekście tym dokonano analizy zagadnienia dotyczącego udziału społeczeństwa w postępowaniach nadzwyczajnych regulowanych przepisami k.p.a.[1], w toku których możliwe jest wzruszenie ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a w których na prawach strony brała udział organizacja ekologiczna. W literaturze[2] analizuje się problematykę samego udziału organizacji ekologicznej w toku prowadzonego postępowania, w następstwie którego ma zostać wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. W wielu publikacjach w sposób wyczerpujący przedstawiono kwestię związaną z udziałem organizacji społecznej w postępowaniach nadzwyczajnych[3] wszczętych na podstawie przepisów k.p.a., natomiast nie poświęca się szerszej uwagi zagadnieniu związanemu z możliwością udziału w tych postępowaniach organizacji ekologicznej. W tym kontekście pojawia się zasadnicze pytanie – czy w każdym z tych postępowań będzie konieczny udział społeczeństwa, a tym samym dopuszczalny będzie udział organizacji ekologicznej w toku takiego postępowania na prawach strony? Podczas badań wykorzystano metody: dogmatyczno-prawną oraz prawnoporównawczą.

1 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.) – dalej: k.p.a.

2 I. Rumianowska, *Grupy interesu i grupy nacisku w ochronie środowiska*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2009, nr 3 (74), s. 366–377; A. Barczak, *Udział organizacji ekologicznej w ochronie środowiska a granice realizacji przeze nie prawa do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa*, Studia Prawnicze KUL 2020, nr 3 (83), s. 29–44; W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Wrocław 2011, s. 251–265; A. Wilk-Ilewicz, *Udział społeczeństwa w uzyskaniu decyzji środowiskowej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015, nr 5 (62), s. 62–76.

3 Zob. B. Adamiak, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 18, Warszawa 2022, s. 270–344; I. Gołaszewski, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 7, Warszawa 2021, s. 247–256; Z. Kmieciak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtunia, Warszawa 2023, s. 263–273.

SŁOWA KLUCZOWE

udział społeczeństwa, organizacja ekologiczna, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, wznowienie postępowania administracyjnego

Participation of an ecological organization in the proceedings to revoke the final decision on environmental conditions under the provisions of the Code of Administrative Procedure

ABSTRACT

The study analyzes the issue of public participation in extraordinary proceedings regulated by the provisions of the Code of Administrative Procedure where it is possible to revoke the final decision on environmental conditions, in which an ecological organization may participate as a party. The literature analyzes the issue of the very participation of an ecological organization in the course of the proceeding as a result of which a decision on environmental conditions is to be issued. However, no wider interest is devoted to the issue related to the possibility of participation of an ecological organization in extraordinary proceedings specified in the provisions of the Code of Administrative Procedure. In this context, a fundamental question arises: will the participation of the public be necessary in each of these proceedings, and thus the participation of an ecological organization in the course of such proceedings on the rights of a party will be allowed?

The dogmatic and legal method was adopted as the research method.

KEYWORDS

public participation, ecological organization, decision on environmental conditions, resumption of administrative proceedings

Wprowadzenie

Zagadnienie udziału społeczeństwa, w tym organizacji ekologicznej, w toku prowadzonych postępowań, w których wymagana jest ocena oddziaływania na środowisko w związku z realizacją przedsięwzięć, które mogą zawsze znacząco oddziaływać albo potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisku, była przedmiotem zarówno orzecznictwa sądowo-administracyjnego[4], jak i doktryny[5]. W większości dostępnych opracowań skoncentrowano się na uprawnieniach organizacji ekologicznych uczestniczących w postępowaniu administracyjnym, natomiast zasadniczo nie odniesiono się do kwestii, czy organizacja ekologiczna, która brała udział w danym postępowaniu zakończonym ostateczną decyzją administracyjną,

4 Zob. wyrok NSA z 8 marca 2022 r., III OSK 1005/21, Legalis nr 2693331; wyrok NSA z 23 marca 2021 r., III OSK 57/21, Legalis nr 2555258; wyrok WSA w Olsztynie z 28 listopada 2019 r. II SA/Ol 756/19, Legalis nr 2290468.

5 Zob. A. Barczak, *Udział organizacji ekologicznej*…, dz. cyt., s. 29–44; W. Radecki, *Ochrona walorów*…, dz. cyt., s. 251–265; A. Wilk-Ilewicz, *Udział społeczeństwa*…, dz. cyt., s. 62–76; B. Draniewicz, *Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, Monitor Prawniczy 2011, nr 1, s. 12.

będzie również mogła wziąć udział na prawach strony w postępowaniach nadzwyczajnych określonych w k.p.a.?

Podczas pracy nad powyższym zagadnieniem posłużono się metodą prawno-dogmatyczną.

Organizacja ekologiczna – definicja, cechy charakterystyczne

Ochrona środowiska, jak i korzystanie z jego zasobów są przestrzenią, gdzie ścierają się konkurencyjne interesy jego użytkowników i powstają liczne konflikty interesów wynikające z konkurencyjności celów jego użytkowników[6]. Korzystających ze środowiska, będących potencjalnymi uczestnikami działań zbiorowych w tym obszarze, z punktu widzenia sposobu postrzegania środowiska przyrodniczego, można podzielić na następujące grupy/kategorie:

- podmioty gospodarcze, dla których korzystanie ze środowiska przyrodniczego jest istotnym czynnikiem warunkującym działalność gospodarczą oraz znaczącym składnikiem ich funkcji użyteczności,
- poszczególne osoby i grupy społeczne, dla których środowisko przyrodnicze jest wartością samą w sobie, zatem zainteresowane są jego ochroną i racjonalnym gospodarowaniem jego zasobami,
- poszczególne osoby i grupy osób wykorzystujące własną aktywność w ochronie środowiska jako środek do osiągnięcia innych celów, dla uzyskania indywidualnych korzyści materialnych, społecznych, politycznych (ewentualne regulacje są „produktem ubocznym")[7].

Szczególną rolę odgrywają w tym zakresie organizacje ekologiczne, które możemy zaliczyć do trzeciej grupy. Zagadnienie udziału tych podmiotów w postanowieniach Konstytucji RP[8] nie zostało wprost skonkretyzowane. Na uwagę jednak zasługują dwa artykuły – 54 ust. 1 Konstytucji RP, zapewniający każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, w tym także informacji dotyczącej ochrony środowiska, jak również art. 74 Konstytucji RP, w którym określono obowiązki władzy publicznej w zakresie ochrony środowiska, jak np. zadanie wspierania działań obywateli które mają na celu ochronę i poprawę stanu środowiska.

Podstawowe regulacje ustawowe związane z kwestiami wskazanymi w art. 74 ust. 4 Konstytucji RP normują przepisy odnoszące się do udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, zawarte w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie; udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[9]. Wprowadzone w treści u.o.o.ś. zasady „udziału społeczeństwa w ochronie środowiska" oparte zostały na

6 I. Rumianowska, *Konflikty ekologiczne a działania zbiorowe w zakresie użytkowania i ochrony środowiska*, Kwartalnik Ekonomia i Prawo 2012, nr 1 (8), s. 89–102.

7 I. Rumianowska, *Grupy interesu*…, dz. cyt., s. 366–377.

8 Konstytucja Rzeczpospolitej Polski z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.), dalej: Konstytucja RP.

9 Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 z późn. zm.), dalej: u.o.o.ś.

założeniach wynikających z Konwencji z Aarhus[10] (dalej: Konwencja). W dokumencie tym podkreślono, że należy włączać społeczeństwo do podejmowania przez organy państwa rozstrzygnięć dotyczących wskazanych typów przedsięwzięć oddziałujących na środowisko oraz przy przyjmowaniu przez te organy dokumentów typu: plany, programy i strategie w sprawach związanych ze środowiskiem. Zawarty w Konwencji wymóg zapewnienia „dostępu do sądu" w sprawach związanych z dostępem do informacji o środowisku i udziałem społeczeństwa[11]. Zgodnie z treścią z art. 2 ust. 5 Konwencji pod pojęciem „Zainteresowana społeczność", w ujęciu Konwencji, należy rozumieć część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska. Dla potrzeb niniejszej definicji za posiadające interes w tym zakresie uważa się organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym. W zakresie tej definicji oczywiście zawiera się również pojęcie organizacji ekologicznej określonej w przepisach u.o.o.ś. Należy wskazać ponadto, że zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 Konwencji dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, każda ze stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie zostały określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Uszczegółowienie i wprowadzenie przedmiotowych regulacji do krajowych porządków prawnych pozostawiono wszystkim krajom – stronom Konwencji. Tym samym niezasadne jest stosowanie przepisów Konwencji wprost w danym porządku prawnym. Faktyczne przyjęcia zobowiązań wynikających z Konwencji w odniesieniu do udziału społeczeństwa nastąpiło w dyrektywie 2003/35/UE[12], znowelizowane postanowienia dotyczące udziału społeczeństwa zostały także wprowadzone do dwóch dyrektyw 85/337/EWG[13] i 2001/42/WE[14], dotyczących procedur oddziaływania na środowisko[15].

Wraz z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego u.o.o.ś. organizacje ekologiczne zaczęły uczestniczyć w toku postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie przepisów materialnych tej ustawy. Tym samym w polskim porządku prawnym wprowadzono zasady udziału społeczeństwa, w tym również organizacji społecznych (także ekologicznych) w toku postępowań administracyjnych dotyczących uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W obowiązującym stanie prawnym wprowadzono definicję legalną

10 Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706).

11 M. Górski, *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1457–1725.

12 Dyrektywa 2003/35/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. w sprawie przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. EU L 156, 25/06/2003 P. 0017–0025).

13 Dyrektywa 85/337/EWG Rady z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. UE L 175, 05/07/1985, s. 0040–0048).

14 Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. UE L 197, s. 0030–0037).

15 W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych*…, dz. cyt., s. 251–265.

organizacji ekologicznej. Pod pojęciem tym należy rozumieć organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska (art. 3 pkt 10 u.o.o.ś.). W celu dokładnego określenia zakresu przedstawionej definicji należy dodatkowo sięgnąć do zawartego w postanowieniach k.p.a. terminu organizacji społecznej, zgodnie z którym organizacjami społecznymi są organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne (art. 5 § 2 pkt 5 i art. 31 k.p.a.)[16].

Aby organizacja ekologiczna mogła legalnie funkcjonować w obrocie prawnym, powinna spełnić pewne warunki. W ich obrębie wyróżnia się statut, wyodrębnienie organizacyjne, działanie legalne, prowadzenie działalności w określonym czasie.

Statut organizacji (lub inny akt założycielski) powinien w sposób niebudzący wątpliwości definiować cele przez nią realizowane, które z kolei będą określały granice przedmiotowe spraw pozostających w kręgu zainteresowania konkretnej organizacji. Tym samym, aby organizacja społeczna została uznana za organizację ekologiczną, nie może budzić wątpliwości to, że ochrona środowiska znajduje się w kręgu jej zainteresowań, ujawnionych w statucie. Z aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych[17] wynika, że zawarte w definicji pojęcie „ochrony środowiska" należy interpretować szeroko. Może ono obejmować działania bezpośrednio kształtujące środowisko, jak i tylko wpływające na jego kształtowanie przez inne podmioty. Organizacja ekologiczna może zajmować się ochroną środowiska jako całością, określonym elementem środowiska lub ochroną środowiska w określonym miejscu. Ochrona środowiska nie musi być wyłącznym celem statutowym organizacji ekologicznej[18]. W zakresie wyodrębnienia organizacyjnego, powinna stanowić pewną całość, która jednocześnie funkcjonuje w określonych ramach prawnych i organizacyjnych. Prowadzone przez organizację ekologiczną działanie powinno być legalne i w tym zakresie funkcjonować w obrocie prawnym[19]. Powyższe wprost oznacza, że organizacja ekologiczna będąca jednocześnie organizacją społeczną musi działać w jednej z przewidzianych prawem form organizacyjnych (np. stowarzyszenia, fundacja). Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. organizacja ekologiczna, aby mogła brać udział w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, musi prowadzić działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania[20].

Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swoich wyroków[21] wyjaśnił, że określony wymóg prowadzenia działalności statutowej przez co najmniej 12 miesięcy przed wszczęciem postępowania nie jest sprzeczny z ideą szerokiego udziału społeczeństwa w postępowaniach związanych z ochroną środowiska, gdyż nie wyklucza udziału w nich organizacji ekologicznych, a jedynie wiąże ten udział z racjonalnymi przesłankami. Celem tego ograni-

16 I. Gołaszewski, R. Wąsowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt, s. 3–9.

17 Por. wyrok WSA w Kielcach z 4 grudnia 2013 r., II SA/Ke 920/13, Legalis nr 862964.

18 T. Filipowicz, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, wyd. 2, s. 38–65.

19 A. Barczak, A. Ogonowska, *Wykładnia przepisów w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – wybrane problemy*, Studia Prawnicze KUL 2018, nr 3 (75), s. 15–17.

20 Wyrok NSA z 8 marca 2022 r., III OSK 1005/21, Legalis nr 2671835.

21 Wyrok NSA z 19 stycznia 2018 r., II OSK 833/16, Legalis nr 1727953.

czenia było bowiem umożliwienie udziału w postępowaniach organizacjom ekologicznym realnie zaangażowanym i doświadczonym w zakresie ochrony środowiska i przyrody, nie zaś podmiotom powstającym wyłącznie na wypadek toczącego się postępowania w przedmiocie konkretnej inwestycji. Analizując treść art. 44 ust. 2 u.o.o.ś. w powiązaniu z treścią art. 44 ust. 1 u.o.o.ś., można dojść do wniosku, że w sytuacji, gdy organizacja ekologiczna, która nie brała udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, składa odwołanie od decyzji tego organu, wnosząc jednocześnie o „włączenie" do tego postępowania – obowiązkiem organu administracji jest najpierw rozważyć, czy zachodzą przesłanki dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu. Jeżeli organ ustali, że nie ma takich przesłanek, powinien wydać postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu, na które przysługuje zażalenie. Dopiero po ostatecznym zakończeniu postępowania w sprawie dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu, organ powinien ocenić dopuszczalność wniesionego przez nią odwołania.

Wskazać należy, że nie ma jakichkolwiek podstaw do różnicowania sytuacji procesowej organizacji ekologicznej w zależności od tego, w którym momencie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach złożyła wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a co za tym idzie wymagania wynikające z art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. dotyczą także organizacji ekologicznej, która zamierza uczestniczyć w sprawie dopiero na etapie postępowania odwoławczego. Oznacza to więc, że warunek dopuszczenia do udziału w postępowaniu w razie prowadzenia działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania wymagającego udziału społeczeństwa znajduje również zastosowanie przy ocenie dopuszczalności złożenia odwołania od decyzji wydanej w takim postępowaniu.

Jak wskazano powyżej, uprawnienia te przysługują w toku postępowań wymagających udziału społeczeństwa. Podkreślić należy, że ustawodawca nie wskazał wprost, jakie postępowania bezwzględnie wymagają udziału społeczeństwa. W celu określenia przedmiotowo tych postępowań należy przeprowadzić analizę przepisów u.o.o.ś. i innych ustaw, które w jakiejkolwiek formie wskazują na obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa. W takim przypadku obowiązek ten na pewno będzie musiał zostać spełniony w następujących postępowaniach:

a) wprost wymienionych w treści u.o.o.ś., w tym postępowania prowadzące do wydania indywidualnych decyzji administracyjnych, (nie wszystkich ale tych, które podlegają ocenie oddziaływania na środowisko);
b) wymienionych w innych ustawach, które wprost odsyłają do u.o.o.ś.[22]

Za takie należy zatem uznać właśnie postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w ramach którego przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko. Organizacja ekologiczna nie będzie mogła jednak skorzystać z przyznanych jej w art. 44 u.o.o.ś. uprawnień w toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej, które zakończyło się wydaniem decyzji bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko – a więc postępowania dla przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na

22 W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych*…, s. 251–265.

środowisko, dla którego nie stwierdzono obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko[23].

Jeśli chodzi o zakres uprawnień przyznanych organizacji ekologicznej występującej w toku postępowania, które wymaga udziału społeczeństwa to może ona podejmować następujące działania: 1) zgłaszać wnioski dowodowe; 2) brać udział w rozprawie; 3) prezentować swoje stanowisko w sprawie; 4) zapoznać się z aktami sprawy[24].

Organizacja ekologiczna nie może natomiast dysponować przedmiotem postępowania, np. złożyć wniosku o zawieszenie postępowania na podstawie art. 98 § 1 k.p.a. lub o umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 2 k.p.a.[25] Wskazać należy, że nie ma jakichkolwiek podstaw do różnicowania sytuacji procesowej organizacji ekologicznej na podstawie tego, w którym momencie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach złożyła wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a co za tym idzie, wymagania wynikające z art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. dotyczą także organizacji ekologicznej, która zamierza uczestniczyć w sprawie dopiero na etapie postępowania odwoławczego. Oznacza to więc, że warunek dopuszczenia do udziału w postępowaniu w razie prowadzenia działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, znajduje również zastosowanie przy ocenie dopuszczalności złożenia odwołania od decyzji wydanej w takim postępowaniu[26].

Do ustawy u.o.o.ś.[27] został ponadto dodany art. 86g ust. 1, zgodnie z którym organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadziła ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania w sprawie zezwolenia na inwestycję, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, lub stronie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, służy prawo do wniesienia odwołania od zezwolenia na inwestycję, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Zgodnie z treścią niniejszego przepisu zarówno organizacje ekologiczne, jak i strony postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej dysponują uprawnieniem do weryfikacji zezwoleń na inwestycję w zakresie ich zgodności z uprzednio wydaną decyzją środowiskową. Wskazane uprawnienie może być wykonywane, w zależności od etapu postę-

23 Por. B. Draniewicz, *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu niewymagającym udziału społeczeństwa. Glosa do wyroku WSA z 22 lipca 2010 r., II SA/Kr 272/10*, Prawo i Środowisko 2010, nr 3, s. 110–119; B. Draniewicz, *Uczestnictwo organizacji ekologicznych w postępowaniu. Glosa do wyroku WSA z dnia 24 lutego 2009 r., II SA/Gd 906/08*, Prawo i Środowisko 2009, nr 2, s. 135.

24 W. Jacyno, J. Rewkowska, (w:) *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. *Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, wyd. 2, s. 265–280.

25 B. Opaliński, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. *Komentarz*, Warszawa 2021, wyd. 2, s. 99–102.

26 Por. Wyrok NSA z 10 marca 2015 r., II OSK 1919/13, Legalis nr 1217641.

27 Art. 1 punkt 3 ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 784).

powania w sprawie wydania zezwolenia na inwestycję, przez wniesienie odwołania lub skargi do sądu administracyjnego. Na marginesie należy zaznaczyć, że uprawnione do składania skarg do sądu są organizacje ekologiczne niezależnie od ich wcześniejszego udziału w postępowaniu odwoławczym w sprawie wydania zezwolenia na inwestycję. Warunki formalne, które muszą być spełnione przez organizacje ekologiczne, aby mogły one skorzystać z nadanego im uprawnienia, są analogiczne do określonych w art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. Ustawodawca określił wymóg działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia danego postępowania. Przyjąć również należy, że skoro organizacja ekologiczna jest uprawniona do składnia odwołań oraz skarg do sądów administracyjnych, to również będzie uprawniona do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, jak i cofnięcia skargi złożonej do sądu administracyjnego[28]. W przypadku postępowania administracyjnego taka możliwość został przewidziana w treści art. 127a § 1 k.p.a. W odniesieniu do skarg składanych do wojewódzkich sądów administracyjnych natomiast, to zgodnie z art. 60 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[29] (skarżący może cofnąć skargę, a cofnięcie skargi wiąże sąd). Na podstawie art. 193 p.p.s.a. przepis ten ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, przy czym „odpowiednie zastosowanie" w kontekście art. 183 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oznacza, że strona może cofnąć skargę kasacyjną, a sąd jest tym wnioskiem związany[30]. Tym samym organizacja ekologiczna będzie uprawniona zarówno do cofnięcia skargi złożonej do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jak i skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Udział organizacji ekologicznej na prawach strony w postępowaniach nadzwyczajnych określonych w treści przepisów k.p.a., których celem jest wzruszenie ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

W zakresie postępowań dotyczących decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wskazać należy, że ustawodawca w ich toku wymaga obligatoryjnie udziału społeczeństwa (art. 79 u.o.o.ś.). Jednocześnie organ prowadzący to postępowanie może wyłączyć możliwość uczestniczenia w danym postępowaniu organizacji ekologicznej w odniesieniu do przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych, jeżeli zastosowanie tych przepisów działu IV u.o.o.ś. mogłoby mieć niekorzystny wpływ na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

Organizacja ekologiczna nie jest stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów k.p.a., które zgodnie z u.o.o.ś. wymaga udziału społeczeństwa. W związku z tym rodzi się pytanie: w jakim zakresie organizacja ekologiczna może wpływać na wzruszenie postępowania zakończonego już ostateczną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, tj.

28 Por. A. Barczak, *Partycypacja społeczna w procesie administrowania w ochronie środowiska*, (w:) *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski, LEX 2015, s. 17–30.

29 Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.), dalej: p.p.s.a.

30 Wyrok NSA z 22 lutego 2022 r., III FSK 2949/21, Legalis nr 2672153.

wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej o środowiskowych uwarunkowaniach, wszczęcia postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, zmiany albo uchylenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach?[31]

Odnośnie do dopuszczalności wszczęcia jednego z wyżej wymienionych postępowań przez organizację ekologiczną należy również mieć na uwadze regulację art. 31 k.p.a. Zgodnie z treścią art. 44 u.o.o.ś. wyłączone jest w postępowaniach administracyjnych wymagających udziału społeczeństwa zastosowanie dyspozycji art. 31 § 4 k.p.a. Organizacja społeczna (w tym organizacja ekologiczna), której celami statutowymi jest szeroko rozumiana ochrona środowiska lub przyrody, jak również działania proekologiczne i która zgłasza swój udział w postępowaniu dotyczącym orzeczeń wydawanych nie na podstawie przepisów u.o.o.ś., wykazując, iż za jej udziałem w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. przemawia interes społeczny, ma obowiązek przedstawić szczególną argumentację w tym zakresie i udział takiej organizacji społecznej w ww. postępowaniach powinien być rozważany w wyjątkowych przypadkach, ponieważ istnieje ustawa szczególna, która te kwestie reguluje w sposób zapewniający odpowiedni udział społeczeństwa w procesie inwestycyjnym[32]. Tym samym, jeśli organizacja ekologiczna będzie brała udział w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa na podstawie przepisów u.o.o.ś., nie będzie ona mogła korzystać z uprawnień przewidzianych w art. 31 § 1 k.p.a.[33] Jednocześnie w kontekście uprawnień organizacji ekologicznej związanych z udziałem w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy o u.o.o.ś. pomocna będzie analiza postanowień samej Konwencji. Zgodnie z treścią artykułu 6 ust. 4 Konwencji pod pojęciem „społeczeństwa" należy rozumieć jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy. W treści artykułu 1 ust. 5 Konwencji wyraźnie wskazano, że na potrzeby stosowania postanowień Konwencji pod określeniem „zainteresowanej społeczności" należy również rozumieć organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym danego państwa. Ponadto na podstawie artykułu 6 ust. 5 Konwencji procedury umożliwiające udział społeczeństwa zawierać będą rozsądne ramy czasowe dla różnych etapów, zapewniających dostateczny czas na poinformowanie społeczeństwa. W tym miejscu należy przytoczyć brzmienie artykułu 6 ust. 2–5 Konwencji:

> 2. Zainteresowana społeczność będzie poinformowana, odpowiednio bądź poprzez publiczne ogłoszenie, bądź indywidualnie, na wczesnym etapie procedury podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska, i w sposób właściwy, terminowy i skuteczny, *inter alia*, o:
> (a) planowanym przedsięwzięciu i treści wniosku, na podstawie którego decyzja ma być podjęta,
> (b) rodzaju możliwych rozstrzygnięć lub projekcie decyzji,

31 Por. J. Wenger-Kowalska, *Postępowanie administracyjne – decyzja o udzielenie pozwolenia zintegrowanego – wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji – odmowa wszczęcia postępowania*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2017, nr 9, s. 111–124.

32 Wyrok NSA z 11 kwietnia 2012 r., II OSK 122/11, Legalis nr 793890.

33 Por. wyrok NSA z 29 listopada 2016 r., II OSK 524/15, Legalis nr 1555506.

(c) władzy publicznej właściwej do wydania decyzji,
(d) przewidywanej procedurze, w tym również, w zakresie, w jakim jest to już wiadomo, dotyczącym:
(i) wszczęcia postępowania,
(ii) możliwości udziału społeczeństwa,
(iii) czasu i miejsca przewidywanej rozprawy publicznej,
(iv) określenia władzy publicznej, u której można uzyskać stosowne informacje, oraz miejsca, gdzie te informacje są wyłożone do wglądu,
(v) określenia właściwej władzy publicznej lub jakiegokolwiek innego organu publicznego, do których mogą być składane uwagi i zapytania, oraz terminów składania uwag i zapytań, oraz
(vi) określenia, jakie informacje dotyczące ochrony środowiska odnoszące się do planowanego przedsięwzięcia są dostępne, oraz
(e) fakcie, czy przedsięwzięcie podlega krajowemu lub transgranicznemu postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.
3. Procedury umożliwiające udział społeczeństwa zawierać będą rozsądne ramy czasowe dla różnych etapów, które zapewnią dostateczny okres czasu na poinformowanie społeczeństwa, zgodnie z postanowieniami artykułu 6 ust. 2 Konwencji, i na przygotowanie się i efektywne uczestniczenie przez społeczeństwo w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska.
4. Każda ze Stron umożliwi udział społeczeństwa na tyle wcześnie, że wszystkie warianty będą jeszcze możliwe, a udział społeczeństwa może być skuteczny.
5. Każda ze Stron powinna, tam gdzie ma to zastosowanie, zachęcać przyszłych wnioskodawców, aby jeszcze przed złożeniem wniosku o pozwolenie na podjęcie.

Skoro zgodnie z przywołanymi postanowieniami Konwencji każda z jej stron zobowiązała się do zapewnienia „efektywnego uczestniczenia przez społeczeństwo w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska", to w ramach decyzji w sprawach dotyczących środowiska należy ująć również zagadnienia związane ze zmianą albo uchyleniem takiej decyzji, stwierdzenia jej nieważności czy też ewentualnego postępowania. W następstwie każdego z tych postępowań zostanie tak czy inaczej wydana – w rozumieniu przepisów Konwencji – decyzja (z wykorzystaniem przepisów k.p.a. w formie decyzji administracyjnej albo postanowienia) w sprawach dotyczących środowiska, dopuszczająca – lub też nie – planowaną ingerencję. Za trafnością przedstawionego stanowiska przemawia również dyspozycja artykułu 6 ust. 4 Konwencji, zgodnie z którym każda ze stron umożliwi udział społeczeństwa na tyle wcześnie, że wszystkie warianty będą jeszcze możliwe, a udział społeczeństwa może być skuteczny. Podkreślić należy również, że strony Konwencji, w celu realizacji przyjętych zobowiązań, powinny zapewnić dostęp do wymiaru sprawiedliwości na podstawie artykułu 9 ust. 2 Konwencji organizacjom pozarządowym (art. 1 ust. 5 Konwencji – w zakresie tego pojęcia z całą pewnością zawiera się definicja organizacji ekologicznej, o której mowa w przepisach u.o.o.ś.). Tym samym krajowy ustawodawca, realizując zobowiązania wynikającego z Konwencji (przede wszystkim poprzez wprowadzenie do polskiego porządku prawnego ustawy o u.o.o.ś.), zapewnił możliwość efektywnego udziału organizacji ekologicznej w toku każdego postępowania, które wymaga udziału społeczeństwa. Taką formę ma z całą pewnością postępowanie administracyjne, w toku którego ma zostać wydana

decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i postępowania dotyczące wzruszenia takiej decyzji po tym, gdy stała się ostateczna. Rozstrzygnięcie, jakie miałoby zapaść w postępowaniu, którego przedmiotem jest wzruszenie ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, bez względu na podstawę określoną w treści przepisów k.p.a., prawie zawsze będzie postępowanie, które wymaga udziału społeczeństwa. Kwestia ta zostanie szczegółowo przedstawiona w dalszej części tego artykułu

Na płaszczyźnie przepisów k.p.a. określających zasady udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych w trybach nadzwyczajnych przyjmuje się, że organizacja społeczna, która została dopuszczona na podstawie art. 31 k.p.a. do udziału w postępowaniu zwykłym zakończonym wydaniem decyzji ostatecznej, może brać również udział w postępowaniach nadzwyczajnych dotyczących takiej decyzji, jeżeli wystąpi z (nowym) żądaniem w tym zakresie i zostanie (odrębnie) dopuszczona do udziału w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzwyczajnym[34]. Wynika to z faktu, że unormowana w komentowanym przepisie instytucja udziału organizacji społecznej odnosi się do konkretnego postępowania, a nie do sprawy administracyjnej, *ergo* ma wymiar *stricte* formalny (procesowy). Dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu dotyczy zatem wyłącznie konkretnego postępowania, a nie innych postępowań (zarówno toczących się w tym samym czasie, jak i późniejszych). Jako zatem, że postępowanie prowadzone w trybie nadzwyczajnym jest nowym i odrębnym postępowaniem, konieczne jest, aby i kwestia udziału organizacji społecznej w tym postępowaniu została rozstrzygnięta odrębnie (na nowo) na użytek tego konkretnie postępowania[35].

Postępowania nadzwyczajne, o których mowa w k.p.a., mogą być wszczynane zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu (wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz art. 145a–145b k.p.a. następuje tylko na żądanie strony). Wskazać ponadto należy, że w następstwie złożenia przez prokuratora sprzeciwu, o którym mowa w art. 184 § 1 k.p.a. od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę, właściwy rzeczowo i miejscowo organ administracji wszczyna postępowanie z urzędu (art. 186 k.p.a.). Uprawnienie prokuratora w tym zakresie może zostać zrealizowane również w odniesieniu do ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Rozważania należy zacząć od analizy udziału organizacja ekologicznej w postępowaniu dotyczącym zmiany lub uchylenia decyzji. Wskazać wypada, że zgodnie z treścią art. 87 u.o.o.ś. przepisy działu V oraz działu VI u.o.o.ś. stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przepis art. 155 k.p.a. stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub podmiot, na którego została przeniesiona decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Odesłanie w art. 87 u.o.o.ś., z zastrzeżeniem odpowiedniego stosowania art. 155 k.p.a., prowadzi do konstatacji, że w przypadku zmiany ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przepis

34 Wyrok NSA z 23 stycznia 2004r II OSK 1983/12, ONSA i WSA 2014 nr 6, poz. 110, s. 220, Legalis nr 1163120.

35 I. Gołaszewski, *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt., s. 247–256.

art. 155 k.p.a. powinien być stosowany wprost, bez żadnych modyfikacji[36]. Wobec decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, istnieje możliwość jej potencjalnej zmiany na podstawie art. 155 k.p.a., gdyż przepisy prawa materialnego, stanowiące podstawę prawną jej wydania, przewidują dla organu administracji pewien luz decyzyjny i przy jej wydaniu organ administracji ma do wyboru pewien zakres rozstrzygnięć, a każde z nich jest zgodne z prawem, w zależności od dokonanej oceny okoliczności sprawy. Tylko w takim obszarze wzgląd na interes społeczny lub słuszny interes strony może doprowadzić do uchylenia lub zmiany decyzji. W przypadku, gdy ustawodawca w sposób sztywny i bezwarunkowy narzuca określone rozstrzygnięcie, stosowanie art. 155 k.p.a. nie jest dopuszczalne. Regulacja zawarta w art. 155 k.p.a. zatem, w zasadzie, odnosi się do decyzji uznaniowych. Niemniej w przypadku rozstrzygnięć, które w części mają charakter związany – ich uchylenie bądź zmiana na podstawie ww. przepisu będzie co do zasady możliwa, jeśli uchylenie lub zmiana nie odnosi się do „związanej" części weryfikowanego rozstrzygnięcia. Przy czym, oceniając, czy w danej sprawie występuje słuszny interes strony przemawiający za uchyleniem decyzji, należy wziąć pod uwagę niesubiektywne przekonanie strony o możliwości/zasadności takiej zmiany, jak również okoliczności, które pozwalają ustalić, że żądanie strony („zmiany" decyzji) jest słuszne i zasługuje na społeczną akceptację[37]. Postępowanie w przedmiocie zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej o środowiskowych uwarunkowaniach może być prowadzone jedynie w zakresie tego samego stanu prawnego, jak i stanu faktycznego, w tym zakresie nie będzie możliwe zwiększenie przyjętej emisji czy zakresu korzystania ze środowiska. Tym samym zgodnie z u.o.o.ś. brak jest podstaw do przyjęcia, aby konieczny był udział społeczeństwa w takim postępowaniu, a co w konsekwencji wskazuje na brak podstaw do dopuszczenia na prawach strony do udziału w takim postępowaniu organizacji ekologicznej.

Natomiast w przypadku uchylenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z uwagi na jej faktyczną możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego, to udział organizacji ekologicznej będzie dopuszczalny po spełnieniu przesłanek, określonych w art. 44 u.o.o.ś., ponieważ będzie prowadzone postępowanie w celu wydania kolejnej decyzji administracyjnej.

W zakresie dotyczącym wznowienia postępowania na podstawie przepisów k.p.a. to przede wszystkim uprawnienie do złożenia skutecznego wniosku o wszczęcie postepowania przysługuje jedynie stronie (art. 147 k.p.a.). Wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 k.p.a. wymaga ustalenia, czy żądający wznowienia postępowania spełnia przesłanki przyznania statusu strony w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, a w razie stwierdzenia, że przysługuje mu status strony, stwierdzenia, czy w sprawie strona nie brała udziału w postępowaniu bez własnej winy. Organ więc ma obowiązek podjąć czynności w postępowaniu wyjaśniającym, czy skarżącemu przysługuje status strony[38]. Skoro organizacja ekologiczna nie jest stroną postępowania, w którym uczestniczy na prawach strony, to nie jest uprawniona do złożenia wniosku dotyczącego wszczęcia wznowienia postępowania

36 Wyrok WSA w Gliwicach z 3 lutego 2021 r., II SA/Gl 1113/20, Legalis nr 2533999.

37 Wyrok WSA w Gdańsku z 27 kwietnia 2022 r., II SA/Gd 701/21, Legalis nr 2691266.

38 Wyrok NSA z 26 listopada 2019 r., II OSK 41/18, Legalis nr 2270646.

dotyczącego ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wątpliwości może budzić wniosek dotyczący wznowienia postępowania na podstawie art. 145 pkt 4 k.p.a. Z uwagi jednak na treść art. 44 u.o.o.ś. w ogóle nie może być mowy o takiej sytuacji w stosunku do organizacji ekologicznej. Wykładnia językowa art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. wyraźnie wskazuje, że organizacja ekologiczna musi zgłosić chęć swojego udziału w toku prowadzonego postępowania, które wymaga udziału społeczeństwa. Jeśli takie zgłoszenie nie będzie miało w ogóle miejsca, to nawet w przypadku gdy organizacja ekologiczna nie weźmie udziału w postępowaniu, to nie będzie uprawniona do wszczęcia postępowania w przedmiocie jego wznowienia, gdyż w ogóle nie uzyska możliwości z korzystania z uprawnień strony w toku postępowania. Ponadto należy ustalić, czy postępowanie w przedmiocie wznowienia postępowania zakończonego wydaniem ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga udziału społeczeństwa w rozumieniu u.o.o.ś. Nie ulega wątpliwości, że organizacja ekologiczna będzie mogła uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, po uwzględnieniu wniosku o wznowienie postępowania i uchylenia wydanej decyzji. Wskazać należy, że postępowanie w przedmiocie wznowienie postępowania, w którym wymagany był udział społeczeństwa, faktycznie dotyczy wzruszenia decyzji, w której toku ten udział był zapewniony. Jeśli organizacja ekologiczna nie uczestniczyła na prawach strony w uprzednio prowadzonym postępowaniu zakończonym ostateczną decyzją administracyjną, to będzie uprawniona do uczestniczenia na prawach strony w postępowaniu dotyczącym wznowienia postępowania.

W przedmiocie wszczęcia postępowania dotyczącego stwierdzenia nieważności, skuteczne żądanie w tym zakresie może złożyć jednie strona postępowania (art. 157 § 2 k.p.a.). W treści art. 76 ust. 1 u.o.o.ś. przewidziano instytucję wystąpienia przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Podmiotem jedynym do złożenia wniosku, zgodnie z przywołanym przepisem, jest jedynie regionalny dyrektor ochrony środowiska. Celem wystąpienia jest bowiem nie tylko wyeliminowanie wadliwej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ale także zapobieżenie wydawaniu takich decyzji na przyszłość. Zakres stwierdzenia nieprawidłowości decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest szerszy niż stwierdzenie jej nieważności. Użycie przez ustawodawcę zwrotu: „w szczególności" oznacza, że podstawą wystąpienia może być nie tylko wniosek o stwierdzenie nieważności. Nie chodzi tu zatem jedynie o przypadki rażącego naruszenia prawa, bowiem ustawodawca posługuje się szerokim pojęciem „nieprawidłowości". Oznacza to, że dąży on do objęcia dyspozycją ww. przepisu każdego rodzaju naruszenia prawa przez organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie są to więc tylko nieprawidłowości uzasadniające żądanie wszczęcia trybu nadzwyczajnego, ale również te, które uzasadniają wniesienie odwołania[39].

Uprawnienie przewidziane w treści art. 76 ust. 1 u.o.o.ś. w żadnym zakresie nie wyłącza uprawnienia strony postępowania do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie przepisów k.p.a. Kwestia uczestnictwa organizacji ekologicznej na zasadach określonych w u.o.o.ś. w toku prowa-

39 Wyrok NSA z 10 lutego 2022 r., III OSK 4634/21, ONSA i WSA 2022 nr 3, poz. 49, s. 193, Legalis nr 2681919.

dzonego postępowania administracyjnego, którego przedmiotem była kwestia stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, była przedmiotem oceny przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie. W toku prowadzonego postępowania ustalono, że w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na wycinkę drzew oraz odmawiającej dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w tym postępowaniu nie jest postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa w rozumieniu przepisów u.o.o.ś., a zatem nie stosuje się w nim art. 44 ust. 1 i 2 u.o.o.ś.[40]

Wskazać również należy, że w przypadku udziału organizacji ekologicznej w toku postępowania dotyczącego wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, będzie ona również działać na prawach strony. Działanie na prawach strony oznacza, że organizacji ekologicznej przysługują w zasadzie wszystkie uprawnienia procesowe strony postępowania. Może ona zatem prezentować swoje stanowisko w sprawie, składać wnioski dowodowe, brać udział w rozprawach administracyjnych, czy zapoznawać się z aktami sprawy. Nie może natomiast dysponować przedmiotem postępowania, np. złożyć wniosku o zawieszenie postępowania na podstawie art. 98 § 1 k.p.a. lub o umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 2 k.p.a.

Tak jak wskazano wyżej w treści niniejszego opracowania, organizacja ekologiczna nie jest stroną postępowania administracyjnego w następstwie którego ma zostać wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, ale występuje w jego toku jako podmiot na prawach strony (art. 44 ust. 1 u.o.o.ś.). Zgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 2 u.o.o.ś. zostało jej przyznane uprawnienie do wniesienia odwołania od decyzji wydanej postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja ekologiczna uczestniczy na prawach strony[41]. Odnosząc przywołane wyżej uprawnienia organizacji ekologicznej w kontekście postępowań nadzwyczajnych, o których mowa w k.p.a., wskazać należy, że na pewno nie będzie ona uprawniona do wszczęcia żadnego z tych postępowań. Natomiast nawet w przypadku, gdyby nie brała udziału w takim postępowaniu przed organem pierwszej instancji, a postępowanie to wymagałoby uczestnictwa społeczeństwa na podstawie przepisów u.o.o.ś., organizacja ekologiczna będzie uprawniona do złożenia odwołania, które jest równoznaczne ze zgłoszeniem przez nią chęci uczestniczenia w takim postępowaniu (art. 44 ust. 2 u.o.o.ś.). Ponadto nawet gdyby organizacja ekologiczna nie brała udziału w postępowaniu ani przed organem pierwszej instancji, ani w postępowaniu odwoławczym, to może skorzystać z uprawnienia do złożenia skargi do sądu administracyjnego na zasadach określonych w treści art. 44 ust. 3 u.o.o.ś.[42] Te same uprawnienia będą przysługiwały organizacji ekologicznej w toku postę-

40 Wyrok NSA z 10 maja 2022 r., III OSK 925/21, Legalis nr 2691202.

41 Wyrok NSA z 8 marca 2022 r., III OSK 1005/21, Legalis nr 2671835.

42 Postanowienie NSA z 19 kwietnia 2016 r., II OSK 2010/14, Legalis nr 1467320.

powań nadzwyczajnych wszczętych na podstawie przepisów k.p.a., w których wymagany jest udział społeczeństwa. Wskazać należy również, że w postępowaniu przed organem pierwszej instancji organizacja ekologiczna może zgłosić chęć swojego udziału na każdym etapie postępowanie aż do wydania decyzji.

Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania stwierdzić należy, że organizacja ekologiczna, która uczestniczyła w postępowaniu administracyjnym zakończonym wydaniem ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, będzie mogła uczestniczyć na zasadach określonych w art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. w postępowaniach nadzwyczajnych dotyczących wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i w toku postępowania dotyczącego stwierdzenia nieważności, podobnie jak w przypadku postępowania dotyczącego uchylenia przedmiotowej decyzji. Organizacja ekologiczna, aby mogła wziąć udział w którymkolwiek ze wskazanych postępowań nadzwyczajnych, będzie musiała formalnie zgłosić chęć uczestnictwa w takim postępowaniu, tak jak ma to miejsce w postępowaniu prowadzonym w celu wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ponadto nawet, jeśli nie brała udziału w postępowaniu nadzwyczajnym wszczętym na podstawie przepisów k.p.a., będzie mogła odpowiednio w zależności od etapu danego postępowania skorzystać również z uprawnień, o których mowa w art. 44 ust. 2 i 3 u.o.o.ś.

Natomiast w zakresie postępowania dotyczącego zmiany ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy przyjąć, że udział organizacji ekologicznej będzie niedopuszczalny z uwagi na to, że takie postepowanie nie wymaga udziału społeczeństwa w rozumieniu u.o.o.ś.

Jednoznacznie należy stwierdzić, że podobnie jak w przypadku braku możliwości wszczynania postępowań, w których wymagany jest udział społeczeństwa zgodnie z art. 44 u.o.o.ś., tak samo nie ma podstaw do przyjęcia, że organizacja ekologiczna będzie uprawniona do wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, złożenia wniosku o wznowienie postępowania dotyczącego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zmiany albo uchylenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach kończących postępowania, w których dana organizacja ekologiczna uczestniczyła na prawach strony[43].

Nie ulega wątpliwości, że w toku wskazanych wyżej postępowań, konieczny jest udział społeczeństwa na zasadach określonych przez u.o.o.ś. To uprawnienie zostało wskazane *expressis verbis* w art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. Nie jest zatem istotne, w jakiego rodzaju postępowaniu administracyjnym organizacja ekologiczna zgłasza chęć udziału, należy badać, czy w ramach tego postępowania możliwe jest doprowadzenie do sytuacji wyeliminowania z obrotu

43 Wyrok NSA z 26 września 2017 r., II OSK 125/16, Legalis nr 1694533.

prawnego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przy wydaniu której wymagany był udział społeczeństw[44].

Bibliografia

Adamiak B., *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, red B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 18, Warszawa 2022, s. 270–344.

Barczak A., Ogonowska A., *Wykładnia przepisów w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – wybrane problemy*, Studia Prawnicze KUL 2018, nr 3 (75), s. 15–17.

Barczak A., *Partycypacja społeczna w procesie administrowania w ochronie środowiska*, (w:) *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski, LEX 2015, s. 17–30.

Barczak A., *Udział organizacji ekologicznej w ochronie środowiska a granice realizacji przez nie prawa do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa*, Studia Prawnicze KUL 2020, nr 3 (83), s. 29–34.

Draniewicz B., *Uczestnictwo organizacji ekologicznych w postępowaniu. Glosa do wyroku WSA z dnia 24 lutego 2009 r., II SA/Gd 906/08*, Prawo i Środowisko 2009, nr 2, s. 135.

Draniewicz B., *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu niewymagającym udziału społeczeństwa. Glosa do wyroku WSA z dnia 22 lipca 2010 r., II SA/Kr 272/10*, Prawo i Środowisko 2010, nr 3, s. 110.

Draniewicz B., *Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, Monitor Prawniczy 2011, nr 1, s. 12.

Filipowicz T., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, wyd. 2. s. 38–65.

Gołaszewski I., *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 7, Warszawa 2021, s. 3–9; 247–256; 247–256.

Górski M., *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek., Warszawa 2016, s. 1457–1725.

Jacyno. W., Rewkowska J. *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, wyd. 2, s. 265–280.

Kmieciak Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtunia, Warszawa 2023, s. 263–273.

Opaliński B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2021. s. 99–102.

Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Wrocław 2011, wyd. 1, s. 251–265.

Rumianowska I., *Grupy interesu i grupy nacisku w ochronie środowiska*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2009, nr 3 (74), s. 366–377.

Rumianowska I., *Konflikty ekologiczne a działania zbiorowe w zakresie użytkowania i ochrony środowiska*, Kwartalnik Ekonomia i Prawo 2012, nr 1 (8), s. 89–102.

Wenger-Kowalska J., *Postępowanie administracyjne – decyzja o udzielenie pozwolenia zintegrowanego – wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji – odmowa wszczęcia postępowania*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2017, nr 9, s. 111–124.

44 Wyrok NSA z 12 grudnia 2017 r., II OSK 1523/16, Legalis nr 1756806.

Wilk-Ilewicz A., *Udział społeczeństwa w uzyskaniu decyzji środowiskowej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015, nr 5 (62), s. 62–76.

Akty prawne

Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (D. Urz. EU L 197, 21/07/2001 P. 0030–0037).

Dyrektywa 2003/35/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. w sprawie przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. EU L 156,25/06/2003 P. 0017–0025).

Dyrektywa 85/337/EWG Rady z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG (Dziennik Urzędowy L 175, 05/07/1985 P. 0040–0048).

Konstytucja Rzeczpospolitej Polski z 2 kwietnia 1997. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003 nr 78, poz. 706).

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.).

Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. z 7 kwietnia 2022 r. t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 z późn. zm).

Ustawa z 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw dnia 30 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 784).

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. z dnia 9 grudnia 2021 r. t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.).

Orzecznictwo krajowe

Postanowienie NSA z 19 kwietnia 2016 r., II OSK 2010/14, Legalis nr 1467320.

Wyrok NSA z 10 lutego 2022 r., III OSK 4634/21 ONSA i WSA 2022 nr 3, poz. 49, s. 193, Legalis nr 2681919.

Wyrok NSA z 10 maja 2022 r., III OSK 925/21, Legalis nr 2691202.

Wyrok NSA z 10 marca 2015 r., II OSK 1919/13, Legalis nr 1217641.

Wyrok NSA z 11 kwietnia 2012 r., II OSK 122/11, Legalis nr 793890.

Wyrok NSA z 12 grudnia 2017 r., akt II OSK 1523/16, Legalis nr 1756806.

Wyrok NSA z 22 lutego 2022 r., III FSK 2949/21, Legalis nr 2672153.

Wyrok NSA z 23 marca 2021 r., III OSK 57/21, Legalis nr 2555258.

Wyrok NSA z 26 listopada 2019 r., akt II OSK 41/18, Legalis nr 2270646.

Wyrok NSA z 26 września 2017 r., II OSK 125/16, Legalis nr 1694533.

Wyrok NSA z 29 listopada 2016 r., II OSK 524/15, Legalis nr 1555506.

Wyrok NSA z 8 marca 2022 r., III OSK 1005/21, Legalis nr 2671835.

Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2004 r., II OSK 1983/12, ONSA i WSA 2014 nr 6, poz. 110, s. 220, Legalis nr 1163120.

Wyrok WSA w Gdańsku z 27 kwietnia 2022 r., II SA/Gd 701/21, Legalis nr 2691266.

Wyrok WSA w Gliwicach z 3 lutego 2021 r., akt II SA/Gl 1113/20, Legalis nr 2533999.
Wyrok WSA w Kielcach z 4 grudnia 2013 r., II SA/Ke 920/13, Legalis nr 862964.
Wyrok WSA w Olsztynie z 28 listopada 2019 r., II SA/Ol 756/19, Legalis nr 862964.

CYTOWANIE

Grzegorz Wesołowski, *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu dotyczącym wzruszenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Studia Administracyjne 2(18)/2023, 45–62, DOI: 10.18276/sa.2023.18-04.

Studia Administracyjne 2(18)/2023 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2023.18-05 | s. 63–71

Zuzanna Czernicka

Uniwersytet Warszawski
e-mail: z.czernicka@student.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-1886-4793

OPEN ACCESS
CC BY SA

Glosa aprobująca do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 1285/21

ABSTRAKT

Komentowany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 10 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 1285/21[1] stanowi głos w sprawach budzących kontrowersję, w których ścierają się odmienne linie orzecznicze. Biorąc pod uwagę, zwłaszcza postanowienie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zaobserwować można zróżnicowanie sytuacji osób uprawnionych do otrzymywania świadczeń rodzinnych. Niniejszy wyrok może być przykładem interesującego rozwiązania zarówno z perspektywy prawa administracyjnego materialnego, jak i prawa administracyjnego procesowego. Stronie, która wniosła o świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku ze sprawowaniem opieki nad szwagrem z niepełnosprawnością, odmówiono przyznania świadczenia – dlatego też złożyła ona skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Sąd uchylił decyzję, dokonując prokonstytucyjnej wykładni, która odbiegała od brzmienia przepisów *sensu stricto*. Orzeczenie to wpłynie w istotny sposób na prawo administracyjne. Uznając za zasadne powołanie się na zasadę równości wobec prawa oraz sprawiedliwości społecznej, Wojewódzki Sąd Administracyjny rozszerzył grono osób, które mogą skorzystać ze świadczenia. Tym samym osoby, które tego wymagają, otrzymały wsparcie ze strony system pomocy społecznej, a tym samym przyczyniono się do zmniejszenia wadliwości unormowań prawnych.

SŁOWA KLUCZOWE

równość wobec prawa, świadczenie pielęgnacyjne, zaufanie obywateli

1 Wyrok WSA w Szczecinie z 10.03.2022 r., II SA/Sz 1285/21, LEX nr 3333673, https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523427369/1?directHit=true&directHitQuery=II%20SA%2FSz%201285%2F21 (16.09.2023).

Approbatory commentary to the Judgement of the Voivodship Administrative Court in Szczecin dated March 10, 2022, ref. no. II SA/Sz 1285/21

ABSTRACT

The commented judgment of the Voivodship Administrative Court in Szczecin, dated March 10, 2022, ref. no. II SA/Sz 1285/21, is a voice in controversial cases in which different lines of jurisprudence clash. Taking into account, in particular, the provision of Article 17(1) of the Law on Family Benefits, one can observe a differentiation of the situation of those entitled to receive family benefits. This judgment is interesting from the perspective of both substantive administrative law and procedural administrative law. A party who applied for a nursing benefit for giving up employment or other gainful employment in connection with caring for a brother-in-law with a disability was denied the benefit – hence she filed a complaint with the Regional Administrative Court. The court overturned the decision, making a pro-constitutional interpretation that deviated from the strict wording of the regulations. This ruling represents a significant impact on administrative rights. Finding merit in invoking the principles of equality before the law and social justice, the WSA expanded the group of people who can receive the benefit. Thus, the support of those who require it by the social welfare system was accomplished, and contributed to the reduction of the defectiveness of the legal norms.

KEY WORDS

equality before the law, carer's allowance, citizen trust

Teza 1

Zasady konstytucyjne nie pozwalają przyjąć, że prokonstytucyjna wykładnia art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych (u.ś.r.) przysługuje osobie niezobowiązanej do alimentacji, która sprawuje opiekę nad osobą niepełnosprawną.

Teza 2

Osoba spowinowacona, co do zasady niezobowiązana do alimentacji, pełni jednocześnie funkcję opiekuna faktycznego i prawnego (przy braku rodziców naturalnych) osoby niepełnosprawnej w stopniu znacznym oraz ubezwłasnowolnionej całkowicie, pełni dla osoby objętej opieką rolę rodzica – z tego powodu przysługuje jej na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Wprowadzenie

W glosowanym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie o sygn. akt II SA/Sz 1285/21 poruszono tematykę przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie

ustawy z 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych[2] (dalej: u.ś.r.). Sąd skonfrontował się z przepisami prawa materialnego, które regulują kwestie dotyczące podmiotów uprawnionych do otrzymania wspomnianego świadczenia. W wyroku dokonano również analizy przepisów proceduralnych, interpretując istotne aspekty relacji między organem a stroną w świetle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Dokonanie interpretacji przez Wojewódzki Sąd Administracyjny należy uznać z teoretycznego oraz praktycznego punktu widzenia za wyznaczenie abstrakcyjnego wzorca więzi prawnej między opiekunem a osobą z niepełnosprawnością. Wyznaczono go, mając na uwadze, że intencją ustawodawcy nie jest wspieranie wszystkich osób, które dobrowolnie podejmują się opieki nad niepełnosprawnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny podniósł w orzeczeniu istotę konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej, a także konstytucyjnego nakazu ochrony i opieki nad rodziną.

Stanowisko organów pierwszej oraz drugiej instancji

W lipcu 2021 roku wójt Gminy K., po rozpatrzeniu wniosku z czerwca 2021 roku, odmówił B.G. przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku ze sprawowaniem opieki nad szwagrem z niepełnosprawnością. W uzasadnieniu organ podnosił, że B.G. nie należy do kręgu osób spokrewnionych pana M.G., wobec czego nie ciąży na skarżącej obowiązek alimentacyjny oraz nie jest ona uprawniona do ubiegania się o wnioskowane świadczenie. B.G., nie zgadzając się z rozstrzygnięciem, złożyła odwołanie, powołując się na naruszenie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych w związku z art. 23 i 27 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego[3] (dalej: k.r.o.). Naruszenie to miało dotyczyć błędnej interpretacji i bezzasadnego uznania, że w tym wypadku prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie przysługuje. B.G. zarzuciła również naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. oraz uznała za zaniechanie wyrażenie stanowiska, że opiekun prawny niepełnosprawnego nie jest uprawniony do ubiegania się oświadczenie pielęgnacyjne w związku ze sprawowaniem osobistej opieki nad nim. Wskazała, że organ dokonał niezasadnego stwierdzenia, gdyż opiekun prawny niepełnosprawnego nie jest uprawniony do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne w związku ze sprawowaniem osobistej opieki nad nim, ponieważ są osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z mężczyzną wymagającym opieki i to na nich ciąży obowiązek alimentacyjny.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w październiku 2021 roku orzekło o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z 14 czerwca 1960 roku –

2 Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 390 z późn. zm.), https://sip.lex.pl/#/act/17066846/3374007/swiadczenia-rodzinne?keyword=Ustawa%20z%20dnia%2028%20listopada%202003%20r.%20o%20%C5%9Bwiadczeniach%20&cm=STOP&cm=STOP (16.09.2023).

3 Ustawa z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1359 z późn. zm.), https://sip.lex.pl/#/act/16785962/3383736?directHit=true&directHitQuery=Kodeks%20rodzinny%20i%20opieku%C5%84czy (16.09.2023).

Kodeksu postępowania administracyjnego[4] (dalej: k.p.a.), art. 17 ust. 1 ustawy z 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych oraz art. 2 ustawy z 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych[5]. Organ wskazał, że „skarżąca jest małżonką brata pana M.G., czyli powinowatą pana M.G., zatem nie należy do kręgu osób spokrewnionych z panem M.G. i nie ciąży na niej ustawowy obowiązek alimentacyjny". Jednocześnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie zakwestionowało, że B.G. nie jest postrzegana przez prawo jako członek rodziny. Wskazano, że szwagier B.G. legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jak również to, że skarżąca nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, ponieważ opiekuje się członkiem rodziny. Organ odwoławczy w swojej wypowiedzi wskazał, powołując się na przepis art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 1a ustawy z 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych poprzez odesłanie do przepisów ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, krąg osób uprawnionych w związku z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Ograniczył go do osób zobowiązanych do alimentacji. Organ ten przywołał wymóg łącznego spełnienia warunków z art. 17 ust. 1 u.ś.r. oraz to, że skarżąca nie spełnia jakoby tych przesłanek. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w sposób jednoznaczny opowiedziało się za tym, że

> osoba opiekuna prawnego ustanowionego przez sąd dla osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej nie została wymieniona wśród osób mogących ubiegać się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania osobistej opieki nad osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym.

Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Po przeprowadzeniu postępowania w trybie uproszczonym, Wojewódzki Sąd Administracyjny uwzględnił skargę, uchylając decyzję wójta oraz Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Przyczyną uchylenia przywołanych decyzji było zastosowanie odmiennej niż wcześniej wskazanej wykładni przepisów materialnych.

Sąd wywiódł, że materialno-prawną podstawą wydania decyzji były przepisy u.ś.r., cytując przy tym przesłanki do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Organy pierwszej oraz drugiej instancji uznały wykładnię językową art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. za jednoznacznie wskazującą na krąg osób uprawnionych do świadczeń pielęgnacyjnych. Stwierdzono, że nie dotyczy to osób, na których nie ciąży obowiązek alimentacyjny, co stanowiło przeszkodę do wydania pozytywnego rozstrzygnięcia. Jednakże ocena Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego była odmienna – skarżąca, według składu orzekającego w sprawie, znajduje się

4 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.). https://sip.lex.pl/#/act/16784712/3319272?directHit=true&directHitQuery=Kodeks%20post%C4%99powania%20administracyjnego (16.09.2023).

5 Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570). https://sip.lex.pl/#/act/16796297/2347954/samorzadowe-kolegia-odwolawcze?keyword=Ustawa%20z%20dnia%2012%20pa%C5%BAdziernika%201994%20r.%20o%20samorz%C4%85dowych%20kolegiach%20&cm=SFIRST (16.09.2023).

w sytuacji szczególnej, której organy orzekające w sprawie nie dostrzegły. Sąd określił, że na kształtowanie rozwiązań prawnych, dotyczących określenia uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, miało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Obowiązek alimentacyjny *sensu stricto*, wynikający z treści przepisów art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 1a u.ś.r. nie powinien być uzupełniony przez inne rozumienie zakresu podmiotowego niż to, które wynika z k.r.o. Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował jako niekonstytucyjnego wymogu istnienia obowiązku alimentacyjnego pomiędzy osobą sprawującą opiekę i podopiecznym – wyraził jednak pogląd, że z woli ustawodawcy nie sam fakt opieki nad osobą niepełnosprawną, lecz szczególna więź prawna między osobą opiekuna a osobą niepełnosprawną wyróżnia grupę uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Celem tych regulacji jest to, by osoba zmuszona do rezygnacji z zatrudnienia w wykonaniu ciążącego na niej obowiązku alimentacyjnego sama nie popadła w niedostatek, tracąc źródło utrzymania.

Skład orzekający w sprawie będącej przedmiotem glosy odrzucił pogląd, który skłaniałby do twierdzenia, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania osobistej opieki nad osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym nie przysługiwało powinowatemu w drugim stopniu w linii bocznej, będącemu jednocześnie opiekunem prawnym ustanowionym przez sąd rodzinny dla osoby dorosłej całkowicie ubezwłasnowolnionej. Zauważono również, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że dokonując wykładni art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., należy mieć na uwadze cel regulacji zawartej w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych – w szczególności przyznawanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które rzeczywiście sprawują opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia.

Podkreślono, że skoro członek najbliższej rodziny wywiązuje się ze swoich obowiązków wobec chorego krewnego, a wymaga to od niego rezygnacji z zarobkowania, powinien w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa. Przyznanie prawa do zasiłku stałego jedynie rodzicom naturalnym narusza konstytucyjną zasadę równości oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, odnoszoną również do społecznego poczucia sprawiedliwości. Stanowi ono ważny element funkcjonowania demokratycznego państwa prawa.

W opinii Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za krzywdzącą powinna zostać uznana akceptacja stanowiska, prowadząca do pozbawienia skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jako osoby faktycznie sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny w ramach istniejących relacji rodzinnych, pełnienia opieki prawnej i zastępowania rodzica. Stanowiłoby to również naruszenie gwarancji konstytucyjnych zasad.

Sąd wsparł pogląd,

> że o ile nie można zatem, powołując się na ogólne zasady konstytucyjne wyprowadzać wniosków, że prokonstytucyjna wykładnia art. 17 u.ś.r. pozwala przyjąć, iż świadczenie pielęgnacyjne przysługuje również osobie niezobowiązanej do alimentacji, która sprawuje opiekę nad osobą niepełnosprawną, to ustalenie, że powinowata jako osoba co do zasady niezobowiązana do alimentacji pełni jednocześnie funkcję opiekuna faktycznego i prawnego (przy braku rodziców naturalnych) osoby niepełnosprawnej w stopniu znacznym i ubezwłasnowolnionej całkowicie, pozwala już na przyjęcie, że pełni ona dla osoby objętej opieką rolę rodzica i to

z tego powodu przysługuje jej na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 u.ś.r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił jednak, że formalistyczna wykładnia przepisów ustawy z 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych może doprowadzić do pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jedyną osobę mogącą sprawować faktyczną opiekę nad niepełnosprawnym. Może to prowadzić do konfliktu z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z wynikającą z art. 71 ust. 1[6] Konstytucji RP zasadą szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom, które znalazły trudnej sytuacji materialnej i społecznej.

Analiza i ocena stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Zagadnienia prawa materialnego, które zostały poruszone w glosowanym orzeczeniu, nie są nowe w polskim porządku prawnym. Przed przystąpieniem do rozważań na temat prawnego aspektu świadczeń opiekuńczych, warto zastanowić się nad pozycją osób niepełnosprawnych w ramach prawa. Pojęcie niepełnosprawności jest kompleksowe i wymaga wielowymiarowej interpretacji z uwagi na swoją interdyscyplinarną naturę. Nie istnieje jedna, powszechnie uznana definicja, gdyż wszelkie porządki prawne różnie ją definiują, co rodzi wiele nieścisłości. W świadomości społecznej niepełnosprawność jawi się jako wada ciała i umysłu, przez co pojawia się wiele pejoratywnych określeń, przykładowo „ułomność" lub „kalectwo". Negatywnemu pojmowaniu niepełnosprawności przeciwstawia się ustawodawca, zważywszy na ewolucję pojęć z tego zakresie.

W Światowym Programie Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych oraz w Standardowych Zasadach Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych wyraźnie sformułowano, że niepełnosprawność jest problemem społecznym, który nie ogranicza się do konkretnej osoby – jako *communis opinio* podaje się relację między zdrowiem człowieka a społeczeństwem. W myśl Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 roku[7] niepełnosprawność „wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi postaw ludzkich i środowiska, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami".

Trudno nie zauważyć zależności osoby z niepełnosprawnościami od osoby sprawującej nad nią opiekę. Rozważania nad sensem pomocy drugiej osobie sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie, czy powinowatemu w drugim stopniu w linii bocznej, będącemu jednocześnie opiekunem prawnym ustanowionym przez sąd rodzinny dla osoby dorosłej całkowicie ubezwłasnowolnionej, przysługuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.), https://sip.lex.pl/#/act/16798613/990986/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej?keyword=Konstytucja%20Rzeczypospolitej%20Polskiej&cm=SFIRST (16.09.2023).

7 Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 z późn. zm.), https://sip.lex.pl/#/act/17918667/2395887/konwencja-o-prawach-osob-niepelnosprawnych-nowy-jork-2006-12-13?keyword=Konwencja%20o%20prawach%20os%C3%B3b%20niepe%C5%82nosprawnych,%20sporz%C4%85dzona%20w%20Nowym%20Jorku&cm=SFIRST (16.09.2023).

z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania osobistej opieki nad osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie o sygn. akt II SA/Sz 1285/21 podkreślono problematykę instrumentów wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów. Piecza administracyjna na rzecz osób z niepełnosprawnościami świadczona w formie zabezpieczenia społecznego stanowi jedną z bardziej istotnych form wsparcia osób, które z przyczyn dziedzicznych lub wrodzonych, w wyniku chorób lub wypadków, nie mają pełnej sprawności fizycznej lub psychicznej[8]. Prawo to powinno być realizowane łącznie z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadami równości i niedyskryminacji. Oczywiste w tym wypadku jest realizowanie przywołanego prawa wobec osób, które realnie sprawują opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi oraz wymagającymi takiego wsparcia.

Ogromne znaczenie ma odpowiednie postępowanie organu w sprawach dotyczących świadczeń i ich zawieszenia. Odwołując się *stricte* do przepisów art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz do przepisów ustawy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego można ograniczyć wąski krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Jednakże stosowanie prawa *a priori* w tym przypadku prowadzi do takiego zróżnicowania w obrębie prawa do świadczeń opiekuńczych, które traci swoje konstytucyjne uzasadnienie. Problematykę, ściśle związaną z takim rozumieniem przepisów, przywołał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z 4 września 2019 roku, sygn. akt II SA/Gl 523/19[9]:

> decyzja w sprawie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie jest decyzją uznaniową, lecz związaną, co oznacza, że organ jest zobowiązany do przyznania świadczenia wyłącznie wtedy, gdy są spełnione wszystkie wskazane w przepisach prawa przesłanki jego przyznania. Organ nie może według swojego uznania przyznać świadczenie, kierując się zasadami współżycia społecznego, czy też słuszności, w razie nawet ciężkiej sytuacji życiowej, która została przedstawiona w odwołaniu, a następnie w skardze.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że dokonując wykładni art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. należy mieć na uwadze cel regulacji zawartej w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych – przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które rzeczywiście sprawują opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia. Szerokie rozumienie przepisu jest zgodne z konstytucyjną gwarancją równości wobec prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej[10], nie prowadzi także do pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób realnie zajmujących się osobami z niepełnosprawnością.

Należy zwrócić także uwagę, że świadczenie pielęgnacyjne zostało wprowadzone do systemu zabezpieczeń społecznych w celu zrekompensowania osobom wywiązującym się

8 A. Kawecka, Odwołania od decyzji w sprawach dotyczących pomocy społecznej, Warszawa 2021, s. 15.

9 Wyrok WSA w Gliwicach z 4.09.2019 r., II SA/Gl 523/19, LEX nr 2723441, https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522817137/1?directHit=true&directHitQuery=II%20SA%2FGl%20523%2F19 (16.09.2023).

10 M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, s. 81.

z obowiązków wobec chorego całkowitego braku możliwości zatrudnienia[11]. Tylko w sytuacji rezygnacji z pracy zarobkowej realizowany jest ustawowy warunek ubiegania się o prawo do zasiłku pielęgnacyjnego. Należy tutaj wyszczególnić, że wywiedzenie z wykładni językowej art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r tego, iż do kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego nie wchodzą osoby, na których nie ciąży obowiązek alimentacyjny, pozbawi osoby znajdujące się w takiej sytuacji możliwości zagwarantowania minimum egzystencjalnego w gospodarstwie domowym.

Podsumowanie

Głównym problem poruszonym w glosowanym orzeczeniu, jest literalne stosowanie art. 17 ust. 1 u.ś.r., co narusza zasadę równości wobec prawa. Wykładnia zastosowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zasługuje na aprobatę, będąc przykładem dobrego prawa oraz możliwym rozwiązaniem dla istniejącego w jurysdykcji problemu. Sądy muszą wydawać rozstrzygnięcia sprawiedliwe oraz akceptowalne społecznie. Ważną rolę odgrywa ustawodawca, którego reakcja jest istotna. Brak wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach prawa będzie prowadziło do utraty zaufania obywateli do organów administracji publicznej – co więcej, doprowadzi to do pogłębiania zaniechań zasad postępowania administracyjnego.

Bibliografia

Literatura

Kawecka A., *Odwołania od decyzji w sprawach dotyczących pomocy społecznej*, Warszawa 2021.

Ploszka A., *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019, s. 63.

Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych*, 1993.

Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Światowy Program Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych*, 1992.

Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483).

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. (Dz.U.z 2012 r. poz. 1169).

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. nr 30 poz. 168).

Ustawa z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 1964 r. nr 9 poz. 59).

11 A. Ploszka, Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej, Warszawa 2019, s. 63.

Ustawa z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 1994 nr 122 poz. 593).
Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2003 r. nr 228 poz. 2255).

Orzecznictwo

Wyrok WSA z 4 września 2019 r., II SA/Gl 523/19, LEX nr 2723441.
Wyrok WSA z 10 marca 2022 r., II SA/Sz 1285/21, LEX nr 3333673.

CYTOWANIE

Zuzanna Czernicka, *Glosa aprobująca do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 1285/21*, Studia Administracyjne 2(18)/2023, 63–71, DOI: 10.18276/sa.2023.18-05.

Studia Administracyjne 2(18)/2023 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2023.18-06 | s. 73–79

Paulina Jachimowicz-Jankowska

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-6061-1220

OPEN ACCESS
CC BY SA

Recenzja książki Anny Barczak, *Ochrona środowiska. Organizacja i kontrola przed egzaminem*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2023, ss. 220

Przedmiotem zainteresowania Anny Barczak są zagadnienia z zakresu prawa ochrony środowiska – autorka zebrała i przedstawiła w swojej publikacji kompleksowy materiał z zakresu tej dziedziny. Recenzowana książka ma interesującą formułę – to pytania (i odpowiedzi) zadawane najczęściej podczas egzaminów z przedmiotu – ochrona środowiska.

Książka jest nowatorskim podręcznikiem, kompendium wiedzy, które można wykorzystać do nauki i powtórzenia materiału przed egzaminem – czytelnik zdobywa bowiem wiedzę, przygotowując odpowiedzi na konkretne pytania, które następnie może porównać z zamieszczonymi w tym opracowaniu (w kontekście opracowywanych zagadnień).

Wypada podkreślić, że Wydawnictwo Wolters Kluwer, którego nakładem ukazał się ten podręcznik, przekazując do rąk czytelnika niniejsze opracowanie – oferuje je w formie papierowej i elektronicznej. Natomiast wybór konkretnej formy zależy od samego odbiorcy.

Książka składa się z dziewięciu rozdziałów, w których przedstawione zostały następujące zagadnienia: podstawy prawne organizacji ochrony środowiska, organizacja ochrony środowiska w Unii Europejskiej, organizacja ochrony środowiska w Polsce, z uwzględnieniem administracji rządowej i samorządowej, instytucje ochrony środowiska, udział społeczeństwa w systemie organizacyjnym ochrony środowiska, kontrola środowiskowa oraz odpowiedzialność prawna administracji ochrony środowiska. Warto podkreślić, że po omówieniu poszczególnych zagadnień autorka podaje wykaz wykorzystanej literatury przedmiotu. Publikacja ma przejrzysty układ, dzięki zastosowaniu w poszczególnych rozdziałach stałych elementów: „pytanie", „wyjątek od zasad czy reguł / uwaga", „najważniejsze informacje", „norma prawna", „niezbędna wiedza", „literatura", „zobacz wcześniej opisane zagadnienia", „orzecznictwo", „uzupełnienie", czy „przykład".

W podręczniku zastosowano ponadto pogrubienia tekstu, dzięki czemu zwraca się uwagę czytelnika na szczególnie ważne kwestie. Podtrzymaniu uwagi odbiorcy służy także warstwa graficzna – zestaw schematów oraz tabele ilustrujące określone zagadnienia z zakresu ochrony

środowiska. Bez wątpienia przyjęcie takiej formuły porządkuje i pozwala na swobodne przyswojenie informacji i wiedzy będącej przedmiotem niniejszej książki.

Jak wynika ze *słowa wstępnego*:

> Podręcznik został napisany z myślą o szerokim kręgu odbiorców. Publikacja kierowana jest przede wszystkim do studentów prawa i administracji, a także studentów innych kierunków (np. zarządzania sprawami środowiska) oraz przedstawicieli władzy publicznej, podmiotów korzystających ze środowiska i innych osób, zainteresowanych prawnymi podstawami ochrony środowiska w zakresie prawnych aspektów zarządzania środowiskiem (s. 11).

Warto bliżej przyjrzeć się treści poszczególnych rozdziałów, jak już wcześniej wspomniano jest ich dziewięć. Rozdział pierwszy – *Prawne aspekty organizacji ochrony środowiska. Podstawowe ustalenia terminologiczne*, składa się z pięciu podrozdziałów. Punktem wyjścia było przedstawienie *legalnych definicji* takich pojęć jak: środowisko, ochrona środowiska i ochrona przyrody. Następnie zaprezentowano *system prawny ochrony środowiska* z uwzględnieniem jego podziału na: międzynarodowe prawo środowiska, prawo środowiska Unii Europejskiej oraz krajowe prawo ochrony środowiska. Dalej poddano analizie *zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, do których zalicza się: zasadę zrównoważonego rozwoju, korzystania ze środowiska, kompleksowości ochrony środowiska, prewencji, przezorności, „zanieczyszczający płaci", nadrzędności wymagań ochrony środowiska, ujednolicania, dostępu do informacji o środowisku, partycypacji publicznej w rozwiazywaniu problemów środowiskowych. W równie ciekawy sposób omówiono *funkcje prawa w ochronie środowiska*, z uwzględnieniem m.in. funkcji: organizatorskiej, organizacyjnej i represyjnej, a także innych tego typu funkcji prawa. W ostatnim podrozdziale – *prawne formy działania administracji ochrony środowiska* – autorka odniosła się do aktów prawnych regulujących ich działanie – wskazała definicje, cele, kryterium klasyfikacji z podziałem na akty normatywne i akty administracyjne (ze zwróceniem uwagi na cechy charakterystyczne dla tych aktów). Adresat uzyskuje także niezbędne wiadomości dotyczące kwalifikowanego aktu administracyjnego w prawie ochrony środowiska (pozwolenie emisyjne, zezwolenie, koncesja górnicza). Poza tym ma okazję do zapoznania się z problematyką działań faktycznych, a także umów. Trzeba podkreślić, że rozdział pierwszy książki jest niezwykle cenny nie tylko z tego względu, że wprowadza w zagadnienia dotyczące prawnych aspektów organizacji ochrony środowiska, ale jest także świadectwem ogromnego nakładu pracy pomysłodawczyni tego dzieła. Autorka zawarła w nim bowiem wiele odniesień do dorobku doktryny w tym zakresie, wskazała szereg regulacji prawnych, najważniejszych informacji oraz niezbędnej wiedzy, a w ramach analizowanych zagadnień dokonano stosownych uzupełnień. Jak już wcześniej wspomniano treść rozdziału porządkują pytania i odpowiedzi oraz schematy i tabele pozwalające na utrwalenie nabytej wiedzy.

Rozdział drugi dotyczy *Organizacji ochrony środowiska w Unii Europejskiej*. W ramach *zagadnień podstawowych prawa środowiska Unii Europejskiej* autorka skoncentrowała się na przedstawieniu normatywnej definicji ochrony środowiska w aktach prawa pierwotnego oraz wtórnego Unii Europejskiej (UE). Następnie przedstawiła, w jaki sposób ewoluowało prawo UE, a także unijne cele i zasady polityki ochrony środowiska, zwracając także uwagę na kwestie dotyczące jej realizacji. Kolejnym zagadnieniem są instytucje Unii Europejskiej

w ochronie środowiska. Szczególny nacisk położyła autorka na charakterystykę następujących instytucji: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Warto podkreślić, że przyswojenie a następnie weryfikacja wiedzy możliwa jest nie tylko dzięki poznaniu odpowiedzi na zadawane pytania – wspierana jest również przywołanymi normami prawnymi, prezentacjami najważniejszych informacji, licznymi uzupełnieniami i przykładami.

Rozdział trzeci *Organizacja ochrony środowiska w Polsce. Zagadnienia podstawowe* poświęcony został opisowi i analizie *ochrony środowiska jako kompetencji władzy publicznej.* W tym kontekście autorka przygotowała i zebrała materiał dotyczący roli jaką odgrywa władza publiczna w zakresie ochrony środowiska w myśl zapisów zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Odniosła się także do rodzajów zadań administracji w dziedzinie ochrony środowiska. Kolejne zagadnienie – *system organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska* przedstawiony został z uwzględnieniem pojęcia organizacji ochrony środowiska oraz przedstawieniem graficznym (w ujęciu tabelarycznym) systemu publicznej organizacji ochrony środowiska z wyodrębnieniem administracji rządowej i samorządowej w tym zakresie. W następnym podrozdziale omówiono *pojęcie i rodzaje organów ochrony środowiska*, przytoczono definicję normatywną samego organu administracji oraz organu ochrony środowiska w świetle przepisów prawa (wraz z graficzną prezentacją klasyfikacji organów ochrony środowiska, według odgrywanej roli, a także według charakteru kompetencji, terytorialnego zasięgu działania, struktury organu czy zakresu działania). W tym fragmencie czytelnik otrzymuje także usystematyzowane wiadomości dotyczące *pojęcia zadania i kompetencji* przyjęte w prakseologii i w nauce prawa w ujęciu wybranych stanowisk doktryny. Treść rozdziału trzeciego wzbogacona została o zbiór *cech organizacji administracji ochrony środowiska.* Problematykę przedstawiono, podobnie jak w poprzednich rozdziałach, w formule pytań i odpowiedzi.

Rozdział czwarty – *Organizacja administracji rządowej w ochronie środowiska w Polsce* jest zasadniczo najbardziej rozbudowaną częścią publikacji, co jest uzasadnione zakresem przedstawionego tu materiału. Czytelnik otrzymuje wyczerpującą wiedzę na temat *administracji ochrony środowiska na poziomie centralnym.* Zebrany materiał uzupełniono licznymi regulacjami prawnymi oraz interesującymi uzupełnieniami omawianej problematyki. Utrzymano formułę pytań i odpowiedzi dotyczącą zagadnień związanych z organami administracji centralnej, takimi jak: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz Prezes Wód Polskich. W dalszej części zebrano zaś materiały dotyczące *organizacji rządowej administracji ochrony środowiska na poziomie terenowym.* Autorka w zajmujący sposób, na podstawie przeglądu literatury przedmiotu, wyboru unormowań prawnych, zbioru najważniejszych informacji i niezbędnej wiedzy przekazuje wiadomości z zakresu administracji rządowej w województwie, a także rządowej administracji zespolonej w województwie z dookreśleniem organu zajmującego się ochroną środowiska, czyli wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska. Treści dotyczące administracji terenowej dopełniają zagadnienia związane z niezespoloną administracją rządową,

ze szczególnym uwzględnieniem takich organów jak: dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, dyrektorzy urzędów morskich oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. Odpowiedzi na pytania, w ramach interesujących czytelnika zagadnieniach, pozwalają natomiast na aktywną naukę oraz późniejszą jej weryfikację.

W rozdziale piątym – *Organizacja samorządowej administracji ochrony środowiska w Polsce* zebrany materiał edukacyjny podzielono, biorąc pod uwagę działalności jednostek samorządu terytorialnego. Z tego też względu opisano i poddano analizie *samorząd gminny w systemie ochrony środowiska*, kładąc szczególny nacisk na pojęcie gminy, określenie podmiotowości i samodzielności tej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, a także omówienie struktury organów gminy, czyli rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zwrócono również uwagę na akty prawa miejscowego, w tym przepisy porządkowe przez te organy stanowione. W podobnej konwencji przedstawiono *samorząd powiatowy w systemie ochrony środowiska,* przy czym w tym wypadku zebrane materiały dotyczą rzecz jasna rady powiatu, zarządu powiatu i starosty. Treści dotyczące administracji samorządowej dopełniają zagadnienia dotyczące *samorządu województwa w systemie ochrony środowiska*. Autorka w przyjęty wcześniej i właściwy dla tego rozdziału sposób omawia bowiem kwestie dotyczące pojęcia samorządu województwa oraz jego podmiotowości i samodzielności. Prezentuje ponadto strukturę tej jednostki samorządu terytorialnego ze zwróceniem uwagi na jego organy, czyli sejmik województwa, zarządu województwa i marszałka województwa w ochronie środowiska, a także akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu województwa. Przytoczone normy prawne oraz zebrane w rzetelny sposób najważniejsze informacje składają się na niezbędną wiedzę będącą cennym i przydatnym materiałem do nauki przed egzaminem.

W rozdziale szóstym – *Instytucje ochrony środowiska w Polsce* przedstawiono strukturę instytucji powołanych do zajmowania się sprawami ochrony środowiska. Scharakteryzowano i poddano analizie: *Państwową Radę Ochrony Środowiska* jako organ doradczy i opiniodawczy ministra właściwego do spraw klimatu, *Komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko* z wyróżnieniem podziału na Krajową Komisję do spraw Oddziaływania na Środowisko oraz Regionalną Komisję do spraw Oddziaływania na Środowisko. W ramach tego rozdziału przedstawiono także *fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej* z podziałem na Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Rozdział siódmy poświęcono przedstawieniu *Udziału społeczeństwa w systemie organizacyjnym ochrony środowiska w Polsce.* W pierwszej kolejności autorka zapoznaje czytelnika z problematyką *udziału społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska*. Starannie zebrane materiały dostarczają wiedzy na temat źródeł prawa międzynarodowego, unijnego i prawa wewnętrznego prawa ochrony środowiska regulujących sprawy udziału społeczeństwa. Formułowane pytania – i udzielane odpowiedzi – konstruowane są także pod kątem rodzaju postępowań w sprawach z zakresu ochrony środowiska, które mogą stać się udziałem społeczeństwa. Inne zagadnienia zajmujące czytelnika dotyczą ponadto form jakie przyjmuje udział społeczeństwa, zakresu podmiotowego, procedury i terminów dotyczących złożenia skarg i wniosków, praw i obowiązków spoczywających na organie administracji

prowadzącym postępowanie wymagające udziału społeczeństwa czy problematyki odnoszącej się do wydania decyzji administracyjnych w omawianych tego typu sprawach. Kolejna kwestia dotyczy *zasad udziału organizacji ekologicznych w ochronie środowiska*, autorka zwróciła szczególną uwagę na pojęcie i cechy organizacji ekologicznej, warunki udziału tych organizacji w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, prawa organizacji ekologicznej biorącej udział w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji administracyjnej czy wreszcie podmioty mogące współdziałać z organami administracji w dziedzinie ochrony środowiska. Analizy dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska dopełniają zagadnienia wyznaczające *granice realizowania przez organizacje ekologiczne prawa do uczestniczenia w postępowaniu w interesie publicznym*. W tym kontekście pomysłodawczyni podręcznika zadaje niezwykle ważne pytanie: „Czy aktualne regulacje prawne przewidują środki kontrolno-nadzorcze czy też inne instrumenty prawne stosowane wobec organizacji ekologicznych nadużywających swych praw?" (s. 162). Dalsza lektura pozwala na udzielenie rzeczowych odpowiedzi, a także kieruje uwagę czytelnika na inne przepisy prawne normujące działalność samych organizacji ekologicznych, w ramach których pomocnicze znaczenie mają przepisy ogólne dotyczące stowarzyszeń i fundacji. Niezwykle pomocne w usystematyzowaniu przekazanej wiedzy dotyczącej udziału społeczeństwa w systemie organizacyjnym ochrony środowiska w Polsce okazują się schematy i grafiki w przystępny sposób obrazujące omówione zagadnienia.

Rozdział ósmy zatytułowano *Kontrola środowiskowa*. Ten fragment książki jest najbardziej rozbudowany. Autorka w sposób wnikliwy, a zarazem zrozumiały, biorąc także pod uwagę praktyczne rozwiązania, wprowadza w zagadnienia złożonego problemu kontroli. W ramach *pojęcia kontroli środowiskowej* przedstawiła definicję doktrynalną tego pojęcia ze wskazaniem na brak definicji normatywnej. Aktualny *system kontroli środowiskowej* pokazano w formie schematu. Omówiono także szczegółowo poszczególne elementy systemu. Niebywale ciekawie ujęto także *rodzaje i kryteria kontroli środowiskowej*. Otóż, poza niezbędną wiedzą z tego zakresu, umieszczono także tabelę obrazującą kryterium i rodzaje kontroli. W kolejnym podrozdziale scharakteryzowano *cechy kontroli środowiskowej*. Adresat podręcznika otrzymuje niezbędną wiedzę na temat genezy kontroli środowiskowej. Co więcej, zwraca się uwagę, że: „Kontrola środowiskowa, jak każda inna kontrola w zakresie przestrzegania właściwych dla niej przepisów, powinna posiadać odpowiednie cechy. Ich celem jest dążenie do uniknięcia teoretycznych i praktycznych problemów kontroli, których jest więcej niż problemów działalności kontrolowanej" (s. 172). W dalszej części wyliczono cechy tego typu kontroli z uwzględnieniem jej podziału na podstawie kryterium charakteru (cechy pozytywne i negatywne), a także ze względu na czas trwania (cechy już istniejące i postulatywne). Jak już wcześniej zasygnalizowano kolejne treści rozdziału ósmego wypełniają przedstawione charakterystyki poszczególnych typów/rodzajów kontroli składających się na zobrazowany w formie– schematu system kontroli środowiskowej. Autorka poddaje analizie *kontrolę sądową administracji ochrony środowiska*, w tym celu podaje czytelnikowi szereg najważniejszych informacji oraz licznych regulacji prawnych. Nie brakuje tutaj także wskazań na wyjątki od zasad czy reguł. Następne zagadnienie dotyczy *kontroli pozasądowej administracji ochrony środowiska*, w ramach której kontrolę sprawowaną przez Najwyższą

Izbę Kontroli (NIK) (z pokazaniem w formie schematu etapów postepowania kontrolnego NIK) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Przedmiotem kontroli pozasądowej jest ponadto kontrola społeczna będąca elementem kontroli zewnętrznej uzupełniającej system instytucji państwowych tej kontroli, a także kontrola prokuratorska. Szeroki wybór regulacji prawnych oraz zabrane w jednym miejscu najważniejsze informacje, uzupełnienia i pokazane wyjątki od zasad czy reguł bez wątpienia pozwolą czytelnikowi na doskonałe przyswojenie materiału oraz udzielenie właściwych odpowiedzi na zadane w podręczniku pytania. W książce odniesiono się również do problemu *kontroli wewnętrznej administracji ochrony środowiska* z wyjaśnieniem samego pojęcia tego typu kontroli, a także wyróżnieniem i charakterystyką rodzajów kontroli wewnętrznej. Dobór literatury przedmiotu oraz unormowań prawnych w tym zakresie, przekazanie niezbędnej wiedzy, przejrzysta grafika oraz zwrócenie uwagi na wyjątki od zasad czy reguł stanowią gwarancję prawidłowej odpowiedzi na zadane pytania. W opracowaniu zwrócono również uwagę na *kontrolę sprawowaną przez administrację ochrony środowiska.* Autorka odniosła się tu do typologii podmiotów przeprowadzających tego typu kontrolę wraz z omówieniem roli inspekcji specjalnych w zakresie kontroli specjalistycznej i wskazaniem organów administracji ochrony środowiska właściwych w zakresie kontroli środowiskowej, a także pokazaniem w formie praktycznych przykładów, bazując na przytoczonych regulacjach prawnych, wzajemnych powiązań występujących pomiędzy podmiotami kontrolującymi. W kontekście kontroli sprawowanej przez administrację ochrony środowiska nie brakuje również ogólnego schematu obrazującego kontrolę środowiskową prowadzoną przez organy kontrolujące. Starania autorki, mające na celu przekazanie wiedzy na temat zagadnienia kontroli środowiskowej, podkreślają naukową wartość niniejszej książki.

Rozdział dziewiąty, ostatni, dotyczy *Odpowiedzialności prawnej administracji ochrony środowiska*. Zamyka on całość zebranego materiału edukacyjnego. Autorka na początku rozdziału podaje *definicję odpowiedzialności prawnej.* Znajduje się tu także odniesienie do wykonywania określonego obowiązku związanego z odpowiedzialnością prawną. Materiał edukacyjny usystematyzowany w ramach pytań i odpowiedzi obejmuje ponadto elementy odpowiedzialności prawnej oraz wskazanie, w jakich płaszczyznach pojawia się odpowiedzialność administracji w ochronie środowiska. Kolejne zagadnienie to *odpowiedzialność za działania legalne i nielegalne.* Problematykę tę omówiono na podstawie przeglądu literatury przedmiotu oraz wyliczenia regulacji prawnych w tym zakresie. Następną kwestią jest *odpowiedzialność za bezczynność organu ochrony środowiska.* W tym kontekście wyjaśniono pojęcie bezczynności organu administracji publicznej, wskazano naruszane zasady przez bezczynność, obszary działania administracji ochrony środowiska, w jakich może ona występować czy wreszcie odniesiono się do podstawy odpowiedzialności z wyróżnieniem stanu bezprawnej bezczynności. Ostatni podrozdział dotyczy zaś *odpowiedzialności odszkodowawczej organu ochrony środowiska.* Czytelnik znajdzie tu, w materiale zgromadzonym w ramach pytań i odpowiedzi, wybór unormowań prawnych wywodzących się z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Kodeksu cywilnego czy źródeł regulujących odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Niezwykle pomocne w aktywnej nauce jest także wskazanie na znajomość drogi dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w ochronie środowiska.

W publikacji zamieszczono ponadto wykaz, do którego należą: (1) znajdujący się na początku opracowania wykaz skrótów uwzględniający (a) akty prawne oraz (b) organy i instytucje, a także (2) wybraną literaturę przedmiotu.

Recenzowana monografia, jak już wcześniej wskazano, jest podręcznikiem kierowanym do ścisłego kręgu adresatów, mimo to może okazać się przydatna dla każdego, kto interesuje się problematyką organizacji i kontroli ochrony środowiska. Bez wątpienia lektura ta jest naukową ucztą, podczas której czytelnik delektuje się skarbnicą wiedzy, przedstawioną przez autorkę w sposób przejrzysty i zrozumiały. Logika i precyzja wypowiedzi, skrupulatność opracowania zebranego materiału, dbałość o estetykę, to cechy, dzięki którym trudna problematyka została przekazana w prosty i zrozumiały sposób – co zasługuje na najwyższe uznanie. W tym kontekście z niecierpliwością należy oczekiwać kolejnych publikacji Anny Barczak.

CYTOWANIE

Paulina Jachimowicz-Jankowska, *Recenzja książki Anny Barczak* Ochrona środowiska. Organizacja i kontrola (przed egzaminem), *Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2023, ss. 220*, Studia Administracyjne 2(18)/2023, 73–79, DOI: 10.18276/sa.2023.18-06.

Studia Administracyjne 2(18)/2023 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2023.18-07 | s. 81–83

Dominika Trzeszczoń

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: dominika.trzeszczon@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0001-8318-0278

OPEN ACCESS
CC BY SA

Sprawozdanie z IV Konkursu z prawa finansowego zorganizowanego przez Zespół Badawczy Prawa Finansowego oraz Koło Naukowe Prawa Finansowego FiskUS, Szczecin, 16 stycznia 2023 roku

Czwarta edycja Konkursu z prawa finansowego odbyła się 16 stycznia 2023 roku, w formule online – początek o godz. 17:00. Tak jak w poprzednich latach konkurs został zorganizowany przez Zespół Badawczy Prawa Finansowego działający na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Koło Naukowe Prawa Finansowego FiskUS, a patronat nad nim objęli prof. zw. dr hab. Zbigniew Ofiarski oraz dr hab. Katarzyna Święch-Kujawska, prof. US.

Do udziału w konkursie uprawnieni byli wszyscy studenci Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, którzy w roku akademickim 2022/2023 uczęszczali na zajęcia z prawa finansowego (w trybie stacjonarnym i niestacjonarnym) oraz finanse publiczne i prawo finansowe. Przeprowadzono go, wykorzystując środki komunikacji na odległość i w tym celu organizatorzy skorzystali z platformy MS Teams – podjęte działania zapewniły najwyższe standardy realizacji, umożliwiły także sprawne i sprawiedliwe rozstrzygnięcie.

Przedmiotem konkursu było sprawdzenie wiedzy z zakresu prawa finansowego i finansów publicznych – do udziału zgłosiło się 88 studentów, wśród których znaleźli się studenci II roku kierunku prawo (jednolitych magisterskich, studiujący w trybie stacjonarnym i niestacjonarnym) oraz studenci II roku kierunku administracja (studia pierwszego stopnia – stacjonarne). Od uczestników konkursu wymagano znajomości aktów prawnych, kluczowych z perspektywy prawa finansowego i finansów publicznych, czyli – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku[1], ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych[2], ustawy z 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne[3] oraz ustawy z 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

2 Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 803).

3 Ustawa z 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2023 r. poz. 926).

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[4], według stanu prawnego obowiązującego w dniu konkursu. Dodatkowo zakres tematyczny obejmował następujące zagadnienia:

- sektor finansów publicznych (jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych),
- zasady gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi,
- państwowy dług publiczny,
- ograniczenia wielkości długu publicznego (procedury sanacyjne),
- źródła finansowania deficytu budżetowego i długu publicznego,
- budżet środków europejskich w budżecie państwa,
- budżet państwa (aspekty materialnoprawne),
- Wieloletni Plan Finansowy Państwa,
- procedura budżetowa w zakresie budżetu państwa,
- audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych,
- zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa,
- Skarb Państwa a gospodarka finansowa państwa,
- partnerstwo publiczno-prywatne w wymiarze finansowym.

Konkurs miał charakter jednoetapowy (w formie pisemnej), jednak w przypadku niewyłonienia zwycięzców, w regulaminie przewidziano możliwość przeprowadzenia dogrywki. Etap pisemny polegał na rozwiązaniu testu jednokrotnego wyboru, składającego się z 20 pytań. Warto podkreślić, że formuła konkursu była zgodna z zasadami przeprowadzania egzaminu (na podstawie danych zawartych w sylabusie przedmiotów – prawo finansowego oraz finanse publiczne i prawo finansowe).

Uroczystego otwarcia konkursu dokonał prof. zw. dr hab. Zbigniew Ofiarski. Konkurs prowadziła dr hab. Ewa Kowalewska, opiekun Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS, a za kwestie techniczne odpowiadali mgr Dominika Trzeszczoń oraz mgr Paweł Barabasz. Nad prawidłowym i rzetelnym przeprowadzeniem Konkursu czuwała Komisja Konkursowa w składzie:

- dr hab. Ewa Kowalewska,
- dr Wojciech Bożek,
- dr Paweł Mańczyk,
- mgr Dawid Czesyk,
- mgr Dominika Wróblewska,
- mgr Dominika Trzeszczoń,
- mgr Bartosz Namieciński,
- Wiktor Gnych-Pietrzak – Prezes Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS,
- Szymon Staszak,
- Kornelia Sarnacka,
- Katarzyna Rytwińska.

4 Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.).

Po sprawdzeniu nadesłanych testów i zweryfikowaniu wyników etapu pisemnego, Komisja Konkursowa wyłoniła zwycięzców. Pierwsze miejsce zdobył Adam Warzyński (II rok SSP, gr. 7), który uzyskał maksymalną liczbę punktów (20). Drugie miejsce zajęła Aleksandra Gwiazda (II rok SSP, gr. 2) – 19 pkt. Trzecie miejsce przypadło Darii Wieczorek (II rok SSP, gr. 7), która zamknęła konkursowe podium, zdobywając 18 punktów. Z uwagi na wysoki poziom, jaki prezentowali uczestnicy, Komisja Konkursowa postanowiła przyznać dwa wyróżnienia – otrzymali je Patrycja Dymarska (II rok SSP, gr. 1) oraz Paweł Zawarty (II rok SSP, gr. 7). Zwycięzcy Konkursu, czyli osoby, które zajęły miejsca na podium, zostali zwolnieni z egzaminu z przedmiotu prawo finansowe, co jest równoznaczne z uzyskaniem oceny bardzo dobrej. Dodatkowo dla zwycięzców i osób wyróżnionych przewidziano liczne nagrody rzeczowe.

Fotorelacja z konkursu została zamieszczona na stronie internetowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego[5] oraz na oficjalnym Facebooku Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS[6].

CYTOWANIE

Dominika Trzeszczoń, *Sprawozdanie z IV Konkursu z prawa finansowego zorganizowanego przez Zespół Badawczy Prawa Finansowego oraz Koło Naukowe Prawa Finansowego FiskUS, Szczecin, 16 stycznia 2023 roku*, Studia Administracyjne 2(18)/2023, 81–83, DOI: 10.18276/sa.2023.18-07.

5 https://wpia.usz.edu.pl/wyniki-iv-konkursu-z-prawa-finansowego/ (25.05.2023).

6 https://www.facebook.com/KNFiskUS (25.05.2023).

Studia Administracyjne 2(18)/2023 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2023.18-08 | s. 85–88

Katarzyna Żurowska

Uniwersytet Szczeciński
230128@stud.usz.edu.pl

OPEN ACCESS
CC BY SA

Sprawozdanie z Dnia Administratywisty zorganizowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego 25 kwietnia 2023 roku

25 kwietnia 2023 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego zorganizowano Dzień Administratywisty. Wydarzenie to miało na celu przybliżenie działania strefy administracji publicznej oraz zaktywizowanie studentów kierunku administracja. Uczestnicy spotkania mieli również możliwość sprawdzenia, jakie możliwości otwierają się przed absolwentami kierunku administracja (pierwszego i drugiego stopnia). Wydarzenie składało się z wykładów, paneli dyskusyjnych, seminarium naukowego oraz warsztatów. Było przede wszystkim skierowane do studentów kierunku administracja oraz osób, które w przyszłości chciałyby obrać taką ścieżkę kariery. Dzień Administratywisty został zorganizowany na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego już po raz drugi.

Podczas tego spotkania można było porozmawiać z absolwentami Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego i innymi interesariuszami zewnętrznymi reprezentującymi otoczenie społeczno-gospodarcze Pomorza Zachodniego. W panelu dyskusyjnym „Ścieżki kariery Administratywisty okiem praktyków" udział wzięli przedstawiciele Kolegium Dziekańskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, członkowie Zespołu Kierunku Administracja, a także zaproszeni goście, reprezentujący Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, wybrane jednostki administracji publicznej i środowisko biznesu:

- wiceprezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie – sędzia WSA Anna Sokołowska,
- kierownik Zachodniopomorskiego Ośrodka Badań Regionalnych Urzędu Statystycznego w Szczecinie – dr Agnieszka Brzezińska,
- naczelnik Wydziału Prawnego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Szczecinie – dr Marieta Czekałowska,
- przedstawiciel Urzędu Regulacji Energetycznej Północno-Zachodniego OT w Szczecinie – Małgorzata Niedźwiecka,
- Miejski Rzecznik Konsumentów w Szczecinie – Longina Kaczmarek,

- przedstawiciel Biura Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Szczecinie – Marzena Nowowiejska-Wojciechowska,
- dyrektor Urzędu Transportu Kolejowego Oddział Terenowy w Szczecinie – Piotr Kujawa,
- dyrektor Urzędu Transportu Kolejowego Oddział Terenowy w Szczecinie – Jan Błaszczyk,
- reprezentant Urzędu Transportu Kolejowego Oddział Terenowy w Szczecinie – Anna Nikiel,
- przedstawiciele placówki Straży Granicznej w Szczecinie – Tomasz Olejniczak oraz st. chor. sztab. Ilona Stachowska,
- przedstawicielki Zachodniopomorskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia – Agata Tomczykowska oraz Beata Twardowska-Bakun,
- przedstawicielki firmy Home.pl – Monika Kotek oraz Agnieszka Platta.

Zaproszeni goście przygotowali krótkie wystąpienia i prezentacje związane z rozwojem swojej kariery zawodowej. Dzięki ich przemówieniom studenci administracji oraz potencjonalni kandydaci na studia na tym kierunku dowiedzieli się, w jaki sposób mogą realizować się zawodowo. Ponadto określono perspektywy, jakie stwarza praca w poszczególnych jednostkach administracji publicznej. Wszystkie wystąpienia były niezwykle inspirujące i ciekawe, zwłaszcza, że w następnej części panelu możliwe było zadawanie pytań odnoszących się do prezentacji. Podczas panelu dyskusyjnego rozstrzygnięto także konkurs na glosę do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 10 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 1285/21, który został zorganizowany w związku z tym wydarzeniem. Natomiast po jego zakończeniu zaproszono gości do wzięcia udziału w spotkaniu – „Okrągły stół z interesariuszami", które odbyło się w Sali Rady Wydziału.

Władze Wydziału oraz Koordynator Kierunku Administracja, dr hab. Małgorzata Ofiarska prof. US, mieli okazję spotkać się wówczas z interesariuszami. Profesor Ofiarska przedstawiła interesariuszom osiągnięcia naukowe studentów kierunku administracja w roku akademickim 2022/2023 (m.in. osiągnięcie najwyższych wyników w wydziałowym konkursie z prawa samorządu terytorialnego, zorganizowanym dla studentów kierunku prawo i administracja). Wskazała również na intensywnie prowadzoną przez studentów działalność poza macierzystym Wydziałem oraz zaprezentowała tematykę przygotowywanych w bieżącym roku akademickim prac licencjackich i magisterskich, zwracając uwagę na prace dyplomowe podejmujące problematykę administracji publicznej województwa zachodniopomorskiego. Celem spotkania „Okrągły stół z interesariuszami" była również wymiana spostrzeżeń i sugestii, a także zgłoszenie uwag przez podmioty zewnętrzne odnośnie do programu i jakości kształcenia na tym kierunku. Prodziekan ds. kształcenia dr Beata Kanarek podziękowała w imieniu Kolegium Dziekańskiego interesariuszom zewnętrznym za udział w spotkaniu i zgłoszone uwagi dotyczące programu studiów i pożądanych kompetencji absolwentów kierunku administracja, a także za dotychczasową współpracę i życzliwą opiekę nad studentami kierunku w trakcie realizacji praktyk zawodowych.

W godzinach 10.30–12.30 odbył się panel dla młodzieży pod tytułem „Przyszły administratywista na WPiA US". Władze Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego powitały przybyłych uczniów, a następnie rozstrzygnięto konkurs na esej – „Przyszłość administracji publicznej". Celem konkursu było popularyzowanie wiedzy z zakresu nauk

prawnych i nauk o administracji, a także rozwijanie zainteresowań uczniów w tym obszarze. Do udziału zaproszono uczniów szkół ponadpodstawowych z województwa zachodniopomorskiego: liceów ogólnokształcących, techników, branżowych szkół I i II stopnia.

Następnie uczestnicy mogli wysłuchać dwóch niezwykle interesujących wykładów. Pierwszy z nich został wygłoszony przez dr Dominikę Skoczylas i dotyczył cyberbezpieczeństwa i cyberzagrożeń. Jak wiadomo, w ostatnich latach internet zyskał ogromną popularność i w zasadzie trudno już sobie wyobrazić codzienne funkcjonowanie offline, dlatego niezwykle ważne jest, aby uświadamiać młodzież o potencjalnych zagrożeniach związanych z korzystaniem z sieci. Istotne jest również, aby dzieci i młodzież zdawali sobie sprawę z działań, które mogą podejmować, aby uniknąć niebezpieczeństwa związanego z korzystaniem z internetu.

Następnie swój wykład zaprezentował dr Mikołaj Rylski, jego problematyka związana była z zagadnieniem, czy seks w zakładzie pracy jest prawnie dopuszczalny. Temat ten ze względu na swoją złożoność i wielowątkowość stał się asumptem do żywej dyskusji, co bardzo zainteresowało uczestników. Po wysłuchaniu wykładów przedstawiono ofertę studiów na kierunku Administracja na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

W godzinach 11.00–14.00 odbyło się seminarium naukowe dla studentów kierunku administracja – „Aktualne problemy administracji publicznej". W jego trakcie referaty zaprezentowało sześciu studentów z kierunku administracja „naszego" wydziału, a także studenci Uniwersytetu Wrocławskiego i Uniwersytetu Jagiellońskiego. Poruszano szereg różnych, bardzo ważnych oraz ciekawych tematów z zakresu administracji.

Joanna Wojewoda, w swoim wystąpieniu przedstawiła zarys pojęcia i istoty samowoli budowlanej oraz jej konsekwencji prawnych. Prelegentka wskazała ponadto, jaki wpływ na życie społeczne ma prawo, a dokładnie jak w tej dziedzinie funkcjonuje prawo budowlane.Następnie głos zabrała Daria Trzciniecka, której wystąpienie zostało poświęcone wybranym aspektom nadzoru i kontroli sprawowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w województwie zachodniopomorskim. Przyjęła tezę, że gwarancje konstytucyjne i rozwiązania ustawowe określające status prawny, organizację i zasady funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych oraz instytucję nadzoru nad samorządem terytorialnym, umożliwiają izbom wykonywanie nałożonych na izby zadań i kompetencji zgodnie z fundamentalnymi celami i zasadami ustroju terytorialnego państwa. Kolejną osobą, która zabrała głos podczas seminarium była Katarzyna Żurowska, która podjęła w swoim wystąpieniu temat dotyczący mediacji w postępowaniu administracyjnym. Podkreśliła, że wprowadzenie instytucji mediacji do postępowania administracyjnego harmonizuje z dążeniem do kształtowania stosunku administracyjnego na zasadach życzliwości i otwarcia. Sprzyja także wzbudzaniu zaufania jednostek do organów władzy publicznej i tym samym zapewnia realizację jednej z najważniejszych zasad ogólnych postępowania administracyjnego – zasady zaufania. Jako przedostatnia zaprezentowała swoje wystąpienie Karolina Pieśla, która przedstawiła zarys ewolucji struktury administracji celnej, w Polsce w latach 1989–2022. Celem badawczym była analiza i ocena rozwiązań prawnych regulujących strukturę administracji celnej w Polsce, obowiązujących w tym okresie. Studentka sformułowała hipotezę badawczą, że ustawodawca poszukując optymalnego modelu administracji celnej doprowadził nie tylko do ewolucji pozycji prawnej tej administracji, ale także do jej

wzmocnienia. Jako ostatni na seminarium wystąpili Adrian Jankowski oraz Patrycja Sawicka, których wystąpienie zostało poświęcone zagadnieniom dotyczącym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Studenci przedstawili zarys pojęcia dyscypliny finansów publicznych oraz wyjaśnili, czym jest naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podkreślili, że zakres przedmiotowy naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest zamknięty, co oznacza, że naruszenia mogą być popełnione tylko w sposób wskazany w ustawie i tylko przez osobę fizyczną. W trakcie wystąpienia scharakteryzowali stopnie szkodliwości czynu dla finansów publicznych.

Seminarium naukowe było niezwykle interesujące i skłoniło wszystkich jego uczestników do przemyśleń dotyczących bieżących spraw administracyjnych.

W ciągu dnia odbywały się również warsztaty, które miały angażować oraz rozwijać wiedzę studentów i osoby zainteresowane studiami na US. Ich tematyka dotyczyła redagowania pism urzędowych, tę część prowadził dr Łukasz Dubiński, a także zasad przygotowywania artykułu naukowego, dr Katarzyna Malinowska-Woźniak. Ponadto odbyła się symulacja rozprawy administracyjnej w sprawie dotyczącej cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, którą poprowadził dr Przemysław Zdyb. Podczas Dnia Administratywisty mgr Joanna Hryniuk zaprezentowała podstawy języka migowego dla urzędników. Ponadto warsztaty dotyczące podpisu elektronicznego poprowadził także mgr Piotr Myć.

W godzinach 14.00–15.00 odbywał się również panel studencki „Aktywny Administratywista na WPiA US". Można było wówczas porozmawiać z opiekunem roku na kierunku administracja – mgr Dominiką Trzeszczoń. Następnie odbyło się spotkanie z przedstawicielami Rady Samorządu Studenckiego WPiA US, którzy zachęcali do aktywnego działania na rzecz społeczności akademickiej na wydziale. Ponadto przygotowano spotkanie z opiekunem praktyk, na którym przedstawiono zasady i tryb praktyk zawodowych, realizowanych przez studentów kierunku administracja. Zwieńczeniem tego bloku był konkurs wiedzy o prawie administracyjnym (z nagrodami), który poprowadził dr Przemysław Zdyb.

Zorganizowano ponadto Wydziałowe Targi Kół Naukowych, podczas których studenci oraz kandydaci mogli zapoznać się z ofertami działających na Wydziale Prawa i Administracji kół naukowych oraz organizacji studenckich.

Dzień Administratywisty, zostanie na pewno zapamiętany jako wspaniała wydziałowa inicjatywa, która zaktywizowała zarówno obecnych, jak i przyszłych studentów Uniwersytetu Szczecińskiego.

CYTOWANIE

Katarzyna Żurowska, *Sprawozdanie z Dnia Administratywisty zorganizowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego 25 kwietnia 2023 roku*, Studia Administracyjne 2(18)/2023, 85–88, DOI: 10.18276/sa.2023.18-08.

Studia Administracyjne 2(18)/2023 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2023.18-09 | s. 89–92

Karolina Słotwińska

University of Szczecin
e-mail: karolina.slotwinska@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0003-0735-6299

OPEN ACCESS
CC BY SA

National Scientific Conference Report "Situation of disabled citizens in Poland and curent global situation from the perspective of various areas from socio-economic life" Szczecin, 20–21 October 2022

National Scientific Conference entitled "Situation of disabled citizens in Poland and curent global situation from the perspective of various areas from socio-economic life", organized as a part of the project „Knowledge Centre of Accessibility in Szczecin", financed by the grant awarded by National Centre for Research and Development (POWR.03.05.00-00-CW03/20) was held in Szczecin on 20 and 21 October 2022. The conference organized by the Faculty of Low and Administration at Szczecin University concerned the social inclusion of persons with disabilities. The main objective of the conference was to focus on specific needs of persons with disabilities in today's word as well as issues of introducing a systematic, contemporary solutions developed in accordance with modern technology in order to develop comprehensive model for protection of their rights. During the conference issues of both medical and systematic nature, belonging to the legal, medical pedagogical and sociological sciences were discussed. The conference was attended by local academic experts representing 19 academic centers who delivered 46 lectures. The conference was opened by dr hab. Renata Podgórzańska, prof. of Szczecin University, Vice-dean for Education, reffering to the topicality of the undertaken issues and their role in building socjety based on social inclusion. Next to speak was dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Dean and profesor the Faculty of Low and Administration of Szczecin University thanking the guests for coming and introducing the subject of the conference. The conference consisted of six panels, held over two days. One of the panels was held remotely.

The first panel, which started the session, concerned introductory issues and approached the participants to the legal situation of persons with disabilities and their functioning in society.

The panel was started by dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. of Szczecin University who presented the "Protection of individual rights in illiberal constitutionalism". Then, the

speech entitled "Social policy in relations to disabilitiescurent state and development prospect" was delivered by dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, prof. of Cracow University of Economics. Subsequently, dr hab. Irena Ramik-Mażewska, prof. of Szczecin University presented "Contemporary determinants of the quality of life with disabilities". Next, was dr hab. Teresa Żółkowska, prof. of Szczecin University who introducted her paper entitled "Law in the word of intellectual disability". In the last speech in the first panel, Jakub Baranowski presented his paper entitled "The impact of new technologies on the perceptions of disability, example of the Simulation Room of the Faculty of Law and Administration of the University of Szczecin".

The second panel concerned the legal conditions of accessibility and began with the speech by dr hab. Jerzy Menkes prof. of Warsaw School of Economics entitled "Legal capacity of a disabled person from the perspective of international law". Then, spoke up dr hab. Tadeusz Gadkowski prof. of Adam Mickiewicz University, who together with Maria Mamot and Adrianna Szczygieł carried on with their paper entitled "Incapacitation of persons with disabilities from Polish and European perspective". The speech entitled "The civil law situation of the elderly with disabilities of old age" was delivered by dr hab. Małgorzata Balwicka-Szczyrba prof. of University of Gdańsk. Subsequently, dr Katarzyna Malinowska-Woźniak from Szczecin University, presented "Civil law aspects of running a business by disabled people who do not have full legal capacity". Then, dr Iwona Warchoł, University of Technology and Humanities in Radom gave the audience a paper called "Social Welfare Instututions in Poland for persons with disbilities of old age". Tomasz Sienkiewicz, PhD and Professor of Catholic University of Szczecin familarized all participants with "The administrative and legal dimension of the conflict of values in the social rehabilitation of disabled people between the need to eliminate architectural barriers and the obligation to protect immovable monuments". Then, dr Ewa Kowalewska, together with Dominika Wróblewska both from Szczecin University presented "Tax preferences for disabled people". Dr Radosław Zych, Szczecin University, introduced the subject with "Persons with disabilities in the light of Polish Election Commision reports and statements of international observations". At the and of the panel, Piotr Zielonka from Szczecin University delivered a paper "Accessibility of justice for people with special needs" (the paper was co-authored with dr Adriana Tomczyk, Szczecin University).

Simultaneously with the second panel, the third panel devoted to non-legal conditions of accessibility was held. The panel was started dr hab. Zdzisława Janiszewska-Nieścioruk, prof. of University of Zielona Góra presenting "The social and educational dimension of poverty of people with disability". Then, dr Katarzyna Wojciechowska and Sylwia Trafna-Jurkiewicz (Psychiatry Clinic in Toruń, Clinical Department of Adolescent Psychiatry) introduced "The situation of minors in mental crisis after the pandemic from the perspective of the Psychiatry Clinic in Toruń". Whereas, dr Joanna Buława-Halasz, Szczecin University delivered a paper entitled "An adult with autism spectrum disorder as an invisible citizen".

Dr Barbara Superson representing Pedagogical University in Cracow presented the result of research on "Social Perceptions of Disability in Burundi (East Africa)". Dr Anna Wieczorek-Szymańska, Szczecin University presented "Disability Management as an element

of diversity strategy – an overview of selected practices in contemporary organizations". Małgorzata Rusiłowicz (Primary School in Białostoczek) presented a paper entitled "Disabled people at school – integration in Polish theory and practice". Appearance of Marcin Garbat and dr Katarzyna Kochan, both representing University of Zielona Góra was called "Disabled students in Poland – inclusion or illusion". Dr Anna Bieganowska-Skóra, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin introduced the participants to the models of disability in the speech entitled "Disability models in the context of accessebility". Dr Katarzyna Skalska (Natural and Humanistic University in Siedlce) presented a paper "What is not solved by universl design? Pedagogical reflection on social reality". The panel ended with the speech by Paweł Robak, Catholic University of Lublin, entitled "Universal design in higher education – educating or creating?".

The first day of the meeting ended with the fourth panel, during which a session of messages was held, which consisted of the following speeches: Inga Mikee (West Pomeranian Departament, State Found for Rehabilitation at Disabled People), "Postulated system solutions to facilitate professional and social rehabilitation of persons with disabilities"; Marta Hylewska, (Jagiellonian University), "Principle of equality of prohibition and discrimintion in the context of persons with diabetes".

The second day of the conference began with the fifth panel – "Disability and international law". Dr hab. Anna Kosińska, prof. of Szczecin University opened the lecture entitled "The need for special protection of migrants with disabilities, a proposal for new institutions to quarantee fundamental rights". Then, dr Grzegorz Tutak, Catholic University of Lublin presented a lecture entitled "The role of non-governmental organizations in the proces of integration foreigners with disabilities into society". Dr Ilona Topa, University of Silesia presented the speech "International law towards deprivation of liberty of persons with disabilities".

Furthermore, dr Agnieszka Wedeł-Domaradzka, PhD (Kazimierz Wielki University in Bydgoszcz) presented "The rights of children with disabilities vs institutional care from interntional perspective". Dr Zuzanna Kulińska-Kępa, Warsaw University gave a speech entitled "Cosmos for persons with disabilities from an international legal perspective".

Dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska (Jagiellonian University) and dr hab. Przemysław Kledzik, prof. of Szczecin University presented a paper "The system of benefits for carers of disabilities. Reality and expectations". After a short brake, dr Maciej Domański, PhD (Institute of Justice, Warsaw University) introduced participants the speech entitled "Examplary implementation of art. 12 of the Convention on the rights of persons with disabilities in Peruvian law". Then, dr Ewa Milczarek from Szczecin University gave a lecture "The rights access of persons with disabilities to technology". Whereas, Michał Beer presented "The rights of persons with disabilities to Cultural Heritage". On the other hand, dr hab. Iwona Wrońska, University of Bialystok presented the participants "The rights of persons with disabilities in Estonia from the perrspective on the Commitee on the Rights of Persons with Disabilities". At the end of this panel, dr Łukasz Orylski (Centre for the Rights Persons with Desabilities Foundation) delivered the paper entitled "Is assistance in Poland personal? Analysis of national solutions in the field of Personal Assistant for Persons with

Disabilities under the practice and General Commentary No. 5 to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities".

Simultaneusly with the fifth panel, the sixth panel, a remote session, was held in a hybrid formula. The panel was began with the speech by dr hab. Czesław Kłąka PhD , prof. of Pedagogical University of Cracow (National School of Judiciary and Public Prosecution, Employment Service) entitled "Disabled victim in a Polish criminal trial". After that, was the speech presented by dr hab. Jacek Sobczak, prof. of Economics and Humanities Academy in Warsaw entitled "Mobility, equal opportunities and integration of persons with disabilities in the legal system of the European Union (EU)". Dr hab. Ksenia Kakareko, prof. of Warsaw University presented "Access to published works by blind persons, visually impaired persons and persons with disabilities that prevent them from reading print in the light of Marrakesh Treaty and EU normative solutions". Agnieszka Kunnert-Diallo (Polish Airlines S.A.) gave a lecture entitled "Legal protection of persons with disabilities in international air transport. Subsequently, Dr Joanna Sobiecka and dr Anna Zwierzchowska both professors of Academy of Physical Education presented the socio-demographic profile of Polish Paralympians and its evolution as well as legal conditions in the period of 1972–2021. Dr Anna Drabarz, University of Bialystok gave a presentation entitled "Disability legal studies in Poland about the prospects for the development of new sub-disciplines in legal sciences. Next, dr Małgorzata Kun-Buczko (University of Bialystok) gave the presentation on "Practical aspects of the protection of persons with disabilities in armed conflicts on the example of the war in Ukraine". At the end of this panel, Jakub Zwierzchowski submited a document entitled "Integration of Polish sports centers and the law on sports. Both panels taking place on the second day ended with a discussion".

The meeting was summed up by dr hab. Wojciech Staszewski, prof. of Szczecin University, project manager of the University Centre of Accessibility in Szczecin, who thanked the participants for the interesting exchang of thoughts and experiences in the situation of persons with disabilities in Poland and around the world. Papers presenting during the conference will be published.

CITATION

Karolina Słotwińska, *National Scientific Conference Report "Situation of disabled citizens in Poland and curent global situation from the perspective of various areas from socio-economic life", Szczecin, 20–21 October 2022*, Studia Administracyjne 2(18)/2023, 89–92, DOI: 10.18276/sa.2023.18-09.