

FORMY NADZORU
I KONTROLI ADMINISTRACJI
AKTUALNE PROBLEMY BADAWCZE

FORMY NADZORU
I KONTROLI ADMINISTRACJI
AKTUALNE PROBLEMY BADAWCZE

redakcja naukowa
Łukasz Bolesta
Mateusz Chrzanowski
Wojciech Orłowski

Lublin 2014

WYDAWCA:



Studenckie Koło Naukowe Prawników UMCS
pl. M. Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin
e-mail: sknp@sknp.umcs.lublin.pl

PUBLIKACJA WYDANA PRZY WSPARCIU:



Fundacji Absolwentów UMCS
ul. Kollątaja 3, 20-006 Lublin

RECENZJA WYDAWNICZA:
prof. dr hab. Marian Zdyb
dr hab. Mirosław Karpiuk, prof. nadzw.

REDAKCJA NAUKOWA:
dr hab. Wojciech Orłowski, prof. nadzw.
mgr Mateusz Chrzanowski
Łukasz Bolesta

REDAKCJA JĘZYKA ANGIELSKIEGO:
mgr Ewa Orłowska

REDAKCJA JĘZYKA POLSKIEGO:
mgr Bernadeta Lekacz
mgr Barbara Pawlikowska

PROJEKT TYPOGRAFICZNY I ŁAMANIE:
mgr Agata Mościcka

DRUK:
Towarzystwo Wydawnictw Naukowych
„LIBROPOLIS”



ISBN: 978-83-938785-0-5

SPIS TREŚCI

| | |
|--|----|
| Słowo wstępne..... | 9 |
| Andrzej Wrzyszczyk | |
| <i>Marek Stefaniuk (1962–2011)</i> | 11 |
| Paulina Daniluk | |
| <i>Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad Komisją Nadzoru Finansowego</i> <i>Supervision of Prime Minister over the Financial Supervision Authority</i> | 15 |
| Kamil Dobosz | |
| <i>Nadzór nad działalnością Prezesa UOKiK – organu krajowego i unijnego</i> <i>Supervision over Operation of President of UOKiK – national and EU</i> <i>Authority</i> | 27 |
| Maciej Hadel, Karim Boudjouher | |
| <i>Regionalne izby obrachunkowe – nadzór nad działalnością i kontrola</i> <i>jednostek samorządu terytorialnego w kontekście problematyki zaciągnięcia</i> <i>kredytu konsolidacyjnego</i> <i>Regional Chambers of Auditors – supervision and control of local</i> <i>government in the context of taking out a consolidation loan</i> | 43 |
| Łukasz Jurek | |
| <i>Wybrane zagadnienia w zakresie kontroli działań Zakładu Ubezpieczeń</i> <i>Spółecznych przez sądy administracyjne – część druga</i> <i>Selected problems in the control of the Social Insurance Institution by</i> <i>administrative courts – Part Two</i> | 57 |
| Piotr Kapusta | |
| <i>Procedury realizacji odpowiedzialności przed parlamentem w wyniku</i> <i>wykonywania funkcji kontrolnej w Polsce i w Niemczech</i> <i>Implementation of the Accountability Before the Parliament Procedures</i> <i>During Exercising the Monitoring Role in Poland and Germany</i> | 69 |

Rafał Kęszczyk

Uprawnienia kontrolne wykonywane przez Inspekcję Transportu Drogowego
*Permissions Control Exercised by the Inspectorate of Road Transport.....*97

Michał Kiedrzynek

Rola Krajowej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w ochronie rynku finansowego
na gruncie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych
The Role of the National Credit Union in the Protection of the Financial
*Market on the Basis of the Act on Credit Unions.....*111

Patrycja Kukielka, Joanna Nowak

Nadzór finansowy regionalnych izb obrachunkowych nad jednostkami samorządu
terytorialnego z uwzględnieniem analizy działalności RIO w Lublinie
Financial Supervision of Regional Accounting Chambers to Local Government
*Units Including Analysis of the Regional Accounting Chamber in Lublin.....*129

Jolanta Linek

Kontrola społeczna a wpływ obywateli na funkcjonowanie administracji publicznej
Social Control and Citizens' Influence on the Functioning of Public
*Administration.....*145

Adrian Łaga

Kontrola sprawowana przez środki masowego przekazu
*Control Exercised by the Mass Media.....*157

Aneta Majewska

Prokuratorska kontrola legalności działań organów administracji publicznej
Prosecutor's Inspection of Lawfulness of Public Administration Bodies'
*Activities.....*171

Marta Mulawa

Wpływ nadzoru w administracji rządowej na optymalizację wykonywania zadań
w administracji publicznej
The Impact of Surveillance in Government Administration to Optimize the
*Performance of Tasks in Public Administration.....*185

Bartłomiej Pocztowski

*Kontrola społeczna jako przykład partycypacji obywateli
w funkcjonowaniu administracji publicznej – zarys problematyki*
*Social Control as an Example of Citizens' Participation
in the Functioning of Public Administration*.....197

Jan Ptaczyński

Kontrola i nadzór nad nietypowymi podmiotami administracyjnymi
The Control and Supervision over Untypical Administrative Entities..... 207

Agata Pyrżyńska

*Nadzór Państwowej Komisji Wyborczej nad organami wyborczymi
niższego stopnia*
*Surveillance of National Electoral Commission over Inferior Rank
Electoral Bodies*217

Marcin Rosegnal

Nadzór wojewody nad aktami planowania przestrzennego w gminie
*Supervision of a Regional Governor of Acts of Spatial Planning
in a Commune*.....229

Konrad Różowicz

*Administracyjnoprawna kontrola zamówień publicznych przeprowadzana
przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych*
*The Administrative Control of Legality in the Public Procurement
Office Carried out by its President*243

Jacek Ziemiński

*Kontrola zamówień publicznych w świetle przepisów ustawy
o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*
*Control of Public Procurement Regulations under the Act of Liability
for Breach of Discipline in Public Finances*.....259

Marcin Żurawski

| | |
|--|-----|
| <i>Kontrola prowadzona przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych</i> <i>Public Procurement Office President's Control</i> | 273 |
| Bibliografia | 281 |
| Informacje o autorach..... | 291 |

SŁOWO WSTĘPNE

Studenckie Koło Naukowe Prawników Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, chcąc uczcić pamięć Profesora Marka Stefaniuka, podjęło się inicjatywy wydania publikacji poświęconej Jego pamięci.

Niniejsza monografia zawiera rys biografii Marka Stefaniuka oraz dziewiętnaście artykułów. Autorami tekstów, które znalazły się w niniejszej publikacji, są młodzi naukowcy, doktoranci i studenci związani z największymi ośrodkami akademickimi w Polsce.

Prezentowana publikacja porusza niezwykle aktualne teoretyczne oraz praktyczne zagadnienia współczesnych form nadzoru i kontroli administracji. Administracja od samego początku procesu jej kształtowania się wykonuje zadania o charakterze publicznym własne lub zlecone. Realizacja tych zadań nie jest jednak dowolna i podlega kontroli lub nadzorowi właściwych organów, które posiadają do tego stosowną legitymację, co ma na celu zapewnienie prawidłowości, a także skuteczności funkcjonowania administracji i ma być czynnikiem stymulującym doskonalenie aparatu administracyjnego. Przedstawione w monografii opracowania stanowią (w wybranym zakresie) próbę krytycznego spojrzenia na aktualne rozwiązania w przedmiocie prezentowanej problematyki.

Pragniemy serdecznie podziękować wszystkim Autorom zamieszczonych tu tekstów oraz ich recenzentom, prof. dr. hab. Marianowi Zdybowskiemu oraz dr. hab. Mirosławowi Karpiukowi, prof. nadzw.

Mamy nadzieję, że zgromadzone w monografii teksty przyczynią się do lepszego poznania różnorodności współczesnych instytucji dotyczących form kontroli i nadzoru administracji.

dr hab. Wojciech Orłowski, prof. nadzw.

mgr Mateusz Chrzczanowski

Łukasz Bolesta



Profesor Marek Stefaniuk

MAREK STEFANIUK (1962–2011)

Minęły trzy lata od nagłej śmierci naszego Przyjaciela Marka. Do dziś brzmią w uszach piękne i prawdziwe słowa wypowiedziane na pogrzebie: Marek był człowiekiem renesansu. Autor tych słów, najbliższy przyjaciel Marka – Paweł Prokop – przywołał niezwykle szeroki wachlarz zainteresowań oraz wszechstronne uzdolnienia i talenty Zmarłego. Połączone one były z niezwykle pracowitością, sumiennością i solidnością. Przez prawie trzydzieści lat wspólnych studiów i pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie mogliśmy zawsze liczyć na Jego wsparcie, bezinteresowną pomoc, absolutną lojalność. Postawa otwartości i życzliwości wobec innych zjednywała Mu całe zastępy przyjaciół i kolegów. Marek był bardzo ceniony przez studentów prawa i administracji jako wykładowca, jako pełnomocnik dziekana do spraw studenckich, jako promotor prac magisterskich i licencjackich. Potwierdzeniem tych słów jest niniejsza publikacja – studenci pamiętają swojego Nauczyciela. Brakuje nam Ciebie, Marku, Twojej energii, Twoich pomysłów. Ten Wydział nie jest już taki sam.

Marek Stefaniuk urodził się 28 maja 1962 r. w Warszawie w rodzinie nauczycielskiej. Prawie całe dzieciństwo i młodość spędził w Komarówce Podlaskiej, gdzie uczęszczał do szkoły podstawowej i liceum. Tu przyszedł pierwsze ogólnopolskie sukcesy: w 1980 r. został finalistą Olimpiady Wiedzy o Polsce i Świecie Współczesnym. Po ukończeniu szkoły średniej i zaliczonych egzaminach maturalnych w 1981 r. przystąpił do egzaminów wstępnych na kierunek prawo na Wydziale Prawa i Administracji UMCS. Zakończył je z najwyższą lokatą na liście przyjętych kandydatów. Od tego momentu przez całe życie był ściśle związany z Wydziałem: jako student, a potem jako pracownik naukowo-dydaktyczny. Przez kolejne pięć lat studiów otrzymywał niezmiennie bardzo wysokie oceny

z egzaminów i zaliczeń, był zawsze w ścisłej kilkuosobowej grupie najlepszych studentów na roku. Nie przeszkadzało to aktywności w innych dziedzinach. Marek żył pełnią życia studenckiego w trudnych, ale ciekawych latach 80. (działalność w organizacjach studenckich, żeglarstwo, podróże, fotografia, literatura). Chciał być wszędzie tam, gdzie działo się coś ważnego i wyjątkowego, także na manifestacjach opozycji w okresie stanu wojennego.

Po ukończeniu studiów w 1986 r. podjął pracę jako asystent stażysta w Zakładzie Teorii Organizacji i Kierownictwa. W trakcie stażu uczęszczał na zajęcia Studium Pedagogicznego UMCS (zaliczenie na ocenę bardzo dobrą). W 1988 r. został asystentem, a w 1990 r. – starszym asystentem. Po znakomitej obronie pracy doktorskiej w 1994 r. zatrudniono Go na stanowisku adiunkta od 1 lutego 1995 r. W 2009 r. Rada Wydziału Prawa i Administracji nadała Mu stopień doktora habilitowanego nauk prawnych. Nagła śmierć przerwała zaawansowane postępowanie zmierzające do zatrudnienia Go na stanowisku profesora nadzwyczajnego.

Marek Stefaniuk był człowiekiem Wydziału i Uczelni, człowiekiem polskiego i międzynarodowego środowiska naukowego. Jego zaangażowanie w działalność organizacyjną na różnych szczeblach oznaczało nie tylko wykonywanie narzuconych zadań, ale w dużej mierze kreowanie oryginalnych rozwiązań uwzględniających nowatorskie wizje, a także głęboko osadzonych w dotychczasowych realiach. Działalność organizacyjna Marka Stefaniuka na wielu polach szkolnictwa wyższego i nauki to była niewątpliwie Jego pasją. Bilans osiągnięć jest tak obszerny, że uznaliśmy za właściwe przytoczenie tylko tych faktów, które Zmarły uznał za istotne w swym autoreferacie przed habilitacją.

Na Wydziale Prawa i Administracji UMCS był sekretarzem Podyplomowego Studium Konstytucjonalizmu UMCS, współorganizatorem i kierownikiem Podyplomowych Studiów Administracji i Zarządzania dla Kadr Kierowniczych w Administracji Publicznej oraz Podyplomowych Studiów Administracji i Zarządzania dla Kadr Kierowniczych w Służbie Zdrowia.

Warto przypomnieć aktywność dydaktyczną Marka Stefaniuka na innych uczelniach. Jego wiedzę i kompetencje dydaktyczne mieli możliwość poznać i docenić studenci Studium Generale Sandomiriense Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu (w 1996 r. pełnił tam obowiązki dziekana Wydziału Prawa i Ekonomii), Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie, Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Wyższej Szkoły Służby Społecznej im. ks. Franciszka Blachnickiego w Suwałkach, Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego w Zamościu, Puławskiej Szkoły Wyższej, Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu. Poza szkolnictwem wyższym był wykładowcą lub trenerem w różnych programach szkoleniowych dla absolwentów organizowanych przez Urząd Służby Cywilnej, Lubelską Fundację Rozwoju, Centrum Szkolenia Samorządu i Administracji w Lublinie i Fundację Inicjatyw Menedżerskich w Lublinie.

Osiągnięcia naukowe Marka Stefaniuka pozostawiły trwałe ślady w różnych dziedzinach nauki prawa. 27 października bieżącego roku odbyła się konferencja naukowa pod tytułem „Zagadnienia stosowania prawa. Perspektywa teoretyczna i dogmatyczna” zorganizowana przez Katedrę Teorii i Filozofii Prawa na naszym Wydziale. Referenci nawiązywali do ustaleń Zmarłego. Jego poglądy przywoływane były jako klasyczne w trakcie dyskusji. Dzień później miała miejsce publiczna obrona rozprawy doktorskiej mgr. Adama Szota pod tytułem *Swoboda decyzyjna w administracyjnym typie stosowania prawa*. Zarówno doktorant, jak i uczestnicy stojącej na wysokim poziomie wymiany poglądów z wielkim uznaniem odnosili się do nowatorskiej koncepcji Marka Stefaniuka „administracji uczącej się”.

dr hab. Andrzej Wrzyszczy, prof. nadzw.

NADZÓR PREZESA RADY MINISTRÓW NAD KOMISJĄ NADZORU FINANSOWEGO

Przedstawienie kwestii nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad Komisją Nadzoru Finansowego wymaga przeanalizowania charakteru prawnego Komisji, uprawnień Premiera wynikających z ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym¹ oraz zdefiniowania terminu „nadzór”. Zagadnienie będące przedmiotem niniejszego artykułu wynika z art. 3 ust. 3 powołanej ustawy, zgodnie z którym nadzór nad działalnością Komisji sprawuje Prezes Rady Ministrów. Przepis ten sugeruje podporządkowanie organizacyjno-funkcjonalne Komisji Premierowi, jednakże kwestia ta nie jest dalej w ustawie rozwijana. Wywołuje to pewne problemy interpretacyjne. Koncepcja nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad Komisją Nadzoru Finansowego jest kontrowersyjna z uwagi na postulat niezależności tego organu zarówno od wpływów politycznych jak również od gospodarczo aktywnych podmiotów podlegających nadzorowi.

Punktem wyjścia dla podjętych w niniejszym artykule rozważań jest kwestia statusu prawnego Komisji. Jest ona profesjonalną instytucją sprawującą zintegrowany nadzór nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.n.r.f. zakres jej działania obejmuje nadzór bankowy, nadzór nad rynkiem kapitałowym, instytucjami płatniczymi, spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi oraz nadzór uzupełniający. Generalnym i zarazem podstawowym celem jej działania, zgodnie z art. 2 u.n.r.f., jest

¹ Ustawa z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1149), dalej: u.n.r.f.

zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do tego rynku, a także ochrony uczestników rynku finansowego. Szeroki zakres działalności oraz cele Komisji wskazują na to, jak ważne zadania ona pełni. Chroni zarówno dobra jednostkowe uczestników rynku finansowego, jak i dobro publiczne, jakim jest stabilność finansowa całego systemu finansowego. Z tego właśnie względu powinna być ona niezależna – by jak najskuteczniej wykonywać powierzone jej przez ustawy zadania i osiągać postawione przed nią cele. Właśnie jako jedno z ogniw sieci bezpieczeństwa finansowego Komisja powinna mieć zapewnioną autonomię w zakresie wykonywania zadań.

Komisja jest centralnym organem państwa², działającym w sferze administracji publicznej, wyodrębnionym organizacyjnie i posiadającym przyznane prawem kompetencje³. Zasięgiem terytorialnym obejmuje cały kraj i jest jedynym w państwie organem nadzoru nad rynkiem finansowym. Nie ma statusu naczelnego organu administracji publicznej i nie zajmuje nadrzędnej pozycji wobec innych organów pozostających w strukturze aparatu państwowego⁴. O rzeczywistym wpływie Prezesa Rady Ministrów na Komisję przesądziło uznanie jej przez Trybunał Konstytucyjny⁵ za organ administracji rządowej⁶. Kryteriami przemawiającymi za odmową przyznania Komisji

² Por. uzasadnienie postanowienia NSA w Warszawie z 31 sierpnia 2011 r., II GSK 1607/11, LEX nr 896392.

³ T. Nieborak, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku (sygn. K 2/09)*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok 2012, s. 581.

⁴ *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013, s. 652.

⁵ Por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 czerwca 2011 r., K 2/09, LEX nr 950591.

⁶ W literaturze sformułowane były także odmienne opinie na temat charakteru prawno-Komisji, nieoparte jednak szerszą argumentacją. Zob. np. P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009, s. 149–151. Według P. Wajdy Komisja jest centralnym organem administracji rządowej. Autor nie przytacza jednak żadnych racji przemawiających za przyjęciem takiego stanowiska. Jego zdaniem kompetencje przysługujące Premierowi względem Komisji są bardziej

statusu centralnego organu administracji rządowej są: skład Komisji, w której poza ministrami członkami są Prezes lub Wiceprezes Narodowego Banku Polskiego i przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nieużycie przymiotnika „rządowy” w treści ustawy kreującej ten organ, jak również to, że nie została wymieniona w ustawie o działach administracji rządowej. „Zawsze, gdy danemu organowi nadawana jest ranga centralnego organu administracji rządowej, ustawodawca wprost wskazuje to w ustawie”⁷, tak jak ma to miejsce np. w przypadku Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki⁸ czy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁹.

Także w orzecznictwie¹⁰ już wcześniej wskazywano, że Komisja nie jest organem administracji rządowej i z tego względu nie można kierować do Prezesa Rady Ministrów jako do organu wyższego stopnia skarg na działanie lub na bezczynność Komisji. Jej rozstrzygnięcia należy kwalifikować w postępowaniu administracyjnym na równi z decyzjami ministra. Stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia, zgodnie z zasadą autokontroli i pierwszeństwa postępowania administracyjnego w stosunku do postępowania sądowego, przed skierowaniem sprawy na drogę sądową przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ze stanowiska tego wynika brak możliwości korekty decyzji Komisji ze strony Premiera, co jest zgodne z celem ustawodawcy wyrażonym

charakterystyczne dla stosunku kierownictwa niż stosunku nadzoru. L. Góral, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i w Polsce*, Warszawa 2011, s. 76–77. Według L. Górala Komisja jest organem administracji rządowej – ma to wynikać z przepisów ustawy. W związku z tym Premier sprawuje nad nią nadzór zwierzchni. K. Chochowski, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2008, nr 7/8, s. 125. Według autora za względu na umiejscowienie Komisji w strukturze administracji mogłaby być ona traktowana jako organ administracji rządowej.

⁷ Zob. uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 5 października 2010 r., VI SA/Wa 1420/10, LEX nr 694221.

⁸ Artykuł 21 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059).

⁹ Artykuł 29 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r., nr 50, poz. 331).

¹⁰ Por. postanowienie NSA w Warszawie z 31 sierpnia 2011 r., II GSK 1633/11, LEX nr 896398.

w uzasadnieniu projektu ustawy, jakim było stworzenie jednego, zintegrowanego organu nadzoru, niezależnego od innych organów w toku załatwiania spraw.

Wracając do faktu umiejscowienia Komisji poza strukturą administracji rządowej, należy dodać, że brak podporządkowania tego organu Premierowi przesądza o niedopuszczalności kierowania do Komisji wiążących zaleceń czy wytycznych dotyczących usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia jej funkcjonowania. Prezes Rady Ministrów nie jest bowiem zwierzchnikiem służbowym pracowników Komisji ani nie ma prawa do koordynowania i kontroli pracy tego organu.

Analiza nadzorczych kompetencji Premiera przysługujących mu wobec Komisji wymaga także, jak była o tym mowa, zdefiniowania pojęcia „nadzór” na gruncie nauki prawa administracyjnego. Należy zauważyć, iż w dorobku doktryny funkcjonuje wiele definicji mających na uwadze różne aspekty tej instytucji prawnej¹¹. W szerokim znaczeniu tego terminu, do którego można się ograniczyć, pod pojęciem nadzoru rozumie się „zespół kompetencji organu nadzoru do wywierania w sposób władczy i jednostronny wpływu na sytuację prawną [innego podmiotu – P.D.] [...] poprzez stosowanie wiążących środków oddziaływania”¹². Warto zaznaczyć, że stosunek nadzoru występuje między jednostkami niepowiązany mi stosunkiem organizacyjnej podległości, który jest charakterystyczny dla kierownictwa¹³. Jeśli chodzi natomiast o środki nadzoru, w przyjętym dla potrzeb niniejszych rozważań szerokim rozumieniu, w nauce prawa administracyjnego dokonuje się kwalifikacji do kilku grup: środków kontroli, środków pomocy, środków organizacyjnych i personalnych, środków koordynacyjnych oraz środków restrykcyjnych¹⁴. W rezultacie analizy poglądów prezentowanych w piśmiennictwie można dojść do

¹¹ Przytaczanie ich w tym miejscu wydaje się niecelowe ze względu na obszerność problematyki znaczenia i zakresu pojęcia nadzoru oraz temat pracy koncentrujący się na innym zagadnieniu.

¹² E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013, s. 692–698.

¹³ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 60–62.

¹⁴ J. Służewski, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1979, s. 147–148.

wniosku, że „nie ma jednego, wszechstronnie trafnego pojęcia i zakresu nadzoru. Szczegółową treść tego pojęcia należy za każdym razem budować na podstawie treści tych postanowień normatywnych, które regulują nadzór”¹⁵. Wobec tego należy przejść do analizy zakresu sprawowania nadzoru nad Komisją przez Prezesa Rady Ministrów w ramach kompetencji wynikających z u.n.r.f.

„Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Nie można równocześnie dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzać kompetencji w drodze analogii”¹⁶. Możliwość podjęcia określonych działań przez Premiera w stosunku do Komisji nie może zatem być wyprowadzana jedynie z wyrażonego w art. 3 u.n.r.f. ogólnego sformułowania, że „sprawuje on nadzór” nad tym organem, lecz potrzebne jest wyraźne upoważnienie ustawowe. Na podstawie normy ogólnokompetencyjnej organ nadzoru, czyli Prezes Rady Ministrów, jest uprawniony wyłącznie do stosowania środków niewładczych. Wynika z tego, że może on kierować do Komisji niewiążące zalecenia, wskazać nieprawidłowości bądź też proponować stosowanie określonych praktyk. Poza tym można stosować tylko środki wyraźnie wskazane w przepisach i tylko w określonych tam celach. Zakwalifikowanie działań Premiera do środków nadzoru nie powinno zatem następować „mechanicznie” po stwierdzeniu, że podmiotem uprawnionym do działania jest organ uznany przez prawodawcę za organ nadzoru. Czynnikiem kwalifikującym czynność organu jako czynność nadzorczą jest bowiem charakter tej czynności, a nie rodzaj organu ją podejmującego¹⁷.

¹⁵ M. Kotulski, *Wybrane zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 255, za: J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1996–1997, s. 204.

¹⁶ P. Szymański, *Nadzór wojewody nad działalnością uchwałodawczą rady gminy*, [w:] *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, t. II, red. M. Konarski, M. Woch, Warszawa 2013, s. 234.

¹⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Uwagi na tle koncepcji nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Jakość administracji publicznej. The quality of public administration. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cedzyna k. Kielc, 24-26 września 2004*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 317.

Przewidziane przepisami ustawy możliwości władczego wkraczania Prezesa Rady Ministrów w działalność Komisji obejmują aspekty personalny, funkcjonalny i finansowy.

Władcze oddziaływanie Premiera na skład osobowy Komisji przejawia się w tym, iż aż pięciu spośród siedmiu jej członków jest powoływanych przy jego bezpośrednim lub pośrednim udziale. Rodzi to obawy upolitycznienia tego organu i wywierania na niego politycznych nacisków. Analizując wskazany problem, należy zauważyć, iż zgodnie z art. 5 u.n.r.f., w skład Komisji wchodzi Przewodniczący, dwóch Zastępców Przewodniczącego, minister właściwy do spraw instytucji finansowych, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (lub ich przedstawiciele), Prezes lub Wiceprezes Narodowego Banku Polskiego i przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przewodniczącego Komisji powołuje Prezes Rady Ministrów na 5-letnią kadencję spośród osób posiadających kwalifikacje wskazane w ustawie¹⁸. Takie same wymogi muszą spełniać Zastępcy Przewodniczącego Komisji. Ich również powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, ale tu jego swoboda jest nieco bardziej ograniczona, ponieważ czyni to dopiero na wniosek Przewodniczącego Komisji (art. 9 u.n.r.f.). Określenie w ustawie wymaganych kwalifikacji etycznych i zawodowych jest zgodne z postulatem fachowości Komisji oraz powoduje, że Premier nie ma pełnej swobody przy powoływaniu na te stanowiska.

W piśmiennictwie można spotkać się z poglądem, że sposób powoływania Przewodniczącego Komisji nie ma większego znaczenia jako gwarancja jego niezależności i bezstronności. Z poglądem tym

¹⁸ Są one wymienione w art. 7 ust. 1 u.n.r.f. Są to: posiadanie obywatelstwa polskiego, korzystanie z pełni praw publicznych, posiadanie wyższego wykształcenia prawniczego lub ekonomicznego, posiadanie odpowiedniej wiedzy w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym w Rzeczypospolitej Polskiej oraz doświadczenia zawodowego uzyskanego w trakcie pracy naukowej, pracy w podmiotach wykonujących działalność na rynku finansowym bądź pracy w organie nadzoru nad rynkiem finansowym, posiadanie co najmniej 3-letniego stażu pracy na stanowiskach kierowniczych, niebycie karanym za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, nieposzlakowana opinia i dawanie rękopmi prawidłowego wykonywania powierzonych zadań.

jednak nie można się zgodzić. Kadencyjność funkcji oraz sposób odwoływania Przewodniczącego Komisji z analizowanego punktu widzenia ma bowiem istotne znaczenie. W tej kwestii Prezes Rady Ministrów jest ograniczony wymienionymi w art. 8 ust. 1. u.n.r.f. przesłankami warunkującymi możliwość odwołania Przewodniczącego Komisji ze stanowiska. Są nimi: prawomocne skazanie za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, rezygnacja ze stanowiska, utrata obywatelstwa polskiego lub utrata zdolności do pełnienia powierzonych obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej dłużej niż 3 miesiące. Należy podkreślić, że w katalogu tym nie przewidziano sytuacji, w której możliwe byłoby odwołanie Przewodniczącego Komisji z powodu negatywnej oceny działalności czy niezrealizowania polityki rządu. Biorąc pod uwagę sposób sformułowania przesłanek warunkujących możliwość odwołania Przewodniczącego przed upływem kadencji, uniemożliwiający ich rozszerzającą interpretację, oraz to, że nie mają one charakteru ocenego, należy jako właściwy uznać pogląd, że po powołaniu na stanowisko osoba ta uniezależnia się od Prezesa Rady Ministrów.

Kolejna grupa kompetencji Premiera dotyczy organizacyjnego aspektu działania Komisji i obejmuje m.in. obowiązek Komisji przedstawiania mu corocznie sprawozdania ze swojej działalności¹⁹. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.n.r.f., Komisja przedstawia Prezesowi Rady Ministrów coroczne sprawozdanie ze swojej działalności w terminie do 31 lipca następnego roku. Dzięki temu rozwiązaniu zapewnia się Premierowi informacje o funkcjonowaniu tego organu. W tradycyjnym ujęciu tego rodzaju obowiązkowa sprawozdawczość mogłaby stanowić element kontroli lub nadzoru w zależności od wynikającej z przepisów prawa możliwej reakcji na jej treść, w postaci np. ak-

¹⁹ Inaczej I. Maj, A. Maślanka, *Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Nadzór nad rynkiem finansowym. Aktualne tendencje i problemy dyskusyjne*, red. E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2011, s. 69. Według autorek prawo nadawania statutu i obowiązek corocznych sprawozdań są środkami merytorycznego oddziaływania Premiera na Komisję.

ceptacji, zaopiniowania lub oceny. W przepisach ustawy nie przewidziano jednak żadnych możliwych działań Premiera w stosunku do przedstawionego mu sprawozdania. Oznacza to, że sprawozdanie to pełni jedynie funkcję informacyjną, a Premier nie ma możliwości wpływania na treść działań Komisji.

Kolejnym uprawnieniem Prezesa Rady Ministrów wynikającym z art. 14 u.n.r.f. jest nadawanie Urzędowi Komisji w drodze zarządzenia statutu określającego jego organizację wewnętrzną. Zgodnie ze statutem²⁰ Urząd Komisji jest podzielony na pionowy odpowiadające poszczególnym segmentom rynku finansowego. Poza tym, nakłada on na Przewodniczącego Komisji obowiązek niezwłocznego informowania Prezesa Rady Ministrów o nadaniu Urzędowi Komisji regulaminu organizacyjnego i o jego zmianach.

Analiza niezależności Komisji nie może abstrahować od sposobu finansowania jej działalności. Taki czy inny sposób finansowania może bowiem, niezależnie od innych regulacji prawnych dotyczących struktury organizacyjnej czy też sposobu powoływania członków, wzmacniać albo osłabiać faktyczną niezależność nadzorowanego podmiotu. Przechodząc do tej kwestii, należy zauważyć, iż zgodnie z art. 20 u.n.r.f. Prezes Rady Ministrów określa, w drodze rozporządzenia²¹, sposób ustalania wysokości środków przeznaczonych na wynagrodzenia i nagrody dla Przewodniczącego Komisji i jego Zastępców oraz ustalania wysokości tych wynagrodzeń i nagród, a także sposób ustalania wysokości środków przeznaczonych na wynagrodzenia i nagrody dla pracowników Urzędu Komisji. Powinien uwzględnić przy tym organizację Komisji i Urzędu Komisji, konieczność zapewnienia właściwej realizacji zadań Komisji i Urzędu Komisji w zakresie sprawowanego nadzoru oraz poziom płac w instytucjach nadzorowanych.

²⁰ Zarządzenie nr 172 Prezesa Rady Ministrów z 22 listopada 2006 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego (M.P. z 2013 r., poz. 798).

²¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 4 października 2006 r. w sprawie wynagrodzeń i nagród pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Przewodniczącego Komisji i jego Zastępców (Dz.U. z 2006 r., nr 183, poz. 1358).

„Jest to kompetencja do wydania aktu normatywnego powszechnie obowiązującego na podstawie upoważnienia ustawowego. Wskazane upoważnienie do wydania rozporządzenia związane jest m.in. z wyłączeniem pracowników Urzędu KNF z korpusu służby cywilnej”²². Delegacja ustawowa do określenia wynagrodzenia nie jest środkiem nadzorczym *sensu stricto*, ale może oddziaływać na zachowanie Przewodniczącego Komisji i jego Zastępców. Rodzi to poważne wątpliwości co do finansowej niezależności Komisji, dlatego też w doktrynie wysuwane są postulaty zastąpienia przepisów rozporządzenia regulacjami rangi ustawowej.

Podsumowując, art. 3 u.n.r.f. nie jest pozbawioną znaczenia formułą²³, ponieważ „wyznacza ogólny kierunek powiązania organizacyjnego z naczelnym organem administracji poziomu rządowego”²⁴. Wyrazem tego jest wskazanie kompetencji Prezesa Rady Ministrów, stanowiących istotne, acz ograniczone środki oddziaływania. Są one swoistymi instrumentami ingerencji, mieszczącymi się w kategorii nadzoru²⁵, ale w wymiarze szczególnym. Należy je zakwalifikować do tzw. nadzoru organizacyjnego. Premier nie ma natomiast możliwości oddziaływania merytorycznego na pracę Komisji, czyli nie jest uprawniony do wpływania na sposób wykonywania przez Komisję jej zadań ani sprawdzania prawidłowości i legalności działań Komisji. W szczególności Premier nie może wydawać żadnych poleceń służbowych, zaleceń ani wytycznych, a czynności Komisji dla ich skuteczności nie wymagają jego opinii, zatwierdzenia czy uzgodnienia.

²² Por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 czerwca 2011 r., K 2/09, LEX nr 950591. W przypadku osób należących do korpusu służby cywilnej, zasady wynagradzania zostały określone w rozdziale 7 ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r., nr 277, poz. 1505).

²³ Inaczej T. Nieborak, *op.cit.*, s. 582. Według autora jest to nadzór iluzoryczny gwarantujący Komisji faktyczną niezależność.

²⁴ I. Maj, A. Maślanka, *op.cit.*, s. 64.

²⁵ W doktrynie obecne są poglądy, że stosunki między Komisją a Premierem zasługują na miano kontroli – R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 40–41.

Komisja funkcjonalnie zachowuje względną niezależność²⁶ oraz ma autonomię w zakresie wykonywania zadań przy istnieniu pewnych ustawowych powiązań stanowiących specyficzną kategorię szeroko rozumianego nadzoru.

Mimo to powierzenie Premierowi nadzoru nad Komisją wydaje się niewłaściwe ze względu na konieczną dla skutecznego wykonywania przypisanych jej zadań niezależność. Zauważalna asymetria wpływów na Komisję – większe rządu, mniejsze Narodowego Banku Polskiego, cieszącego się niezależnością personalną, funkcjonalną i finansową w stosunku do Rady Ministrów – może świadczyć o narażeniu jej na naciski polityczne. Z uwagi na konieczność zapewnienia skuteczności działania Komisji oraz transparentności jej działań konieczne jest natomiast zachowanie autonomii i niezależności KNF w stosunku do Rady Ministrów. Zgodzić się zaś można na poddanie jej kontroli parlamentarnej z enumeratywnie ustawowo określonymi instrumentami tejże kontroli, np. w postaci nałożenia obowiązku składania sprawozdania władzy ustawodawczej, udzielania stosownych informacji ze zleceniem przeprowadzenia kontroli Najwyższej Izbie Kontroli włącznie²⁷.

SUPERVISION OF PRIME MINISTER OVER THE FINANCIAL SUPERVISION AUTHORITY

SUMMARY

The aim of this article is to present the issue of supervision of Prime Minister over the Financial Supervision Authority which is controversial regarding requirement of independence of this Authority from any political powers and

²⁶ Odmienne zdanie prezentuje B. Smykła, którego zdaniem sam fakt, że nadzór Premiera nad działalnością Komisji jest elementem regulacji ustawowej, osłabia niezależność KNF – B. Smykła, *Nadzór bankowy w ustanie o nadzorze nad rynkiem finansowym – wybrane zagadnienia*, „Prawo Bankowe” 2007, nr 1, s. 51.

²⁷ Por. P. Stanisławiszyn, *Nadzór i kontrola nad Komisją Nadzoru Finansowego*, [w:] *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, red. P. Karpuś, J. Węclawski, Lublin 2008, s. 43–44.

business entities. Firstly, the jurisdiction of Constitutional Tribunal concerning legal status of the Authority determines its non-governmental character and thereby implicates actual relations between Prime Minister and the Authority. The second point is to explain the meaning of a term “supervision” in administrative law. Next, the article covers the analysis of legal regulations referring to the scope of the authority of Prime Minister to influence over the Authority. The above-mentioned allows to conclude that the Financial Supervision Authority remains independent despite presented Prime Minister’s supervisory powers that deal with organizational matters of the Authority’s activity. The article is closed by *de lege ferenda* conclusions.

NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ PREZESA UOKiK – ORGANU KRAJOWEGO I UNIJNEGO¹

Wprowadzenie

Inspiracją dla podjęcia niniejszego tematu stały się kulisy dymisji Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Urzędu lub UOKiK) w lutym 2014 r. przez Prezesa Rady Ministrów, jak i wybór następcy. Okoliczności związane z tymi wydarzeniami nasunęły liczne wątpliwości i wywołały szeroką dyskusję na łamach prasy². Niemniej w świetle analizy aktualnego stanu prawnego w przedmiocie nadzoru nad Prezesem Urzędu taka sytuacja przynajmniej teoretycznie nie powinna być rozpatrywana w kategorii „niespodzianek”.

Należy przyjrzeć się temu, kim jest Prezes UOKiK, jakie ma kompetencje, jak została ukształtowana jego pozycja ustrojowa oraz jak sprawowany nad nim nadzór. W przeprowadzonej analizie trzeba mieć na względzie dualistyczny charakter organu – krajowy i unijny, a także rozważyć, jakie niesie to ze sobą konsekwencje, szczególnie w sferze nadzoru i jego ewentualnego ograniczenia.

¹ Niniejsza praca przygotowana została w związku z projektem „Jednolitość stosowania prawa konkurencji Unii Europejskiej przez organy i sądy państw członkowskich” w ramach Diamentowego Grantu przyznawanego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

² M.in. http://finanse.wnp.pl/dymisja-prezes-uokik,218020_1_0_0.html, 0 (3.05.2014); <http://opinie.newsweek.pl/uokik-dymisja-szefowej-urzedu-ochrony-konkurencji-i-konsumentow,artykuly,280557,1.html> (3.05.2014); http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=21163 (3.05.2014); <http://wysokienapiecie.pl/tydzien-z-pradem/307-zbyt-niezalezna-prezes-uokik> (3.05.2014); <http://www.dziennikpolski24.pl/artykul/3330113,malgorzata-krasnodebskatomkiel-zostala-niespodziewanie-odwolana,id,t.html?cookie=1> (3.05.2014).

Wreszcie, uwzględniając zarówno etap naboru na to stanowisko, jak i ustrojowe gwarancje jego niezależności, warto zastanowić się nad ewentualnymi zmianami legislacyjnymi, by Prezes Urzędu mógł bez żadnych obaw realizować cele stawiane przed nim w ustawodawstwie krajowym oraz unijnym.

Prezes UOKiK jako organ krajowy

Aktem regulującym działalność Prezesa Urzędu jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów³ (dalej: u.o.k.k.). Zgodnie z jej art. 29 ust. 1 Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji.

Przedmiotowy zakres zainteresowania Prezesa Urzędu wyznaczają następujące dziedziny:

- porozumienia antykonkurencyjne,
- nadużywanie pozycji dominującej,
- kontrola koncentracji przedsiębiorców,
- pomoc państwa,
- praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów,
- niedozwolone porozumienia umowne,
- bezpieczeństwo produktów,
- kontrola jakości paliw ciekłych.

W tych ramach Prezes m.in. prowadzi odpowiednie postępowania, monitoruje dane rynki czy sporządza opinie. W jego pracy wspomaga go relatywnie rozbudowany aparat urzędniczy. Bezpośrednią pomoc zapewnia dwóch wiceprezesów oraz dyrektor generalny. Urząd podzielony jest na departamenty specjalizujące się w polityce konsumenckiej czy kontroli koncentracji. Te komórki organizacyjne zostały konstytuowane zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów przyznającym Urzędowi statut⁴. Istnieją również delegatury terenowe w Lublinie, Wrocławiu, Warszawie, Krakowie, Katowicach, Bydgoszczy, Łodzi, Poznaniu oraz

³ Dz.U. z 2007 r., nr 50, poz. 331 z późn. zm.

⁴ Zarządzenie nr 146 Prezesa Rady Ministrów z 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów (M.P. z 2008 r., nr 97, poz. 846).

Gdańsku. Właściwość miejscowa delegatur została ustalona na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów⁵.

Prezes UOKiK stanowi najważniejsze ogniwo w krajowym systemie ochrony konkurencji. Pozostałe podmioty cechuje albo znacznie mniejsze zainteresowanie ochroną konkurencji albo jedynie incydentalność działania na tej płaszczyźnie. Jak podaje sam Urząd, do pozostałych aktorów sceny antytrustowej należą Prezes Rady Ministrów, ministrowie właściwi w sprawie sektorów, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Krajowa Izba Odwoławcza, Komisja Nadzoru Finansowego, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego⁶. Znaczenie mają jeszcze bezspornie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie oraz Komisja Europejska. Ewentualnie należałoby dodać jeszcze do tego zestawienia Narodowy Bank Polski, organ niezależny, bez którego funkcjonowanie rynków niejednokrotnie byłoby zagrożone, oraz organy prokuratorskie (czy Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego), które w związku z penalizacją w odpowiednim zakresie zμών przetargowych winny wykazywać szczególną aktywność⁷.

Dlaczego Prezes Urzędu odgrywa pierwszorzędną rolę w tym systemie? Składa się na to wiele czynników. Przede wszystkim ze względu na swój specjalistyczny charakter nakierowany jest bezpośrednio na ochronę konkurencji i konsumentów. Jest to fundamentalna dziedzina jego działalności i za nią jest odpowiedzialny. Podejmuje działania, jeśli spełniona jest przesłanka interesu publicznego, którego strzeże. Posiada szereg instrumentów w konfrontacji z przedsiębiorcami naruszającymi ustawę od ogólnych, np. badanie rynków, do indywidualnych, jak

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁶ *Polityka konkurencji na lata 2014–2018*, http://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=10886 (2.05.2014).

⁷ Dziwić może brak właśnie drugiej grupy podmiotów w ww. polityce konkurencji. Do rozważenia – P. Semeniuk, *Ile stracił budżet przez nieudolność ABW i UOKiK*, <http://korporacyjnie.pl/ile-stracil-budzet-przez-nieudolnosc-abw-i-uokik/> (26.04.2014).

decyzje nakazujące zaprzestania przez przedsiębiorcę antykonkurencyjnego danego zachowania. Prezes Urzędu jest uprawniony do nakładania dotkliwych kar finansowych na przedsiębiorców, sięgających nawet 10% przychodów osiągniętych w poprzedzającym roku rozliczeniowym⁸.

Co więcej, już z samej istoty organu antymonopolowego niezależność w wypełnianiu swych powinności ma kardynalne znaczenie⁹. Celem jest ochrona konkurencji, czyli licznych relacji gospodarczo-społecznych, które jeśli przybierają właściwy wektor, pociągają za sobą dobrobyt konsumenta. Odpowiedni termin zaczerpnięty z prawa Unii Europejskiej, idealnie obrazujący konkurencję, do której się dąży, to *effective* lub *workable competition*, czyli skuteczna konkurencja. Prezes Urzędu winien stać na straży tego porządku i podejmować decyzje z myślą o ochronie konkurencji, a nie partykularnych interesów jakiegokolwiek podmiotu, prywatnego lub publicznego.

Prezes UOKiK jako organ unijny

Krajowy organ pełni również funkcję organu unijnego. Po pierwsze, wykonuje zadania nałożone na władze państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie porozumień pomiędzy przedsiębiorstwami, wszelkich decyzji związków przedsiębiorstw oraz wszelkich praktyk uzgodnionych (dalej „porozumienia antykonkurencyjne”). Regulujący tę kwestię art. 101 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰ (dalej: TFUE lub Traktat) przewiduje właściwość organów antymonopolowych, jeśli zrealizowana zostaje przesłanka realnego lub potencjalnego wpływu porozumień antykonkurencyjnych na handel pomiędzy państwami członkowskimi, które mają za cel lub

⁸ Prawdopodobnie jedynie w słynnej „sprawie cementowej” kara, choć maksymalna, okazała się mniejsza niż korzyści, jakie przyniósł nielegalny proceder.

⁹ Należy zwrócić także uwagę na ogromną liczbę spraw przed Prezesem UOKiK z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, co uzasadnia zagrożenie wywierania możliwego wpływu na organ antymonopolowy w tym zakresie, podobnie jest przy rozważaniach o Prezesie Urzędu jako o organie unijnym w sytuacji, gdy „krajowi czempioni” nierzadko stają się adresatami decyzji, głównie o nadużywaniu pozycji dominującej.

¹⁰ Dz.U. UE C115, 9.5.2008.

skutkują zapobieżeniem, ograniczeniem lub zniekształceniem konkurencji na rynku wewnętrznym.

Podobnie wygląda stosowanie art. 102 TFUE. Organy konkurencji państw członkowskich są zobowiązane do walki z nadużywaniem, na rynku wewnętrznym lub znacznej jego części, pozycji dominującej przez jedno lub więcej przedsiębiorstw w zakresie, w jakim ma ono co najmniej potencjalny wpływ na handel między państwami członkowskimi. Katalog przewinień określonych w przepisie nie jest enumeratywny, toteż np. *vexatious litigation*¹¹ również objęty jest hipotezą normy.

Unijnym aktem wykonawczym do unormowania traktatowego jest rozporządzenie 1/2003/WE¹². Polska ustawa odwołuje się do niego kilkukrotnie. Artykuł 29 ust. 2 pkt 1 u.o.k.k. uściśla, iż Prezes UOKiK jest organem ochrony konkurencji w rozumieniu art. 35 tego rozporządzenia, który dotyczy wyznaczania organów ochrony konkurencji państw członkowskich. Przepis ten konstytuuje obowiązek ich wyznaczenia, tak aby zagwarantować skuteczność egzekwowania przepisów rozporządzenia. Państwa mają dowolność co do wyboru organów (w praktyce organów administracyjnych) lub sądów, które miałyby pełnić funkcję organów ochrony konkurencji. Organom tym należało przyznać konieczne środki celem wykonywania uprawnień (i obowiązków) do stosowania art. 101 oraz 102 TFUE. Rozporządzenie umożliwia także podział uprawnień pomiędzy organy administracyjne i sądy (jak np. w Irlandii).

Organy państw członkowskich mają również szereg innych obowiązków. Wspomnieć tu można o ograniczeniu stosowania krajowego prawa konkurencji do porozumień antykonkurencyjnych, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi, ale nie zniekształcają konkurencji w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE albo spełniają przesłanki zwolnienia z art. 101 ust. 3 Traktatu (art. 3 rozporządzenia 1/2003/WE)¹³.

¹¹ Czyli „złośliwe procesowanie” – więcej m.in. S. Dudzik, *Procesowe nadużycie prawa jako przesłanka naruszenia art. 102 TFUE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 1, s. 17–25.

¹² Dz.U. L 1, 4.1.2003.

¹³ Niemniej możliwe jest przyjmowanie oraz stosowanie na terytorium państw bardziej restrykcyjnych uregulowań w zakresie zakazywania lub nakładania sankcji za jednostronne praktyki przedsiębiorstw.

W zdecentralizowanym systemie konkurencji Unii Europejskiej ważne miejsce zajęła European Competition Network¹⁴ (Europejska Sieć Konkurencji). Szczegółowa regulacja Sieci została zawarta w obwieszczeniu Komisji w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji¹⁵. Opisane w nim możliwe mechanizmy kooperacji mają na celu skuteczne egzekwowanie unijnych norm antymonopolowych mimo wciąż istniejących barier pomiędzy państwami członkowskimi. Dlatego wprowadzono wskazówki co do optymalnej alokacji spraw najbardziej właściwemu organowi, który może i powinien współpracować ze swymi odpowiednikami z innych państw, jeśli zachodzi taka potrzeba wynikająca z zasięgu naruszenia. Nie wchodząc w szczegóły obwieszczenia, należy wskazać, że żaden z organów konkurencji nie funkcjonuje w próżni, lecz aktywnie bierze na siebie odpowiedzialność za system konkurencji Unii Europejskiej. Tym bardziej zatem słuszna jest konkluzja, że organ winien posiadać status niezależnego, by kierować się interesem unijnym, a także posiadać wyspecjalizowaną kadrę na czele z prezesem. Sprawy antymonopolowe są nierzadko skomplikowane, zwłaszcza gdy stosuje się art. 101 czy 102 TFUE. Przygotowanie merytorycznie kadry z odpowiednim podmiotem decyzyjnym, jak i właściwe środki to konieczność, by sprostać wyzwaniom współczesności. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż przedsiębiorcy korzystają z usług najlepszych prawników z czołowych kancelarii – dlatego w organach konkurencji muszą pracować osoby o najwyższych kwalifikacjach.

Prezes Urzędu pełni również funkcję jednolitego urzędu łącznikowego na potrzeby rozporządzenia 2006/2004/WE¹⁶. Natomiast w zakresie swoich krajowych kompetencji jest odpowiedzialny za stosowanie przepisów owego rozporządzenia. Status Prezesa UOKiK unormowany jest w art. 29 ust. 2 pkt 2, który stanowi realizację obowiązku z art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2006/2004/WE.

¹⁴ Prezes UOKiK działa również w ramach International Competition Network (Międzynarodowa Sieć Konkurencji).

¹⁵ Dz.U. C 101, 27.4.2003.

¹⁶ Dz.U. UE L 364, 9.12.2004.

Właściwy organ krajowy winien zasadniczo posiadać uprawnienia do dochodzenia i egzekwowania przepisów, które są niezbędne do stosowania owego rozporządzenia, a ich wykonywanie ma być zgodne z prawem krajowym (art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2006/2004/WE). Jeśli istnieje uzasadnione podejrzenie naruszenia wewnątrzspółnotowego, organ państwa członkowskiego, zgodnie z art. 6 rozporządzenia, wykorzystać może następujące uprawnienia: dostępu do wszelkich odpowiednich dokumentów w jakiegokolwiek formie powiązanych z naruszeniem wewnątrzspółnotowym, żądania od dowolnych osób udzielenia odpowiednich informacji mających związek z naruszeniem, przeprowadzania niezbędnych kontroli na miejscu, wezwania w formie pisemnej danego dostawcy lub sprzedawcy do zaprzestania takiego naruszenia, otrzymania od takiego dostawcy lub sprzedawcy zobowiązania do zaprzestania naruszeń i, jeśli to konieczne, do opublikowania tego zobowiązania, żądania zaprzestania lub zakazu wszelkich naruszeń wewnątrzspółnotowych i, jeśli to konieczne, opublikowania wydanych decyzji, żądania od przegrywających pozwanych dokonywania świadczeń pieniężnych na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz dowolnego beneficjenta wskazanego lub określonego w prawie krajowym w przypadku niedopełnienia obowiązków wynikających z decyzji. Należy podkreślić, iż katalog tych uprawnień obejmuje minimalne wymogi stawiane właściwym organom. Państwa członkowskie mają także obowiązek zapewnienia wszelkich należytych środków, bez których stosowanie rozporządzenia 2006/2004/WE przez właściwe organy (art. 4 ust. 7 rozporządzenia) byłoby zagrożone.

Niezależnie od powyższego warto zwrócić uwagę na metazasadę prawa europejskiego – zasadę efektywności. Praktyczny prymat prawa Unii Europejskiej, jak i w ogóle jego realny byt w międzynarodowej przestrzeni prawnej, to wynik wieloletnich zabiegów legislacyjnych, politycznych i, przede wszystkim, orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (a wcześniej Wspólnot Europejskich). Dogmatem tego systemu jest eliminowanie wszelkich przeszkód osłabiających powoływanie się na normy unijne i egzekwowanie obowiązków

określonych w prawie UE. Niewątpliwie zapewnienie odpowiednich ram funkcjonowania krajowych organów konkurencji stanowi paradygmat dla realizowania podstawowych kompetencji Unii.

Nadzór nad działalnością Prezesa Urzędu

Polska ustawa wprost w art. 29 ust. 1 zd. 2 mówi o nadzorze sprawowanym przez Prezesa Rady Ministrów (dalej: PRM). Dalej ustawa normuje, że Prezes UOKiK powoływany jest przez PRM spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru (ust. 3). Kandydat na to stanowisko winien posiadać następujące cechy i atrybuty (ust. 3a):

- tytuł zawodowy magistra lub równorzędny,
- obywatelstwo polskie,
- pełnię praw publicznych,
- nie być skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- kompetencje kierownicze,
- co najmniej 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym,
- wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Prezesa Urzędu.

Ustęp 3d przewiduje powołanie przez Kancelarię PRM z upoważnienia PRM zespołu liczącego co najmniej 3 osoby, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. Ocenie podlegają nadto doświadczenie zawodowe kandydata, wiedza niezbędna do wykonywania zadań oraz kompetencje kierownicze. W toku naboru (ust. 3g) wylanianych jest maksymalnie 3 kandydatów, których przedstawia się Szefowi Kancelarii PRM. Natomiast ust. 4 nadaje PRM kompetencję do odwołania Prezesa Urzędu, który pełni swe obowiązki, z mocy prawa, do powołania następcy.

Zmiana Prezesa UOKiK w 2014 r.

10 lutego 2014 r. Prezes Rady Ministrów odwołał z urzędu M. Krasnodębską-Tomkiel, która przez pełniła obowiązki Prezesa do wyboru

następcy. 18 marca 2014 r. A. Jasser został powołany przez Prezesa Rady Ministrów na nowego Prezesa Urzędu. Nie zważając na okoliczność, iż czas ten obfitował w zmiany u sterów kilku urzędów centralnych¹⁷, dymisja oraz wybór nowego Prezesa UOKiK wyróżniały się z niejednej przyczyny.

W związku z faktem, iż Prezes Rady Ministrów ani Kancelaria PRM *de facto* nie przedstawili opinii publicznej konstruktywnych i konkretnych powodów odwołania dotychczasowej Prezes Urzędu, pojawiły się głosy, iż decyzja o dymisji mogła mieć naturę pozamerytoryczną, a przynajmniej mającą u swych podstaw kierowanie się przez Prezesa celami przyświecającymi Urzędowi a nie Radzie Ministrów. W związku z tym do nieoficjalnych powodów dymisji zaliczają się m.in. zablokowanie akwizycji Energa przez PGE, „afere Amber Gold”, wysokie kary nakładane na największe polskie spółki, plany wprowadzenia jednego podręcznika dla szkół, przewlekłość postępowania w sprawie koncentracji Auchan i Real czy problem z pomocą państwa przyznaną Polskim Liniom Lotniczym LOT.

Należy zauważyć, iż choć formalnie Prezes Rady Ministrów nie jest zobowiązany do informowania o powodach odwoływania prezesów centralnych organów administracji, to jednak mając na uwadze systemowy charakter ram funkcjonowania „niezależnych” regulatorów, kwestia ta nie wydaje się już tak klarowna. Skoro Prezes UOKiK winien być organem niezależnym celem należytego wykonywania swych zadań, w szczególności w dziedzinie konkurencji, to pojawia się niepozobawione podstaw pytanie: czy brak transparentności oraz uzasadnienia działania naczelnego organu administracji w postaci odwołania jest aby na pewno pożądane? Dyskrecjonalność przyznana organom administracyjnym nie jest tworem bezwzględny, lecz podlega ograniczeniom płynącym choćby z zasady demokratycznego państwa prawnego. W zaistniałej sytuacji zasięg politycznego wpływu na kształt polityki

¹⁷ <http://forsal.pl/artykuly/777214,dymisja-malgorzaty-krasnodebskiej-tomkiel-komunopadla-szefowa-uokik.html>, (28.04.2014) <http://www.rmf24.pl/ekonomia/news-prezes-wytworni-papierow-wartosciowych-odwolany,nId,1106322#> (25.04.2014).

Prezesa UOKiK wydaje się większy niż kiedykolwiek wcześniej. Takiego stanu rzeczy nie można pogodzić ze statusem organu właściwego dla stosowania norm unijnych w sposób skuteczny, czyli niepodlegającego wyjątkom dla partykularnych potrzeb krajowych.

Osobny rozdział stanowi wynik naboru. A. Jasser to filolog angielski po studiach na Uniwersytecie Warszawskim. Kurs z zarządzania, który odbył w Stanach Zjednoczonych, nie mieści się w pojęciu „wykształcenie”. Doświadczenia w prawie konkurencji nie posiada poza ewentualnymi incydentalnymi zetknięciami się z tą problematyką jako podsekretarz stanu w Kancelarii PRM, o której udziale w naborze mowa także w poprzedzających akapitach. Niniejsza praca nie ma na celu większej krytyki niż ta, która sama się wręcz narzuca. O ile ustalona wydaje się praktyka powoływania ministrów, którzy z podlegającymi działami administracji nie mieli praktycznie wcześniej do czynienia, to w przypadku piastunów organów centralnych administracji taka sytuacja stanowi *novum*.

Do wiadomości publicznej nie podano personaliów ośmiu pozostałych kandydatów. Wydawałoby się, że w jakimkolwiek konkursie/naborze na dane stanowisko brak kandydatów spełniających wszystkie wymogi powodować powinien ogłoszenie nowego konkursu/naboru, zwłaszcza gdy określonym podmiotem w dalszym ciągu kieruje nieprzypadkowa osoba pełniąca obowiązki prezesa i kontynuacja pracy jednostki nie jest zagrożona.

Pytania o pożądane cechy i kwalifikacje (kandydata na) Prezesa Urzędu

Należy wyraźnie zaznaczyć, iż ramy działalności Prezesa Urzędu, choć zakrojone szeroko, obejmują sfery wymagające specjalistycznej wiedzy, wykształcenia i doświadczenia. Wydaje się niemożliwe posiadanie tych cech w odniesieniu do wszystkich aspektów pracy UOKiK, ale istotne jest, by kandydat charakteryzował się przynajmniej tymi cechami w stopniu wybitnym w odniesieniu do jednego z najważniejszych z nich – prawa konkurencji lub prawa konsumenckiego. Aparat urzęd-

niczy powinien stanowić kompetentną pomoc dla Prezesa. Jeśli jednak Prezes UOKiK musi opierać się w dużej mierze na stanowisku swoich podwładnych w zasadniczych domenach Urzędu, budzi to uzasadnione obawy, albowiem to właśnie Prezes, bazując na swej wiedzy i doświadczeniu, powinien realnie kształtować politykę konkurencji czy konsumencką poprzez działania indywidualne lub generalne. Innymi słowy, Prezes powinien samodzielnie dokonywać osądu i podejmować decyzje z uwzględnieniem wszystkich merytorycznych czynników.

Możliwy jest również alternatywny scenariusz, w którym piastunem organu prawa konkurencji i prawa konsumenckiego jest w istocie menadżer, którego zadaniem jest jedynie kierowanie urzędem ze znikomym wpływem na merytoryczny kierunek działań UOKiK. Taki stan klóciłby się jednak z wyspecjalizowanym charakterem Urzędu. W takiej sytuacji lepiej byłoby przenieść całą strukturę do np. danego ministerstwa, gdyż *ratio* autonomii strukturalnej i niezależności decyzyjnej związane z profesjonalizmem i specjalistycznym podejściem straciłoby na aktualności.

W konsekwencji Prezesem UOKiK winna być osoba o wykształceniu powiązanim z pracą organu, czyli po studiach prawniczych, ekonomicznych lub z zarządzania, bowiem na wydziałach zarządzania nierzadko ulokowane są jednostki organizacyjne zajmujące się prawem antytrustowym. Powinna posiadać wiedzę, która podlegałaby ocenie m.in. na podstawie publikacji naukowych czy wypowiedzi/artkułów dla mediów. Doświadczenie to kolejny znamieny atrybut – w tym zakresie kandydat powinien uprzednio albo pracować w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, albo w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji w Komisji Europejskiej, albo w kancelarii prawnej zajmującej się prawem konkurencji, albo w ośrodku uniwersyteckim, gdzie prawo antymonopolowe stanowiłoby jego główny obiekt zainteresowania¹⁸.

¹⁸ Wydaje się, że pracownik naukowy o powszechnym uznaniu w środowisku, który aktywnie uczestniczy w wydarzeniach związanych z prawem konkurencji lub konsumenckim i ponadto np. sporządza w tej materii opinie, również mógłby być pożądanym kandydatem.

Uwagi *de lege ferenda*

Należy pochylić się nad obecnym umiejscowieniem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wynikającymi z tego faktu konsekwencjami oraz możliwymi zmianami ustrojowymi w tym zakresie.

Brak z góry określonego okresu kadencji¹⁹ Prezesa UOKiK stanowi punkt zapalny. W innych państwach członkowskich²⁰ dla niemal wszystkich organów konkurencji ustalono precyzyjne ramy czasowe sprawowania urzędu. Zalet takiego rozwiązania nie trzeba zapewne przedstawiać. Dlatego tym bardziej zaskakiwać może, iż sam Urząd stanął na stanowisku, przy okazji prac nowelizacyjnych, by pozostawić *status quo*. Przypuszczalnie nikt nie zakładał, iż władza dyskrecyjna może zostać nadużyta. Zatem jeśli w świetle tych okoliczności pojawiają się przeciwwskazania dla pozostawienia elastycznych regulacji, należy wprowadzać sztywne. Ustanowienie kilkuletniej kadencji Prezesa UOKiK wydaje się nieodzowne. Ile by miała trwać dokładnie – pozostawiam tę kwestię do odrębnej dyskusji.

Warto postawić pytanie, kto powinien powoływać kandydatów. Jeśli nabór miałby pozostać w tym samym kształcie, to być może należałoby uprawnienie do wyboru Prezesa UOKiK przyznać Prezydentowi RP? Alternatywnie, to Sejm mógłby wyznaczyć dwóch lub trzech kandydatów z największą liczbą głosów, spośród których Prezydent RP dokonywałby wyboru. Uprawnienie do odwołania powinno zostać ograniczone jedynie do przypadków wydania wyroków skazujących wobec Prezesa Urzędu, nawiązania stosunku pracy (nie wliczając pracy dydaktycznej i naukowej), prowadzenia działalności gospodarczej, a upływ kadencji determinować powinien zasadniczo koniec sprawowania urzędu.

¹⁹ Co ciekawe, w świetle uprzednio obowiązującego stanu prawnego Prezesa UOKiK wybierano na 5-letnią kadencję, a możliwości odwołania ograniczały się do z góry określonych przypadków, jak np. podjęcie działalności gospodarczej czy rażące naruszanie swych obowiązków. Kandydat winien był posiadać wykształcenie wyższe, a w szczególności prawnicze, ekonomiczne lub z zarządzania.

²⁰ Na podstawie „Global Competition Review” 2012, nr 5(15).

Przy niezmiennianiu podmiotu wybierającego Prezesa Urzędu ważnym postulatem jest ograniczenie kręgu osób uprawnionych do udziału w naborze na urząd Prezesa UOKiK. Sytuacja, w której kandydat na objęcie tego urzędu pracuje w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, której Szef ma kluczowe znaczenie dla całego naboru, może i powinno nasuwać uzasadnione wątpliwości. Dlatego należy zakazać udziału w naborze pracownikom Kancelarii Prezesa Rady Ministrów niezależnie od formy zatrudnienia, jak również najbliższym członkom ich rodzin. Z uwagi na możliwość uprzedniego zwolnienia takiej osoby z KPRM nim dojdzie do dymisji Prezesa UOKiK należy wprowadzić taki zakaz także w stosunku do osób, których stosunek pracy w Kancelarii zakończył się w racjonalnym okresie przed dniem odwołania. Okres do 3 miesięcy powinien realizować pokładane oczekiwania.

Ponadto, należy wprowadzić dodatkowy, obligatoryjny wymóg stawiany kandydatom na stanowisko Prezesa UOKiK, a mianowicie „bezpośrednie doświadczenie” relewantne dla zakresu działalności Urzędu, by osoby ogólnie zajmujące się gospodarką nie miały szans w naborze. Powody, dla których tak istotna jest należyta znajomość tematu, zostały nakreślone powyżej.

Wnioski końcowe

Nie ulega żadnej wątpliwości, iż Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest organem zaszczerpionym w systemie multicentrycznym. Obowiązki, jakie zostały nań nałożone, wiążą się zarówno z unormowaniami krajowymi, jak i unijnymi. Implikuje to różne pryzmaty oceny pracy organu. W kontekście prawa polskiego Prezes UOKiK dzierży funkcję szafarza przepisów ustawy, w odniesieniu do prawa Unii Europejskiej korzystać musi ze swych kompetencji przy zaistnieniu tzw. unijnego wymiaru czy interesu unijnego. W szczególności, struktura zdecentralizowana, na jaką zdecydowano się przy kompetencji wyłącznej Unii Europejskiej, tj. przy dziedziczeniu konkurencji²¹, obliguje organy

²¹ Ścisłej, zakresem tej dziedziny jest „ustanawianie regul konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego” – art. 3 ust. 1 lit. c TFUE.

antymonopolowe państw członkowskich do podejmowania należytych kroków, które w przeciwnym razie byłyby udziałem Komisji Europejskiej, *primus inter pares*. Właśnie w związku z tą ostatnią uwagą nasuwają się podstawowe pytania dotyczące wątków unijnych, czyli o granice niezależności organu krajowego, o możliwości pośredniego i bezpośredniego wpływu, o wyjątek od zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich oraz dotyczące wątków krajowych, czyli o niezależność szczególnych organów centralnych, tzw. regulatorów, o transparentność i konieczność uzasadniania działań szeroko pojętego państwa czy o standardy naborów na najważniejsze stanowiska w Polsce. Już obok samego pojawienia się tych pytań pozostawionych bez możliwości udzielenia jednoznacznej odpowiedzi nie można przejść obojętnie.

Jak uzasadniono powyżej, tę problematykę należy badać kompleksowo. Przede wszystkim, ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wymaga nowelizacji w przedmiocie wyboru na Prezesa UOKiK. Należy poczynić starania w kierunku stworzenia takiego mechanizmu naboru, aby już na tym poziomie zagwarantować, iż przyszły Prezes nie będzie obciążony żadnym nasuwającym wątpliwości związkiem z podmiotami, których interesy mogą kolidować z celami Urzędu. Nadto, piastun tego organu winien spełniać surowe, acz adekwatne wymagania, aby skutecznie kierować Urzędem i podejmować decyzje oparte na samodzielnych osądach. Wreszcie, poprzez wprowadzenie instytucji kadencyjności należy ukrócić możliwości niczym nieskrępowanego odwoływania Prezesa UOKiK.

SUPERVISION OVER OPERATION OF PRESIDENT OF UOKiK – NATIONAL AND EU AUTHORITY

SUMMARY

President of UOKiK is a dualistic authority of national and EU law. It entails multiple implications in terms of tasks and objectives to accomplish. Prime Minister of Republic of Poland holds competences of supervision

over President of UOKiK, as practice showed they are almost unfettered and irrespective of substantial justification. One of the crucial reasons of this *status quo* is undefined term of tenure of President of UOKiK. There are also grounded doubts with regard to the selection of candidates for the post of President of UOKiK. These doubts have notably aroused due to dismissal of former President of UOKiK and appointment of a new one. This paper is devoted to analyzing above factors and finding out relevant remedies to improve current legal regulation.

REGIONALNE IZBY OBRACHUNKOWE – NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ I KONTROLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W KONTEKŚCIE PROBLEMATYKI ZACIĄgniĘCIA KREDYTU KONSOLIDACYJNEGO

Temat, który poruszamy w artykule, jest zdecydowanie aktualny, gdyż 1 stycznia 2014 r. zmieniła się treść art. 243 ustawy o finansach publicznych¹ (dalej: u.f.p.). Przepis ten normuje teraz „regulę wydatkową”, mającą na celu ograniczenie poziomu dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Inaczej wygląda wskaźnik zadłużenia – jest on wyliczany w sposób indywidualny dla poszczególnych jednostek:

„Art. 243. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,

2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,

3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji

¹ Dz.U. z 2013 r., nr 885.

jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \times \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}}\right) + \left(\frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}}\right) + \left(\frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right),$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata”.

Zaciągnięcie zobowiązań (choćby w postaci kredytów) przez jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 4 ppkt. d i art. 6 ust. 2 pkt. 1 u.f.p.², jest traktowane jako przychód/rozchód danej

² „Art. 5. 1. Środkami publicznymi są:

4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:

d) z otrzymanych pożyczek i kredytów.

Art. 6. 1. Środki publiczne przeznacza się na:

1) wydatki publiczne;

2) rozchody publiczne, w tym na rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

2. Rozchodami publicznymi są:

1) spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów”.

jednostki i w związku z tym musi mieć to odzwierciedlenie w budżecie, a także wieloletniej prognozie finansowej, przez co wpływa na poziom zadłużenia. Jednostki samorządu terytorialnego – zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt. 3 u.f.p. – mogą zaciągać kredyty na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Kredyt konsolidacyjny, jako jedna z dopuszczalnych form kredytowania, stał się w pewnym momencie atrakcyjny ze względu na sposób jego „zaksięgowania” i wliczania do zadłużenia, co wynikało z jego konstrukcji i charakteru prawnego.

Zacząć jednak należy od skrótowej charakterystyki ustrojowej i ustawowej regionalnych izb obrachunkowych.

Powstały one na mocy ustawy z 7 października 1992 r.³ (dalej: u.r.i.o.), choć sam pomysł ich utworzenia i różne koncepcje w zakresie ich charakteru rozwijały się wraz z projektami dotyczącymi restytucji samorządu terytorialnego w Polsce, a więc od przelomowego roku 1989. Zapowiedzią ich powstania był już art. 86 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie o samorządzie gminnym), który stanowił, iż „organem nadzoru nad działalnością budżetową [obecnie: finansową – przyp. M.H i K.B.] gmin jest RIO”.

Pytanie, które w tym momencie trzeba sobie zadać, brzmi: czy RIO są organami administracji rządowej, czy też samorządowej, a może w ogóle nie mieszczą się w ramach tego podziału? Za utworzeniem RIO stała koncepcja „wyspecjalizowanego, względnie niezależnego państwowego organu nadzoru mającego być z jednej strony quasi-sądem finansowym, z drugiej zaś strony organem udzielającym pomocy szkoleniowej czy instruktażu”⁴. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, Konstytucja wyznacza RIO status państwowych organów kontroli, które pozostają jednak niezależne od administracji rządowej. Z ich państwowego charakteru nie wynika ani podległość organizacyjna ani funkcjonalna względem Rady Ministrów. Członkowie kolegium izby –

³ Dz.U. z 2012 r., poz. 1113.

⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Regionalne Izby Obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzaniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego*, [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010.

w zakresie wypełniania funkcji nadzorczych i kontrolnych – są niezależni i podlegają wyłącznie ustawom⁵.

Pewne kompetencje odnośnie do RIO przysługują jednak organom administracji rządowej – część z nich Prezesowi Rady Ministrów, część ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej; kompetencja ministra jest ogólniej sformułowana, bowiem w myśl art. 2 ust. 1 u.r.i.o. sprawuje on nadzór nad działalnością RIO na podstawie kryterium zgodności z prawem. RIO nie są wymienione w rozdziale Konstytucji dotyczącym administracji rządowej, tylko w następnym, odnoszącym się do samorządu. Umieszczenie w tym rozdziale nie przesądza jednak również „samorządowego” charakteru RIO, wskazuje ono jedynie na zakresu przedmiotowy działania izb⁶.

Uznanie, że RIO nie mogą zostać zaliczone do administracji rządowej, a także że nie są jednostką sektora samorządowego, prowadzi do wniosku, że „z punktu widzenia ustrojowego RIO stanowią odrębną kategorię organów, posiadając status organów państwowych wyposażonych w daleko idącą samodzielność i niezależność w wykonywaniu swych zadań i funkcji”⁷.

W tym miejscu należy wskazać podstawę prawną działalności nadzorczej RIO, a więc odpowiednie normy konstytucyjne i ustawowe.

Zacznijmy od Konstytucji RP:

„Art. 171.

1. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.

2. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”.

Kryterium podmiotowe nadzoru z u.r.i.o.:

„Art. 1. 1. Regionalne izby obrachunkowe, zwane dalej «izbami», są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej podmiotów, o których mowa w ust. 2.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Tak M. Stec, [w:] *Regionalne izby obrachunkowe...*, *op.cit.*

⁷ *Ibidem*.

2. Izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych:

- 1) jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) związków międzygminnych;
- 3) stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów;
- 4) związków powiatów;
- 5) stowarzyszeń powiatów;
- 6) samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych;
- 7) innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego”.

Kryterium przedmiotowe:

„Art. 11. 1. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- 2) budżetu i jego zmian;
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa;
- 6) absolutorium;
- 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian”.

Rok 1998 był o tyle przełomowy dla RIO, że rozciągnął ich kompetencje na nowo powstałe samorzady szczebla powiatowego oraz wojewódzkiego. Izby stały się zatem „uniwersalnymi organami nadzoru nad wszystkimi jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce”⁸. Jednocześnie RIO uzyskały silne, konstytucyjne umocowanie; poprzez

⁸ T. Dębowska-Romanowska, *op.cit.*

wskazany art. 171 ust. 2 RIO zostały wprowadzone do systemu konstytucyjnego organów nadzoru.

Użyty w Konstytucji zwrot „w zakresie spraw finansowych” jest dość trudny do zdefiniowania; można to spróbować zrobić w ten sposób: „Sprawy finansowe są to sprawy prowadzenia publicznej gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, tzn. wszelkich czynności prowadzących do pobierania i gromadzenia lokalnych zasobów publicznych, administrowania nimi oraz ich wydatkowania na cele publiczne”⁹.

Nadzór nad „sprawami finansowymi” różni się zatem od nadzoru nad działalnością normotwórczą czy nadzoru nad zwykłym procesem stosowania prawa (którego przykładem jest choćby nadzór instancyjny). Nadzór nad uchwałami i zarządzeniami w sprawach lokalnej procedury uchwalania budżetu i jego zmian (art. 11 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o.) jest nadzorem nad działalnością prawotwórczą. Natomiast nadzór w sprawach budżetu i jego zmian, absolutorium, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu jednostek samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian to nadzór nad prowadzeniem gospodarki finansowej. Niekiedy mamy do czynienia z przedmiotem nadzoru, który ma cechy zarówno nadzoru nad stanowieniem prawa, jak i nad zarządzaniem finansowym. Tak jest w przypadku nadzoru nad sprawami zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Zasady, czyli przesłanki i warunki przyznawania, mają charakter abstrakcyjny (niezależnie od okresu, na jaki mają obowiązywać). Natomiast sprawy zakresu przyznawanych z budżetu dotacji mogą dotyczyć konkretnych kwot, a nie tylko sposobu ich wyliczenia¹⁰.

Nie ulega jednak wątpliwości, że zarówno sprawy procedury budżetowej, jak i podatków i opłat lokalnych nie są „sprawami finansowymi” *sensu stricto*, lecz sprawami stanowienia prawa w odniesieniu do materii, która refleksowo determinuje lub oddziałuje na stan dochodów i wydatków budżetów lokalnych¹¹.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

Pojęcie nadzoru w zakresie spraw finansowych, o którym mowa w art. 1 ust. 2 i art. 11 ust. 1 u.r.i.o., jest zatem szersze niż to, o którym mowa w art. 171 ust. 2 Konstytucji, co nie oznacza oczywiście jego sprzeczności z ustawą zasadniczą. Pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i tak też powinny być interpretowane.

Kredyt konsolidacyjny jest tworem praktyki bankowej – nie istnieje żadna ustawowa regulacja dotycząca tej formy kredytowania¹². Kredyt taki jest przeznaczony na spłatę innych zobowiązań kredytobiorcy i właśnie to kryterium jest celem udzielenia kredytu, który wymaga wskazania zgodnie z art. 69 ust. 2 pkt 3 ustawy z 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe¹³. Kwota takiego kredytu to po prostu suma wcześniejszych zobowiązań kredytobiorcy. Umożliwia to spłatę tychże zobowiązań na korzystniejszych warunkach, w konsekwencji czego kredytobiorca płaci po prostu jedną ratę, co stanowi główną zaletę tej formy kredytowania. W pozostałym zakresie kredyt ten podlega „standardowemu” reżimowi ustawowemu. W przypadku umów kredytowych zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego zastosowanie przy wyborze kredytodawcy i rodzaju kredytu znajdują przepisy ustawy z 19 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁴. Podstawowym kryterium oceny ofert jest w tym przypadku koszt kredytu, czyli suma odsetek i prowizji. Opis przedmiotu zamówienia powinien zawierać:

- ogólne określenie przedmiotu zamówienia,
- planowany okres kredytowania i sposób uruchomienia środków finansowych,
- cel kredytu,
- walutę kredytu,
- preferowane terminy spłaty kapitału oraz odsetek i karencję w spłacie kapitału,
- możliwość przedterminowej spłaty bez ponoszenia kosztów,

¹² R. Kaszubski, A. Tupaj-Cholewa, *Prawo bankowe*, Warszawa 2010, s. 52.

¹³ Dz.U. z 1992 r., nr 72, poz. 359.

¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 907; M. Jastrzębska, *Finanse Jednostki Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 214.

- rodzaj oprocentowania,
- sposób naliczania odsetek.

Jednostki samorządu terytorialnego, aby uzyskać kredyt, muszą złożyć wniosek, posiadać zdolność kredytową i ustanowić prawne zabezpieczenie spłaty kredytu. Do wniosku dołącza się statut i dokumenty dotyczące zezwolenia na zaciągnięcie kredytu.

Kredyt konsolidacyjny okazał się bardzo istotnym narzędziem w ostatnich latach dla jednostek samorządu terytorialnego z tego powodu, że w ten sposób mogły one uchronić się przed wpadnięciem w pułapkę w postaci przekroczenia limitów dopuszczalnego zadłużenia w związku z nową regułą wydatkową.

Do tej pory samorządy – na podstawie art. 169–171 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. – obowiązywały dwa wskaźniki: zadłużenie jednostki nie mogło przekraczać 60% jej rocznych dochodów, a na jego spłatę nie można było przeznaczać rocznie więcej niż 15% dochodów. Po wejściu w życie nowej ustawy o finansach publicznych z 2009 r. przepisy te zostały utrzymane w mocy do 31 grudnia 2013 r.

Od 2014 r., na podstawie art. 243 u.f.p., na spłatę zadłużenia nie można przeznaczyć więcej, niż wynosi indywidualny wskaźnik (opracowany na podstawie danych finansowych z trzech poprzedzających lat). Nowa reguła wydatkowa (wskazana w początkowej części artykułu) to skomplikowany matematyczny wzór, którego nie ma potrzeby szczegółowo omawiać, generalnie jednak – takie było założenie rządu i ministra J. Rostowskiego – jest to swoisty „kaganiec” nałożony na samorządy, gdyż nakazuje on znaczną redukcję deficytu.

W związku z tym – aby zmieścić się w tym nowym wskaźniku – jednostki samorządu terytorialnego już zawczasu musiały w drastyczny sposób obniżyć zadłużenie; niektóre niestety podjęły odpowiednie działania zbyt późno, pozbawiając się możliwości redukcji deficytu wcześniej, stąd pomysł zaciągania kredytów konsolidacyjnych, które pomogłyby rozłożyć spłatę poszczególnych kredytów na o wiele dłuższy okres, przez co procentowo zadłużenie by spadało.

W przypadku wielu jednostek samorządu terytorialnego zaciągnięcie takiego kredytu konsolidacyjnego – gdyby go traktować jak każdy normalny kredyt – powodowałoby przekroczenie dopuszczalnego 15-procentowego limitu zadłużenia, przez co nie mogłyby one skonsolidować pozostałych kredytów i nie byłyby w stanie uchwalić budżetu na rok 2014.

Praktyka RIO w tej kwestii była różna w zależności od izby, zmienna w czasie i generalnie niejednolita.

Początkowo dominowało stanowisko, iż na podstawie art. 89 ust. 1 u.f.p. jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, kredyty konsolidacyjne nie zostały ustawowo wyłączone z tej regulacji. Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt. 4 u.f.p. środki pochodzące z kredytu nie stanowią przychodu jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ nie wpływają na ich rachunek bankowy. Kredyt konsolidacyjny obejmuje wcześniej zaciągnięte kredyty i nie zwiększa długu na koniec roku budżetowego. W związku z powyższym zaciągany kredyt nie znajduje odzwierciedlenia po stronie przychodów i rozchodów w budżecie. Jest to operacja pozabilansowa na długu, polegająca na zamianie wcześniej zaciągniętych kredytów na jeden korzystniejszy rozłożony w czasie. W związku z tym nie znajduje odzwierciedlenia ani w budżecie, ani w wieloletniej prognozie finansowej¹⁵. W skrócie – konsolidacja dotychczasowego długu nie jest nowym kredytem. Cała czynność – jak zostało przed chwilą powiedziane – dzieje się poza budżetem, jest to operacja na długu.

Jednak w drugiej połowie roku 2013 „optyka” części regionalnych izb zaczęła się zmieniać (choć nadal można było znaleźć stanowiska potwierdzające wyżej wskazane stanowisko¹⁶): „W związku z normą z art. 121 ust. 2 oraz art. 85 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r.

¹⁵ Uchwała składu orzekającego RIO w Poznaniu z 9 kwietnia 2013 r. ws. wydania na wniosek Burmistrza Miasta Chodzież opinii o możliwości spłaty długoterminowego kredytu konsolidacyjnego.

¹⁶ Uchwała nr VII/67/2013 z 31 października 2013 r. składu orzekającego RIO w Rzeszowie w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Baligród kredytu konsolidacyjnego

nr 157, poz. 1241) w roku 2013 mają zastosowanie zasady określone w art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), natomiast od roku 2014 mają zastosowanie relacje, o których mowa w art. 243 oraz art. 244 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Z przepisów tych wynika, że obciążenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego splatami zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami nie mogą przekroczyć 15% planowanych na dany rok dochodów budżetowych, a począwszy od 2014 r. relacji określonej na podstawie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Przepisy ustawy nie czynią wyjątków dla splat dokonywanych w ramach konsolidacji zadłużenia¹⁷.

W skrócie – za RIO w Opolu – przepisy nie czynią wyjątków dla kredytów konsolidacyjnych, jest to zwyczajny kredyt, który powinien być w normalny sposób „księgowany” jako przychód/rozchód, w związku z tym powinien być liczony do zadłużenia.

Pierwsze stanowisko, to nietraktujące kredytu konsolidacyjnego jako przychodu/rozchodu, było obliczone – jak już powiedzieliśmy wcześniej – na „ratowanie” jednostek samorządu terytorialnego w okresie przejściowym. Jednak w obliczu zmiany normatywnej od 2014 r. stanowisko izb zaczęło ewoluować, ostatecznie również Krajowa Rada RIO przychyliła się do stanowiska wyrażonego m.in. przez opolską RIO i od tego momentu RIO są w tej kwestii restrykcyjne – kredyt konsolidacyjny jest „normalnym” kredytem, w związku z tym musi być liczony do zadłużenia.

Ciekawą kwestią jest możliwość zastąpienia kredytu konsolidacyjnymi pewnymi *stricte* cywilnoprawnymi formami, których jednostka samorządu terytorialnego nie musi wliczać do zadłużenia; taką możliwość wskazywała choćby Krajowa Rada RIO w uchwale nr 6 z 10 czerwca 2011 r. (gdy jeszcze RIO prezentowały „przychylnie” stanowisko odnośnie do kredytów konsolidacyjnych).

¹⁷ Uchwała RIO w Opolu z 29 października 2013 r. ws. Gminy Łambinowice.

Wedle tego stanowiska konsolidacja zadłużenia może być również oparta na różnych konstrukcjach prawnych, takich jak np. odnowienie (506–507 k.c.), wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela (518 § 1 pkt. 3 k.c.), zwalniające przejęcie długu (519 k.c.), umowa o zwolnienie z długu (392 k.c.), spełnienie świadczenia za dłużnika (356 k.c.) lub na podstawie innych umów mieszanych lub nienazwanych.

Z naszego punktu widzenia najtrafniejszym rozwiązaniem jest chyba przejęcie długu z art. 519 k.c. Zgodnie z tym artykułem:

„§ 1. Osoba trzecia może wstąpić na miejsce dłużnika, który zostaje z długu zwolniony (przejęcie długu).

§ 2. Przejęcie długu może nastąpić:

1) przez umowę między wierzycielem a osobą trzecią za zgodą dłużnika; oświadczenie dłużnika może być złożone którejkolwiek ze stron;

2) przez umowę między dłużnikiem a osobą trzecią za zgodą wierzyciela; oświadczenie wierzyciela może być złożone którejkolwiek ze stron; jest ono bezskuteczne, jeżeli wierzyciel nie wiedział, że osoba przejmująca dług jest niewypłacalna”.

Przejęcie długu jest umową, na mocy której osoba trzecia nieuczestnicząca do tej pory w stosunku zobowiązaniowym staje się dłużnikiem, zwalniając od odpowiedzialności dotychczasowego dłużnika. Zmiana ta nie wpływa na treść stosunku obligacyjnego, łączącego wierzyciela i dawnego dłużnika. Nie umarza przejmowanego zobowiązania i nie tworzy na jego miejsce nowego. Kodeks cywilny nie statuuje w sposób wyraźny zakazów bądź ograniczeń przejęcia długu, jednakże zawarcie umowy przejęcia długu nie będzie możliwe bądź ze względu na właściwość zobowiązania, z którego wynika przejmowany dług (osobiste cechy dłużnika, świadczenie polegające na *facere* lub *non facere*), bądź ze względu na stan majątkowy przejemcy; dlatego w odniesieniu do przejęcia długu nie spotyka się ograniczeń przy świadczeniach pieniężnych, jak też dotyczących rzeczy oznaczonych co do gatunku¹⁸.

¹⁸ J. Mojak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 450–1088*, t. II, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2011, s. 215–216.

Kodeks cywilny zna dwa sposoby przejęcia długu; pierwszy: poprzez umowę między wierzycielem a osobą trzecią, drugi: w drodze umowy między dłużnikiem a osobą trzecią. Obie te czynności prawne wymagają zgody tej strony przejmowanego zobowiązania, która nie bierze udziału w umowie przejęcia, czyli w pierwszym wypadku zgody dłużnika, w drugim – wierzyciela. Powinna zawierać zwolnienie dotychczasowego dłużnika w sposób wyraźny, a nie tylko *per facta concludentia*. W razie wątpliwości należy bowiem uznać nowego dłużnika za dłużnika solidarnego, czyli mielibyśmy wtedy kumulatywne przystąpienie do długu, nie jego przejęcie. Podstawowym skutkiem przejęcia jest następstwo w dług; przejemca wstępuje w sytuację prawną dotychczasowego dłużnika, który zostaje z długu zwolniony. Zmiana ta nie wywołuje żadnych konsekwencji w zakresie stosunku zobowiązaniowego¹⁹.

Oczywiście przedstawione powyżej rozwiązanie jest w pełni poprawne i możliwe z prawnego punktu widzenia, należy jednak podać w wątpliwość chęć zawarcia tego typu umowy przez bank zamiast tradycyjnie wykorzystywanej formuły kredytu konsolidacyjnego.

Podsumowując – celem niniejszego opracowania było przedstawienie ciekawej z naszego punktu widzenia problematyki dotyczącej działalności mniej popularnego organu nadzoru, mianowicie regionalnych izb obrachunkowych, bardzo aktualnej, gdyż podejście izb ewoluowało w drugiej połowie 2013 r., a sam nowy wskaźnik zadłużenia z art. 243 u.f.p. zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2014 r.

Przychyłamy się do wcześniejszego stanowiska RIO, mianowicie niezrozumiale jest dla nas – z punktu widzenia charakterystyki prawnej kredytu konsolidacyjnego – traktowanie tego kredytu jako „osobnego” w kwestii zadłużenia. Doprowadza to do sytuacji absurdalnej: mamy pięć kredytów, które konsolidujemy w jeden, poprzednich już nie musimy spłacać, jednak z perspektywy limitów zadłużenia z u.f.p. mamy w tym momencie sześć kredytów, mimo iż kredyt konsolidacyjny faktycznie nie wpływa na rachunek bankowy jednostki samorządu terytorialnego,

¹⁹ *Ibidem*, s. 218–219.

rzeczywiście jest to operacja na długi, pewne jego „przeksięgowanie”. Z perspektywy jednostki samorządu terytorialnego tamte pojedyncze kredyty przestają istnieć, zastępuje je jeden. Jest to – jak wskazaliśmy wyżej – rozwiązanie sprzeczne z istotą prawną kredytu konsolidacyjnego. Być może jest ono racjonalne z punktu widzenia budżetu państwa i jego polityki fiskalnej, choć w dłuższej perspektywie znacznie utrudnia funkcjonowanie wielu samorządów. Jest to oczywista niekonsekwencja – początkowo spojrzenie na kredyt konsolidacyjny z perspektywy budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego, wieloletniej prognozy finansowej, było takie, jakby on w ogóle nie istniał. W tym momencie nastąpiło całkowite odwrócenie podejścia – kredyt ten nie tylko normalnie istnieje i jest liczony do zadłużenia, ale przestał spełniać swoją podstawową funkcję, bo nie zastępuje kredytów ulegających konsolidacji. Wydaje się, że potrzebne jest znalezienie w tej kwestii złotego środka.

REGIONAL CHAMBERS OF AUDITORS – SUPERVISION AND CONTROL OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF TAKING OUT A CONSOLIDATION LOAN

SUMMARY

This issue is very interesting and current from a legal point of view, because of the change of the legislation, which dates to 1st January 2014.

Authors in their article would like to discuss few topics – at first statutory and constitutional characteristics of Regional Chambers of Auditors. Nextly – problem of consolidation loan, its legal and financial aspects. Furthermore, the way the Regional Chambers of Auditors treated that kind of loan in the context of budget of local government and – naturally connected with that issue – debt. Finally they will discuss opportunities to substitute consolidation loan using civilistic legal forms.

ŁUKASZ JUREK

WYBRANE ZAGADNIENIA W ZAKRESIE KONTROLI DZIAŁAŃ ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE – CZĘŚĆ DRUGA

Działalność organów administracji publicznej, w tym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, podlega kontroli sądowej. Służy ona jedynie po wyczerpaniu drogi odwoławczej w ramach postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej. O ile jednak w przypadku innych organów administracji publicznej do rozstrzygnięcia spraw uprawniony jest zasadniczo właściwy sąd administracyjny, o tyle w przypadku Zakładu sprawa nie jest tak jednoznaczna. Wymaga podkreślenia, że zakres spraw, których rozpoznaniem zajmuje się Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jest niezwykle szeroki, dlatego też musiały zostać wypracowane szczególne rozwiązania. W zdecydowanej większości przypadków, mówiąc o sądzie właściwym, będziemy mieć na myśli sąd powszechny. Zakres rozpoznania sprawy przez ten sąd jest znacznie szerszy. Nie jest badana tylko legalność działań podejmowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ale sąd ma także możliwość merytorycznego rozpoznania sprawy, w tym przesłuchiwania świadków. Taki model postępowania został przyjęty z uwagi na ich specyfikę i jest w pełni uzasadniony. Przykładowo, badając okresy pracy w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze, sąd musi mieć szerokie możliwości dowodowe, ponieważ udowodnienie danej okoliczności może mieć decydujący wpływ na przyznanie świadczenia z ubezpieczeń społecznych. Samo stwierdzenie legalności działań organu administracji publicznej przy rażących błędach rachunkowych wiązałoby się z istotnym prawdopodobieństwem

pokrzywdzenia ubezpieczonego. Nie budzi wątpliwości, że to interes majątkowy ubezpieczonych, finansów publicznych, ponieważ to ze środków publicznych są także finansowane świadczenia z ubezpieczeń społecznych, oraz względy społeczne wymagają szerszej kontroli niż ta, którą sprawują sądy administracyjne. Umieszczenie w ramach sądownictwa powszechnego spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych nie załatwiło ostatecznie sprawy, ponieważ ustawodawca uznał, że część spraw z uwagi na ich charakter musi być oddana pod kognicję sądów administracyjnych. Teoretycznie przedmiotowa regulacja nie budzi wątpliwości, jednakże w praktyce pojawia się wiele trudności i wątpliwości. Warto zauważyć, że takich spraw w skali działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest relatywnie niewiele, co powoduje, że piśmiennictwo raczej nie odnosi się do nich, chociaż niewątpliwie zasługują one na zainteresowanie. Celem tej części artykułu jest ukazanie węzłowych problemów w stosowaniu przepisów w zakresie sprawowanej kontroli przez sądy administracyjne nad działaniami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz wypracowanie modelu postępowania w sprawach tego rodzaju. Poprzednia część natomiast zarysowywała ogólne ramy sprawowania tejże kontroli przez sądy administracyjne, określając przy tym zakres kognicji sądów administracyjnych.

Omawiając przedmiotowe zagadnienie, trudno nie odwołać się na wstępie do art. 28 k.p.a., czyli do pojęcia strony. Zgodnie z brzmieniem przedmiotowego przepisu stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny albo obowiązek. Odnosząc się do pojęcia interesu prawnego na gruncie k.p.a., należy odwołać się do orzecznictwa w tym zakresie. NSA słusznie zauważył, że „pojęcie «interes prawny», na którym oparta jest legitymacja procesowa strony w postępowaniu administracyjnym, należy ustalać według norm prawa materialnego. Mieć interes prawny znaczy to samo, co ustalić powszechnie obowiązujący przepis prawa, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem

zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danego podmiotu – strony postępowania”¹. Dodatkowo podkreślić należy, że „interes prawny określany jest jako osobisty, konkretny i aktualny, prawnie chroniony [...], który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją rodziny. Istnieje on wówczas, gdy istnieje związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu na gruncie administracyjnoprawnym”². Należy także zauważyć, że na gruncie postępowania administracyjnego istotne jest w szczególności posiadanie przez dany podmiot statusu strony w postępowaniu administracyjnym. Jednakże nie wszystkie podmioty ten status posiadają, część z nich ma przykładowo ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Warto w tym miejscu pochylić się nad sytuacją prawną osób o ograniczonej zdolności prawnej posiadających status strony w postępowaniu administracyjnym.

W przypadku Zakładu jest to problem o tyle istotny, że o wiele rodzajów świadczeń występują osoby, które nie mają pełnej zdolności do czynności prawnej. Dotyczy to w szczególności dzieci ubiegających się o rentę rodzinną po jednym ze zmarłych rodziców. O ich sytuacji wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Łodzi. Sąd słusznie dostrzegł, że „zdolność procesowa osób o ograniczonej zdolności do czynności prawnych w postępowaniu administracyjnym powinna być związana z możliwością samodzielnego realizowania podmiotowości administracyjnoprawnej, czyli korzystania z uprawnień wynikających z prawa materialnego lub zajmowania stanowiska, w sytuacjach gdy przepisy tego prawa przewidują nałożenie na taką osobę obowiązku, skierowania do niej nakazu lub zakazu albo uznania uprawnienia lub

¹ Wyrok NSA w Warszawie z 7 czerwca 2013 r., I OSK 2226/12.

² Wyrok NSA w Warszawie z 18 kwietnia 2013 r., I OSK 1957/11.

obowiązku wynikających z przepisów prawa. Za stronę częściowo ubezwłasnowolnioną działa kurator. Strona będzie wprawdzie adresatem decyzji wydanej w jej sprawie, ale wszystkie pisma, łącznie z decyzją, muszą być doręczone jej kuratorowi, ponieważ tylko on może odebrać pismo z pełnym skutkiem prawnym. Doręczenie pisma tylko stronie, jeśli działa ona przez ustawowego przedstawiciela, jest bezskuteczne³. Jednakże o ile z udziałem kuratora w postępowaniu nie ma większych problemów, o tyle często te pojawiają się w związku z wniesieniem żądania przez osobę, która nie jest stroną w sprawie. Przykładowo, o rentę rodzinną dla swoich dzieci występuje jako strona ich matka, tymczasem ma ona jedynie prawo do ich reprezentowania.

Warto także odnieść się do innych problemów powstałych na gruncie art. 61a k.p.a. Jednym z powodów odmowy wszczęcia postępowania może być tożsamość sprawy. Zdaniem WSA w Lublinie „artykuł 61a § 1 k.p.a. stanowi podstawę prawną do odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego m.in. w sytuacji, gdy kierowane do organu administracji publicznej żądanie jednostki dotyczy sprawy już wcześniej rozstrzygniętej (tożsamość sprawy). Zważyć jednak należy, że o tożsamości sprawy można mówić wyłącznie wówczas, gdy w sprawie występują te same podmioty, dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy”⁴. Jednocześnie uwagę czytelnika należy zwrócić na dopuszczalność i warunki, w których może zostać wydane postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego. Ma ono istotne znaczenie dla strony, ponieważ przesądza o braku aktywności organu administracyjnego w sprawie, która była na tyle istotna dla strony, że wystąpiła z określonym żądaniem do organu. Warunki, które muszą być w tej sytuacji spełnione, jak się wydaje, są dość klarowne. Zdaniem WSA w Warszawie „zastosowanie instytucji

³ Wyrok SA w Łodzi z 29 stycznia 2013 r., III AUa 841/12.

⁴ Wyrok WSA w Lublinie z 4 kwietnia 2013 r., II SA/Lu 1036/12.

określonej w art. 61a § 1 k.p.a. powinno być ograniczone co do zasady do sytuacji, w której brak możliwości wszczęcia postępowania z przyczyny podmiotowej lub przedmiotowej jest oczywisty i nie wymaga prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby do sytuacji, w której organ w każdym, najbardziej skomplikowanym przypadku musiałby odmówić wszczęcia postępowania ze względu na brak legitymacji, bez możliwości wykorzystania reguł dowodowych z k.p.a., lub też – odwrotnie – braku logiki w działaniu organu, który prowadziłby postępowanie dowodowe i wyjaśniające w oparciu o art. 7 i 77 § 1 k.p.a., jednocześnie odmawiając jego wszczęcia w oparciu o art. 61a § 1 k.p.a.”⁵.

Zgodnie z brzmieniem art. 32 k.p.a. strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Przepis art. 33 stanowi, że pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Samo pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu. Pełnomocnictwo w formie dokumentu elektronicznego powinno być uwierzytelnione za pomocą mechanizmów określonych w przepisach szczególnych, natomiast sam pełnomocnik jest zobligowany do dołączenia do akt oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. W przypadku wątpliwości organ administracji publicznej zachowuje natomiast prawo do zażądania urzędowego poświadczania podpisu strony. Warto przy tym podkreślić, że w sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony. Przedmiotowa

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 7 marca 2013 r., VII SA/Wa 1771/12.

regulacja jest o tyle istotna, że także w postępowaniach przed organem rentowym bardzo często młodszy domownicy załatwiają sprawy za emerytów czy też rencistów, którym przemieszczanie się z uwagi na stan zdrowia sprawia trudności. Warto podkreślić, że przepis art. 34 nakłada na organ administracji publicznej obowiązek wystąpienia do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony. Natomiast w przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd.

Słusznie zauważył WSA w Opolu, że „artykuł 32 k.p.a. nie wprowadza znanego procedurze sądowej rozróżnienia pełnomocnictwa ogólnego od szczególnego, ale jednocześnie nie ogranicza w swej treści zakresu pełnomocnictwa. Przyjąć należy, że pełnomocnictwo udzielone przez stronę w postępowaniu administracyjnym może obejmować upoważnienie do prowadzenia wszelkich spraw w imieniu strony lub do prowadzenia poszczególnych spraw albo też ich części bądź tylko niektórych czynności procesowych”⁶. Warto także podkreślić, że organ administracji publicznej musi respektować wolę strony co do sposobu jej reprezentowania, nawet gdy sam ma w tym zakresie pewne wątpliwości. NSA słusznie dostrzegł, że „nie ma podstaw do tego, by organ, poza wskazanym w k.p.a. zakresem, kwestionował wybór strony co do sposobu reprezentowania jej interesów w postępowaniu. W określonych przepisami granicach jest to autonomiczna decyzja strony, która sama, według własnego uznania, korzysta z przysługujących jej uprawnień procesowych, by następnie ponosić wynikające z tego konsekwencje”⁷. Samo pełnomocnictwo zaś musi być udokumentowane. W przypadku braku dokumentu pełnomocnictwa mamy do czynienia

⁶ Wyrok WSA w Opolu z 11 lipca 2013 r., II SA/Op 73/13.

⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 19 lipca 2012 r., II OSK 780/11.

z brakiem formalnym. Potwierdza to stanowisko wywód WSA w Gliwicach. Słusznie zauważono w sentencji orzeczenia, że „nieprzedstawienie dokumentu pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym powinno być uzupełnione jako brak formalny sprawy zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. Nieuzupełnienie tego braku na skutek wadliwego działania organu nie pociąga przy tym za sobą nieważności dokonanej czynności procesowej, jeżeli zostanie dowiedzione, że pełnomocnik był prawidłowo umocowany do działania. W sytuacji zaś, kiedy jest dowiedzione, że dokonana czynność była objęta udzielonym prawidłowo pełnomocnictwem, niewdrożenie przez organ procedury z art. 64 § 2 k.p.a. stanowi tylko inne uchybienie. Posiłkowe stosowanie przepisów k.c. w postępowaniu administracyjnym, w zakresie dotyczącym pełnomocnictwa, ma na celu rozwiązanie sytuacji, które nie zostały objęte regulacją wynikającą z przepisów k.p.a.”⁸.

Uwagę czytelnika warto zwrócić także na wyłączenie pracownika organu administracji publicznej od udziału w postępowaniu. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 24 § k.p.a. pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki, swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia, osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt 2 i 3, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne, w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej. Powody wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu trwają także po ustaniu małżeństwa (§ 1 pkt 2), przysposobienia, opieki lub kurateli (§ 1 pkt 3). Bezpośredni

⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 23 lutego 2012 r., II SA/Gl 765/11.

przełożony pracownika jest natomiast obowiązany na jego żądanie lub na żądanie strony albo z urzędu wyłączyć go od udziału w postępowaniu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności niewymienionych w § 1, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika. Warto podkreślić, że wyłączony pracownik powinien podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron. W zakresie wyłączenia pracowników organu istotne znaczenie ma uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego. Artykuł 24 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, w brzmieniu obowiązującym przed jego zmianą dokonaną przepisem art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi miał zastosowanie do pracownika organu jednoosobowego w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem, o którym mowa w art. 127 § 3 tego Kodeksu⁹. Brzmienie cytowanego przepisu wyjaśnia dodatkowo wyrok WSA w Poznaniu. Wyraźnie podkreślono, że „wykładnia art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. dokonana w zgodzie z art. 7 i art. 8 k.p.a. wymaga, aby pod pojęciem «w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji» rozumieć również sytuację, w której członek organu kolegialnego kontroluje, w trybie wznowienia postępowania czy też stwierdzenia nieważności decyzji, prawidłowość wydanej z jego udziałem decyzji. Natomiast kontrola decyzji w trybach nadzwyczajnych ograniczona jest do określonych przesłanek, jednak zasada praworządności wymaga, aby tej oceny dokonał bezstronny organ¹⁰. Samo postępowanie administracyjne zaś kończy się wydaniem decyzji i problemy związane z jej niezbędnymi elementami będą już ostatnim węzłowym zagadnieniem poruszonym w tym artykule.

Zgodnie z brzmieniem art. 107 k.p.a. decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznacze-

⁹ Uchwała NSA w Warszawie z 18 lutego 2013 r., II GPS 4/12.

¹⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 22 marca 2012 r., II SA/Po 1222/11.

nie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Natomiast uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Te elementy w uzasadnieniu muszą się znaleźć. Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony, nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. Organ może natomiast odstąpić od uzasadnienia decyzji również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny.

W tym miejscu warto przytoczyć fragmenty sentencji niezwykle istotnego dla prowadzonych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie. Sąd słusznie zauważył, że „każda decyzja organu rentowego powinna zawierać poza rozstrzygnięciem między innymi wskazanie faktów uznanych przez organ rentowy za udowodnione, dowodów, na których się oparł, przyczyn, z powodu których odmówił innym dowodom wiary i mocy dowodowej, bowiem uzasadnienie stanowi jeden z warunków skutecznej kontroli przez sąd. W każdym zatem przypadku powinno ono

zawierać ocenę stanu faktycznego, związek pomiędzy tą oceną a treścią rozstrzygnięcia, które to winno stanowić podstawę ustalonego w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji stanu faktycznego i jego prawnej oceny”¹¹. Warto także podkreślić na gruncie omawianego przepisu, że sformułowano ugruntowany pogląd w zakresie domniemania decyzji administracyjnej, który ma chronić słabszą stronę postępowania administracyjnego, wyposażając ją chociażby w środki odwoławcze. WSA w Krakowie zauważył, że „w sytuacji, gdy kompetencja do podjęcia aktu administracyjnego nie budzi wątpliwości, dokument pochodzący od administracji publicznej jest decyzją administracyjną, jeżeli spełnia «minimalne» formalne kryteria uznania danej czynności za akt administracyjny wydany w postępowaniu administracyjnym. Pismo nienazwane formalnie decyzją jest w istocie decyzją administracyjną, jeżeli oznaczono w nim organ administracyjny, wskazano adresata aktu, zawarto rozstrzygnięcie i podpis osoby upoważnionej. Koncepcję tę można i należy odnieść również do takich aktów administracyjnych, jak postanowienia, gdyż gwarantuje ona prawo do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, a następnie prawo do sądu, a także pozwala eliminować negatywne skutki zjawiska tzw. ucieczki organów administracji publicznej od formy aktu administracyjnego”¹².

Pierwsza część pracy dotyczyła właściwości sądów powszechnych i sądów administracyjnych w zakresie rozpatrywania spraw z ubezpieczeń społecznych. Druga, czyli przedmiotowa praca, dotyczy konkretnych problemów na kanwie przepisów prawa procesowego, z którymi muszą się zmierzyć zarówno Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jak i strony postępowania w przypadkach, gdy te przepisy znajdują zastosowanie. Praca najpierw w pierwszej części określa zatem zakres kognicji sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach z ubezpieczeń społecznych, a następnie traktuje o sto-

¹¹ Wyrok SA w Rzeszowie z 11 lipca 2013 r., III AUa 388/13.

¹² Wyrok WSA w Krakowie z 18 kwietnia 2013 r., II SA/Kr 1288/12.

sowaniu konkretnych przepisów, co nierzadko staje się przyczynkiem problemów związanych z ich stawianiem na gruncie przepisów z ubezpieczeń społecznych.

SELECTED PROBLEMS IN THE CONTROL OF THE SOCIAL INSURANCE INSTITUTION BY ADMINISTRATIVE COURTS – PART TWO

SUMMARY

This article discusses the key problems of determining the jurisdiction of courts in matters of social security. The advantage of a broad reference to the jurisprudence of Polish courts and representative of ref. The author formulates a number of *de lege ferenda* postulates, based also on the practical application of the legislation.

PIOTR KAPUSTA

PROCEDURY REALIZACJI ODPOWIEDZIALNOŚCI PRZED PARLAMENTEM W WYNIKU WYKONYWANIA FUNKCJI KONTROLNEJ W POLSCE I W NIEMCZACH

Zagadnienia wprowadzające

Koncepcje władzy jednolitej zakładały koncentrację władzy państwowej we wszystkich jej aspektach w rękach jednego podmiotu, którym najczęściej był monarcha, choć historii nieobce są przykłady powierzenia całości władzy grupie osób. Założenia władzy jednolitej nie przewidywały szczególnego wyróżniania prawodawstwa, egzekutywy oraz rozstrzygania sporów. Powszechnie przyjmuje się, że dopiero okres rewolucji burżuazyjnej w Anglii zapoczątkował falę koncepcji kwalifikowanych jako teorie podziału władzy, jednak autorstwo nowożytnej koncepcji podziału władzy przypisywane jest Monteskiuszowi. Wychodząc z założenia o konieczności dekoncentracji władzy, opowiedział się on za oddaniem poszczególnych przejawów działalności władzy państwowej różnym organom. W swych założeniach wyróżnił cztery kanony, po pierwsze, wyodrębnienie trzech sfer funkcjonowania państwa – prawodawstwa, wykonywania prawa i sądzenia, po drugie, zakwalifikowanie rzeczonych sfer poszczególnym organom państwowym, tj. legislatywie, egzekutywie i judykatywie, po trzecie, konieczność wprowadzenia systemu hamulców w celu gwarantowania równowagi instytucjonalnej między podzieloną władzą, po czwarte, opowiedzenie się za społecznym podziałem władzy. Nie wchodząc w dalsze szczegóły historii i pojmowania zasady podziału władzy, zauważyć należy, że

współczesne systemy demokratyczne odwołują się właśnie do niej. Tak też przyjęli ustrojodawcy polski i niemiecki.

Wyodrębnienie trzech sfer prawnych aktywności władzy państwowej skutkowało wydzieleniem na płaszczyźnie teoretycznej i praktycznej trzech podstawowych funkcji parlamentu – co oczywiste prawodawczej, ale także kreacyjnej i kontrolnej. Dla celów niniejszego opracowania autor skupia się wyłącznie na funkcji kontrolnej, a dokładnie na procedurach realizacji odpowiedzialności przed parlamentem w wyniku wykonywania przez organ przedstawicielski funkcji kontrolnej. „Działania wykonywane w ramach tej funkcji są w przeważającej opinii przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego zgodne z zdaniem parlamentu jako organu przedstawicielskiego i umożliwiają mu odgrywanie w praktyce demokratycznej przeciwwagi władzy wykonawczej”¹. Efektem wypełniania kontroli przez parlamentarne organy przedstawicielskie, jakimi są w Polsce Sejm i Senat, a w Niemczech Bundestag i Bundesrat, mogą być – jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli poczynione ustalenia pozwolą na pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotów kontrolowanych – procedury realizacji odpowiedzialności przed parlamentem. W nauce prawa wyróżnia się ich dwie podstawowe kategorie – odpowiedzialność polityczną oraz odpowiedzialność konstytucyjną. To one stanowią przedmiot niniejszego opracowania.

Dla porządku przed przystąpieniem do głównego nurtu rozważań właściwe będzie wyjaśnić kluczowe z punktu widzenia opracowania pojęcia. „Z reguły zamiennie używa się terminów «odpowiedzialność polityczna» i «odpowiedzialność parlamentarna». Warto odnotować, iż zasięg treściowy pojęcia «odpowiedzialność polityczna» postrzega się nieco szerzej niż określenia «odpowiedzialność parlamentarna»². Przez tę pierwszą rozumieć należy jako „ustaloną prawnie lub zwyczajowo zasadę, według której osoba pełniąca funkcję organu państwa [...]

¹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 435.

² J. Kuciński, *Legislatywa. Egzekutywa. Judykatura. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 252.

obowiązana jest ustąpić lub może zostać odwołana w przypadku utraty zaufania podmiotu mianującego ją na piastowany urząd lub sprawującego nad nią kontrolę; istotą jej jest ponoszenie konsekwencji za celowość, zasadność czy trafność kierunków działań podejmowanych przez osobę podlegającą odpowiedzialności politycznej³. Wskazuje się, że „odpowiedzialność polityczna ponoszona przed parlamentem nazywana jest odpowiedzialnością parlamentarną⁴. Z tych względów, dostrzegając fakt zamiennego – choć nie do końca uzasadnionego – stosowania pojęć „odpowiedzialność polityczna” i „odpowiedzialność parlamentarna”, autor posługuje się wyłącznie terminem odpowiedzialności politycznej, która może mieć charakter zbiorowy lub indywidualny.

Drugą istotną instytucją jest odpowiedzialność konstytucyjna, przez którą autor rozumie „przewidziane prawem konstytucyjnym konsekwencje postępowania osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe za naruszenie konstytucji lub innych ustaw w związku z wykonywaniem funkcji⁵. Odpowiedzialność konstytucyjna ma charakter zindywidualizowany. Dla jej poniesienia konieczne jest stwierdzenie winy. „Celem postępowania z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej jest ujawnienie i ustalenie okoliczności związanych z popełnieniem danego czynu, napiętnowanie go w sposób czyniący zadość poczuciu sprawiedliwości oraz umocnieniu praworządności, a także podjęcie działań zapobiegawczych w stosunku do osób pełniących kierownicze funkcje państwie⁶”.

Uprawnienia kontrolne parlamentu powierzono w Polsce w zasadzie wyłącznie Sejmowi. Wśród wielu z nich podstawowy charakter mają interpelacje poselskie, zapytania poselskie, pytania w sprawach bieżących, procedury kontroli wykonania budżetu państwa oraz absolutorium budżetowe. Do ich podejmowania niezbędna jest aktywność

³ A. Preisner, *Odpowiedzialność polityczna*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 2007, s. 479.

⁴ *Ibidem*.

⁵ B. Banaszak, *Odpowiedzialność konstytucyjna*, [w:] *Encyklopedia prawa...*, *op.cit.*, s. 477.

⁶ *Ibidem*.

połów, która w zależności od środka kontrolnego może być skutecznie podejmowana samodzielnie przez pojedynczego posła lub ich grupę, albo izbę *in pleno*. Dopatrzenie się w toku wykonywania funkcji kontrolnej przesłanek poniesienia odpowiedzialności przez podmiot kontrolny uzasadniać będzie wszczęcie procedury służącej realizacji tej odpowiedzialności – jako odpowiedzialności parlamentarnej bądź konstytucyjnej przed parlamentem.

Klasyczne uprawnienia kontrolne parlamentu powierzono w Niemczech wyłącznie Bundestagowi. Jedyne za zasadzie wyjątku względem Bundesratu rząd zobowiązany jest do bieżącego informowania go o stanie spraw⁷. Swe zadania Bundestag wypełnia, wykorzystując różnego rodzaju formy kontroli, a wśród nich m.in.: prawo wzywania na posiedzenia; interpelacje; zapytania; prawo tzw. aktualnej godziny; prawo do powoływania komisji śledczych; możliwość uchwalania budżetu oraz udzielenie absolutorium rządowi z jego wykonania. W wyniku wykonania procedury kontrolnej do podstawowych procedur odpowiedzialności należą wotum nieufności i wotum zaufania. Rola odpowiedzialności konstytucyjnej i jej zakres podmiotowy w Niemczech sprawiają, że instytucja ta stanowi w zasadzie margines rozważań konstytucyjnoprawnych.

Przesłanki i zasady ponoszenia odpowiedzialności politycznej w polskim prawie konstytucyjnym

Odpowiedzialność polityczna rządu stanowi współcześnie podstawowy standard demokracji⁸. „Odpowiedzialność polityczna rządu i jego członków wywodzona jest z funkcji kontrolnej parlamentu wobec rządu, jego organów i całej administracji rządowej lub inaczej – procedury odpowiedzialności rządu mieszczą się czy zawierają w zakresie funkcji kontrolnej parlamentu”⁹. W systemie parlamentarnym odpowiedzialność polityczna rządu „pełni także funkcję gwaranta spójności programowej

⁷ Por. R. Balicki, *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003, s. 86.

⁸ R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 69.

⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 168.

między rządem a większością parlamentarną¹⁰. Zasadniczymi cechami „polskiego modelu odpowiedzialności politycznej rządu jest jej parlamentarny, ustrojowy i zrationalizowanych charakter”¹¹.

Odpowiedzialność polityczna ponoszona przez Radę Ministrów (dalej: RM) *in corpore* lub jej poszczególnych członków indywidualnie stanowi przedmiot dość licznych uregulowań w Konstytucji RP, a rozwiązania w niej zawarte mają zróżnicowany charakter¹². Ogólną i podstawową zasadę politycznej odpowiedzialności RM i jej członków zawarł ustrojodawca w art. 157 Konstytucji RP. Oprócz wskazanego przepisu, sankcjonującego dwa wymiary odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów i jej członków, innymi przepisami Konstytucji ustrojodawca kształtuje dalsze instytucje służące egzekwowaniu odpowiedzialności przez Sejm. Realizacja odpowiedzialności politycznej jako efekt sprawowania przez Sejm funkcji kontrolnej wyraża się w procedurach wotum zaufania oraz wotum nieufności. Inne podejmowane przez parlament działania, choćby wyrażały w najbardziej sugestywny sposób dezaprobatę dla działań rządu, pozostają w zasadzie prawnie indyferentne, stąd pozostaną one poza głównym nurtem rozważań.

Problematyka wyrażenia wotum zaufania wykazuje nie tylko silne związki z wypełnianiem przez Sejm funkcji kontrolnej, ale także stawianych mu zadań o charakterze kreacyjnym, gdyż już na etapie tworzenia rządu niezbędne jest uzyskanie poparcia izby. Wymóg uzyskania przez tworzony gabinet wotum zaufania stanowi konieczność równoważenia władz. Przyjęty model powoływania RM pozwala na realizację zadań o charakterze politycznym – wprowadzenie wysokich progów poparcia przez Sejm „zapewnić ma rządowi dużą stabilność polityczną i uchronić przed pochopnym zdymisjonowaniem”¹³. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że wotum zaufania udzielane jest całemu gabinetowi

¹⁰ B. Dziemiok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 159.

¹¹ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 323.

¹² *Ibidem*.

¹³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 504.

wi. Z tego względu poparciem cieszyć się muszą wszyscy członkowie, w każdym razie w proponowanym składzie rządu nie może znajdować się osoba, która nie uzyska poparcia wymaganej większości sejmowej. Mając wpływ na powołanie rządu, posłowie będący przedstawicielami Narodu odgrywają rolę w kontrolowaniu proponowanego przez premiera-elekta składu RM.

Zdając sobie sprawę z faktu, że udzielenie wotum zaufania na etapie tworzenia rządu w większym stopniu wyraża realizację funkcji kreacyjnej parlamentu, należy się zgodzić, że typowej procedurze odpowiedzialności ponoszonej przed Sejmem bliższe jest niewątpliwie postępowanie określone w art. 160 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią tego przepisu Prezes RM może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie RM wotum zaufania. Jego udzielenie RM następuje większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, przez co Sejm „wyraża tym samym poparcie dla polityki lub działalności RM”¹⁴. Uzyskanie wotum zaufania w zasadzie niczego nie zmienia w statusie urzędującej RM, przy czym „zawsze oznacza poważne jego wzmocnienie, swoiste odnowienie legitymacji (inwestytury) do rządzenia, co w niektórych sytuacjach może być istotnym argumentem na rzecz sięgnięcia po tę instytucję”¹⁵. Zgodnie z art. 160 Konstytucji RP w zw. z art. 162 ust. 2 pkt 1 Konstytucji RP nieudzielenie wotum zaufania Radzie Ministrów skutkować powinno złożeniem dymisji Rady Ministrów przez Prezesa Rady Ministrów¹⁶. Dymisję taką Prezydent RP obowiązany jest przyjąć.

Procedura w przedmiocie udzielenia wotum nieufności może być skierowana przeciwko całemu rządowi bądź to przeciwko jego konkretnemu członkowi. Instytucja ta jest powszechnie znana parlamentarnym formom rządów, albowiem pozwala na kontrolowanie egzekutywy przez przedsta-

¹⁴ *Idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 737.

¹⁵ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 285.

¹⁶ Tak też W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2001, s. 362; Z. Witkowski, *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej i administracja rządowa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2011, s. 442; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 278.

wicielei zbiorowego podmiotu suwerenności¹⁷. Jak przyjmuje się w literaturze, „wotum nieufności dla RM to uchwała Sejmu wyrażająca dezaprobatę dla polityki albo działalności RM. [...] Jest środkiem egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej o charakterze politycznym”¹⁸.

W polskim porządku prawnym solidarnej odpowiedzialności politycznej gabinetu nadano kształt konstruktywnego wotum nieufności, którego udzielenie w świetle art. 158 Konstytucji „uzależnione jest wyłącznie od politycznego uznania Sejmu”¹⁹. W zasadzie w każdym czasie z jakiegokolwiek powodu procedura wyrażenia wotum nieufności może znaleźć zastosowanie i być skutecznie przeprowadzona, w wyniku czego dochodzi do zmiany całego składu RM. Niezwykła polityczna doniosłość tej instytucji oraz jej prawne znaczenie powodują, że procedura wyrażenia wotum nieufności poddana została szeregowi obostrzeń zakotwiczonych w Konstytucji, a rozwiniętych w przepisach regulaminu Sejmu. Wśród licznych cech procedury zmierzającej do wyrażenia konstruktywnego wotum nieufności w Polsce wskazać należy, po pierwsze, przyznanie zdolności postulacyjnej grupie posłów, po drugie, wymaganie od wnioskodawców, by ci oprócz żądania wyrażenia RM wotum nieufności wskazali kandydata na nowego Prezesa RM. „Sejm nie może więc obalić Prezesa RM bez równoczesnego wzięcia na siebie odpowiedzialności za poparcie dla nowego Prezesa RM”²⁰. W dalszej kolejności charakterystycznym rozwiązaniem jest konieczność upływu odpowiedniego terminu karencji liczonego od dnia złożenia wniosku do dnia poddania wniosku pod głosowanie. I wreszcie, określenie minimalnej liczby głosów popierających wnioski.

Wniosek w sprawie wyrażenia wotum nieufności RM musi złożyć w formie pisemnej Marszałkowi Sejmu grupa co najmniej 46 posłów, a jego wycofanie nie jest możliwe. Między złożeniem wniosku a podda-

¹⁷ H. Maurer, *Staatsrecht*, München 1999, s. 480.

¹⁸ G. Kuca, *Wotum nieufności dla Rady Ministrów*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 676.

¹⁹ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój...*, *op.cit.*, s. 286.

²⁰ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op.cit.*, s. 824.

niem go pod głosowanie musi minąć co najmniej 7 dni, jednakże głosowanie takie musi się odbyć nie później niż na następnym posiedzeniu Sejmu. Zgłoszenie więcej niż jednego wniosku skutkuje ich łącznym rozpoznaniem, przy czym samo ich głosowanie następuje oddzielnie według kolejności wpływu. Uchwalenie jednego z wniosków czyni bezprzedmiotowym głosowanie kolejnych. Przyjęcie wniosku przez Sejm większością co najmniej bezwzględnej większości „pociąga za sobą obowiązek Prezydenta RP udzielenia dymisji RM wskazanej we wniosku i powołania wybranego przez Sejm nowego premiera, a na jego wniosek – pozostałych członków RM”²¹. W razie odrzucenia wniosku przez izbę powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być zgłoszony przez upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów.

Polski ustrojodawca przewidział w art. 159 Konstytucji możliwość wyrażenia tzw. selektywnego wotum nieufności, które stanowi formę odpowiedzialności politycznej ministrów. Zgodnie z art. 159 ust. 1 zd. 2 Konstytucji wniosek o wyrażenie wotum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. „Po zgłoszeniu kierowany jest on do odpowiednich komisji sejmowych w celu wydania opinii, która nie ma jednak charakteru wiążącego”²². Podjęcie decyzji następuje większością głosów ustawowej liczby posłów. Podstawy wniosku powinny mieć charakter indywidualny – tak w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Z tego względu należy przyjąć za Z. Witkowskim, że sprzecznym z *ratio legis* analizowanej instytucji jest złożenie wniosków o wyrażenie wotum nieufności wszystkim ministrom. Przy użyciu selektywnego wotum nieufności chodzi o „eliminowanie negatywnie ocenianego ministra bez potrzeby wywoływania większego kryzysu polityczno-personalnego w rządzie”²³. Wnioski zaś o odwołanie wszystkich ministrów są równoznaczne z negatywną oceną całego gabinetu. Skoro zatem wnioskodawcy wydają się popierać politykę rządu,

²¹ *Idem, Prawo...*, *op.cit.*, s. 656.

²² *Idem, Konstytucja...*, *op.cit.*, s. 826.

²³ Z. Witkowski, *op.cit.*, s. 495.

bo przecież nie wnoszą o pociągnięcie rządu do solidarnej odpowiedzialności, to dlaczego jednocześnie mogliby się domagać odwołania wszystkich członków rządu.

Na tle art. 159 Konstytucji powstaje wątpliwość co do zakresu podmiotowego selektywnej odpowiedzialności politycznej. Wynika ona z użytego przez ustrojodawcę określenia „minister”. W literaturze pojawia się propozycja, by możliwe było pociągnięcie do indywidualnej odpowiedzialności politycznej również wicepremierów niebędących ministrami i przewodniczących określonych w ustawach komitetów. Zwolennicy takiego poglądu stoją na stanowisku, że występujące w art. 159 określenie „minister” zostało użyte *pars pro toto* „członka RM”. Moim zdaniem przepis jest jednak wystarczająco jasny w swym brzmieniu, gdyż jednoznacznie mówi on o ministrach. Należy mieć także na uwadze, że „każda kompetencja powinna być ściśle określona i nie można jej domniemywać”²⁴. Dlatego „należy rozumieć pojęcie ministra użyte w art. 159 tak, jak definiuje je art. 149 ust. 1 Konstytucji, a więc z wyłączeniem wicepremiera niebędącego ministrem”²⁵ oraz przewodniczącego określonego w ustawie komitetu.

Wyrażenie przez Sejm wotum nieufności ministrowi zobowiązuje Prezydenta RP do jego odwołania. Działanie głowy państwa ma tu charakter czysto formalny, wykonawczy względem powziętej uchwały Sejmu. „Prezydent nie ma prawnych możliwości przeciwstawienia się lub choćby zawieszenia decyzji dotyczących zmian w rządzie”²⁶. Stanowisko Sejmu jest wiążące.

Odpowiedzialność parlamentarna w niemieckim prawie konstytucyjnym

Ustrojodawca niemiecki odstąpił od klasycznej zasady odpowiedzialności solidarnej całego rządu i indywidualnej odpowiedzialności po-

²⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op.cit.*, s. 828.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

szczególnych ministrów przed parlamentem. „W Niemczech przyjęto konstrukcję jednoosobowej odpowiedzialności kanclerza, nie występuje odpowiedzialność solidarna rządu ani odpowiedzialność indywidualna ministrów. Pełna odpowiedzialność parlamentarna za działania własne, rządu i ministrów została skoncentrowana w osobie kanclerza, wobec której odpowiedzialność gabinetu ma charakter wtórny”²⁷. W niemieckim systemie ustrojowym „ministrowie ponoszą odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed kanclerzem, który może wystąpić do prezydenta z wnioskiem o odwołanie ministra, a wniosek ten nie może być odrzucony”²⁸. Wprawdzie Bundestag posiada uprawnienia kontrolne względem ministrów, a w doktrynie niemieckiego prawa konstytucyjnego dopuszczono możliwość podjęcia przez Bundestag uchwały wyrażającej dezaprobatę dla jego pracy, ale ta nie ma żadnej mocy wiążącej.

Sposób powołania Kanclerza Federalnego, jego rola w wypełnianiu przez rząd powierzonych funkcji, jak również sam kierowniczy charakter stanowiska kanclerskiego są źródłem przyjętych unormowań ustrojowych i wyłącznej odpowiedzialności parlamentarnej Kanclerza Federalnego. Kluczową rolę odgrywa w tym zakresie art. 65 *Grundgesetz* (niem. Ustawa Zasadnicza, dalej: UZ), który ustanawia odpowiedzialność Kanclerza Federalnego przed Bundestagiem. Również w niemieckim porządku prawnym wyróżnić można dwa wymiary odpowiedzialności politycznej ponoszonej przez Rząd Federalny oraz jego członków. Z jednej strony wskazać należy na procedurę udzielenia wotum zaufania, z drugiej, na procedurę wyrażenia wotum nieufności.

„W Niemczech wotum zaufania jest drugą, oprócz konstruktywnego wotum nieufności, procedurą odpowiedzialności politycznej, podejmowaną z inicjatywy kanclerza i zmierzającą do stwierdzenia istnienia parlamentarnego zaufania”²⁹. Niemiecka Ustawa Zasadnicza nie przewiduje wymogu postawienia wniosku o udzielenie wotum

²⁷ A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008, s. 340.

²⁸ B. Dziemiok-Olszewska, *op.cit.*, s. 181.

²⁹ *Ibidem*, s. 200.

zaufania w postępowaniu dotyczącym powołania rządu. Ogranicza się ona jedynie do stwierdzenia, że Kanclerz Federalny jest wybierany przez Bundestag na wniosek Prezydenta Federalnego głosami większości członków Bundestagu. Kanclerza Federalnego wybiera na wniosek Prezydenta Federalnego Bundestag bez przeprowadzania debat, a ministrowie federalni są mianowani i odwoływani przez Prezydenta Federalnego na wniosek Kanclerza Federalnego. Podobnie jak w Polsce „wybór Kanclerza Federalnego jest w sposób jednoznaczny uregulowany i można wyróżnić jego trzy etapy”³⁰.

Zgodnie z art. 67 UZ, w którym skonkretyzowano kanclerski system rządów oraz odpowiedzialność Kanclerza ponoszoną przed parlamentem, Bundestag może wyrazić Kanclerzowi wotum nieufności. W przeciwieństwie do polskich rozwiązań ustrojowych wotum nieufności może być wyrażone wyłącznie przeciwko Kanclerzowi, nigdy zaś przeciw poszczególnym ministrom. Jak podnosi się w niemieckiej literaturze konstytucyjnej, rozwiązanie takie wzmacnia stabilność rządu³¹. Oprócz wyraźnie kontrolnego charakteru instytucja wotum zaufania spełnia w Niemczech uznanie praw opozycji. Zgodnie ze stanowiskiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, które jest bezsprzecznie akceptowane w niemieckiej doktrynie, Kanclerz wybrany w trybie art. 67 UZ cieszy się taką samą legitymacją demokratyczną jak w przypadku postępowania unormowanego przepisami art. 63 UZ³². Choć stanowisko to wydaje się logiczną konsekwencją przyjętego systemu rządów, to w okresie kryzysu rządu w 1982 r. podawano takie rozumienie przepisów UZ w wątpliwość i żądano przeprowadzenia nowych wyborów do Bundestagu. Dopiero rozstrzygnięcie FTK zakończyło spory w tym zakresie.

Dla wszczęcia postępowania w celu wyrażenia wotum nieufności Kanclerzowi niezbędne jest złożenie wniosku podpisanego przez co

³⁰ H. Maurer, *op.cit.*, s. 470.

³¹ Por. M. Schröder, *Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung*, [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II. Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg 1987, s. 617.

³² Wyrok II Senatu FTK z 16 lutego 1983 r., sygn. akt 2 BvE 1, 2, 3, 4/83.

najmniej 1/4 deputowanych do Bundestagu lub ugrupowanie skupiające co najmniej 1/4 ogółu deputowanych do Bundestagu, wskazującego z imienia i nazwiska kandydata na nowego Kanclerza. Zgodnie z art. 67 ust. 2 UZ pomiędzy chwilą złożenia wniosku a poddaniem go pod głosowanie powinno upłynąć 48 godzin. W przeciwieństwie do podstawowej procedury wyrażenia wotum zaufania przy powołaniu nowego gabinetu po wyborach parlamentarnych możliwe jest przeprowadzenie dyskusji nad wnioskiem³³. Skuteczny wybór nowego Kanclerza w procedurze wyrażenia wotum nieufności jest skuteczny, jeżeli za wnioskiem opowie się co najmniej większość deputowanych do Bundestagu.

Podjęcie uchwały negatywnie oceniającej pracę rządu powoduje, że Prezydent Federalny jest zobowiązany odwołać dotychczasowego Kanclerza i powołać w jego miejsce osobę wskazaną we wniosku. Obowiązek ten wprost wynika z przepisów UZ i nie stanowi żadnych rozbieżności w niemieckiej nauce prawa konstytucyjnego. Odmowa wykonania nałożonych na niego zadań może nastąpić jedynie z przyczyn wskazanych w przepisie art. 63 UZ. Na jego gruncie przyjmuje się, że Prezydent Federalny może odmówić powołania z przyczyn prawnych, w szczególności gdy postępowanie w przedmiocie wyrażenia wotum zaufania było niezgodne z przepisami konstytucyjnymi lub gdy wybrany nie dysponował biernym prawem wyborczym³⁴.

Niemieckim przepisom ustrojowym znane jest również postępowanie w przedmiocie udzielenia wotum zaufania. Zważając na systematykę niemieckiej konstytucji, wskazuje się w doktrynie³⁵, że oprócz realizacji funkcji kontrolnej parlamentu nad rządem przyjęte rozwiązanie pozwala na zwalczanie kryzysów rządowych. Kompetencja Kanclerza do wystąpienia w każdym czasie i w zasadzie z dowolnej przyczyny

³³ Por. R. Herzog, *Komentarz do art. 68 UZ*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar (Loseblatt)*, red. T. Maunz, G. Dürig, München 1998, s. 30.

³⁴ B. Pieroth, *Komentarz do art. 63 UZ*, [w:] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. H. Jarass, B. Pieroth, München 1995, s. 744.

³⁵ M. Schröder, *op.cit.*, s. 618.

z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania stanowi w jego rękach instrument sprawdzenia zaplecza politycznego w Bundestagu – popierającej samego Kanclerza, jego gabinet i prowadzoną przez niego politykę większości parlamentarnej.

Konieczną przesłanką dla wszczęcia postępowania w przedmiocie udzielenia wotum zaufania Kanclerzowi jest złożenie przez niego wniosku. „Nie jest on związany ani zachowaniem szczególnej formy, czasu jego wniesienia, jak też leżącymi u jego podstaw przyczynami”³⁶. Decyzja w tym zakresie została złożona wyłącznie na ręce Kanclerza Federalnego. Swojego zamiaru nie musi on nawet konsultować z rządem. Z tego też względu może wystąpić z wnioskiem wówczas, kiedy uzna to za konieczne. Przepis art. 81 ust. 1 zd. 2 UZ pozwala Kanclerzowi połączyć złożenie wniosku z wniesieniem projektu ustawy. Instytucja ustanowiona w art. 81 UZ określana jest „stanem wyższej konieczności ustawodawczej”³⁷. Wówczas Bundestag jest zobowiązany głosować identycznie w dwóch połączonych sprawach³⁸.

Między złożeniem wniosku o udzielenie wotum zaufania a jego głosowaniem powinien upłynąć odpowiedni okres – który tak jak na gruncie art. 67 UZ wynosi co najmniej 48 godzin i pełni podobne funkcje. W tym czasie pozostawiona jest jeszcze wnioskodawcy możliwość cofnięcia wniosku³⁹. Okres ten nie powinien być zbyt długi, gdyż złożony wniosek o udzielenie wotum zaufania wymaga ze swej istoty decyzji pozytywnej, sprowadzającej się do poparcia Kanclerza, a przez to kierowanego przez niego gabinetu i prowadzonej polityki. Brak podjęcia decyzji w tym zakresie można byłoby uważać jedynie jako głosowanie negatywne – odmowę udzielenia wotum zaufania⁴⁰.

³⁶ G. Hermes, *Komentarz do art. 68 UZ*, [w:] *Grundgesetz, Kommentar. Band II. Artikel 20–82*, red. H. Dreier, Tübingen 2006, s. 1527.

³⁷ S. Bożyk, *Niemcy*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 157.

³⁸ G. Hermes, *op.cit.*, s. 1528.

³⁹ M. Oldiges, *Die Bundesregierung*, [w:] *Grundgesetz*, red. M. Sachs, München 1999, Nb. 30.

⁴⁰ Szerzej zob. R. Herzog, *Komentarz do art. 68 UZ...*, *op.cit.*, s. 15.

Wniesienie wniosku przez Kanclerza daje Bundestagowi możliwość podjęcia decyzji dwojakiego rodzaju. Zajęcie pozytywnego stanowiska w sprawie nie wywołuje żadnych skutków prawnych. W przypadku odmowy udzielenia wotum zaufania Kanclerzowi przysługują następujące możliwości. Po pierwsze, może nadal kierować gabinetem jako tzw. kanclerz rządu mniejszościowego, o ile Bundestag nie wybierze innego Kanclerza. Po drugie, może rozpocząć procedurę reorganizacji rządu lub też nawet ustąpić, przez co rozpoczęte zostanie postępowanie w sprawie wyboru nowego Kanclerza. Wreszcie, jego decyzji pozostawiono skorzystanie z wprost przewidzianej w art. 68 UZ możliwości wystąpienia do Prezydenta Federalnego o rozwiązanie Bundestagu. Wybór rodzaju postępowania w tym przypadku należy wyłącznie do Kanclerza.

W myśl § 98 ust. 2 Regulaminu Bundestagu w obliczu odmowy udzielenia wotum zaufania Bundestag może w ciągu 21 dni od powzięcia decyzji w tej sprawie, broniąc się przed prezydenckim prawem rozwiązania Bundestagu, większością głosów swych członków wybrać nowego Kanclerza Federalnego. Wymagany jest do tego wniosek co najmniej 1/4 deputowanych do Bundestagu. Uchwała o wyborze nowego Kanclerza wiąże Prezydenta Federalnego, który poza szczególnymi wyjątkami, jest w zasadzie związany rozstrzygnięciem Bundestagu. W takiej sytuacji wniosek Kanclerza o rozwiązanie Bundestagu jest niedopuszczalny, a w razie jego wcześniejszego wniesienia i nieskorzystania z niego przez Prezydenta Federalnego, uprawnienie głowy państwa wygasa. I odwrotnie, w razie skorzystania już przez Prezydenta Federalnego z przydanej mu kompetencji Bundestag nie może wszcząć ewentualnie kontynuować postępowania w przedmiocie wyboru nowego Kanclerza Federalnego.

W całej historii obowiązywania Ustawy Zasadniczej procedura wyrażenia wotum zaufania wykorzystywana była wyłącznie w celach politycznych. „W zastosowanych przypadkach postawienie wniosku o wotum zaufania miało doprowadzić do rozwiązania parlamentu i ich

negatywny wynik był oczekiwany⁴¹. Dotychczasowa praktyka polityczna przyniosła trzy takie sytuacje: w 1972 r., na przełomie 1982 i 1983 r. oraz w 2005 r.

Ponoszenie odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce i w Niemczech

Oprócz przedstawionych wyżej procedur odpowiedzialności politycznej w polskim i w niemieckim systemie ustrojowym – choć w różnym zakresie – przewidziano także możliwość pociągnięcia osób sprawujących najwyższe urzędy państwowe do odpowiedzialności konstytucyjnej. Instytucja ta „znana jest szeroko, mimo że nie jest zbyt często stosowana w praktyce, a próby jej zastosowania są przeważnie mało skuteczne”⁴². Wielość rozwiązań ustrojowych przyjętych w poszczególnych państwach pozwala na wyróżnienie aż czterech modeli ponoszenia odpowiedzialności konstytucyjnej. W Niemczech opowiedziano się za modelem, w którym orzekanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej powierzone zostało sądowi konstytucyjnemu. Z kolei w Polsce powołano w tym celu specjalny organ.

„Na gruncie Konstytucji z dnia 7 kwietnia 1997 r. odpowiedzialność konstytucyjna ma charakter karny”⁴³. Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej jest ściśle określony. Wyliczenie poczynione przez ustrojodawcę w przepisach art. 198 ust. 1 i 2 Konstytucji ma charakter enumeratywny i zgodnie z zasadami wykładni prawa nie podlega wykładni rozszerzającej. Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent RP, Prezes RM oraz członkowie RM, Prezes NBP, Prezes

⁴¹ E. Zieliński, *Rząd Republiki Federalnej Niemiec*, s. 211, za: B. Dziemiok-Olszewska, *op.cit.*, s. 201.

⁴² W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014, s. 226.

⁴³ H. Zięba-Zalucka, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010, s. 223.

NIK, członkowie KRRiT, osoby, którym Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelną Dowódcę Sił Zbrojnych. Odpowiedzialność konstytucyjną przed TS ponoszą również posłowie i senatorowie w zakresie określonym w art. 107 Konstytucji. O odpowiedzialności konstytucyjnej osób sprawujących najwyższe urzędy państwowe orzeka Trybunał Stanu.

Ze względu na fakt, że odpowiedzialność konstytucyjna na gruncie polskich rozwiązań ustrojowych ma charakter karny, to jednocześnie cechuje się ona ścisłą indywidualnością podleganiu jej. Oznacza to, że „dotyczyć ona może tylko konkretnej osoby piastującej funkcje państwowe”⁴⁴. Z tego względu, „gdyby przyczyną wszczęcia procedury egzekwowania tej odpowiedzialności było działanie organu kolegiального (np. rządu), to konieczne jest oddzielne sformułowanie zarzutów pod adresem każdej osoby, którą zamierza się poddać tej formie odpowiedzialności”⁴⁵.

Różnorodność podmiotów powoduje, że „nie jest to odpowiedzialność o jednakowej zawartości materialnej, o tożsamej procedurze realizacji”⁴⁶. Stosując kryteria proceduralne i materialne, przedstawiciele doktryny wydzielają poszczególne grupy podmiotów odpowiedzialności konstytucyjnej. W literaturze formułowane są różne katalogi⁴⁷. Dla celów niniejszego opracowania przyjęta została klasyfikacja zaproponowana przez L. Garlickiego, zgodnie z którą do pierwszej grupy zalicza się Prezydenta RP (w razie zastępowania na urzędzie głowy państwa przez Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu, to i te podmioty będą mogły być pociągnięte do odpowiedzialności na zasadach przypisanych ponoszeniu odpowiedzialności konstytucyjnej przez Prezydenta). Drugą grupę tworzą Prezes RM i członkowie RM, Prezes NBP, Prezes NIK, członkowie KRRiT, osoby, którym Prezes RM powierzył

⁴⁴ *Ibidem*, s. 223.

⁴⁵ B. Naleziński, *Trybunał Stanu*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 356.

⁴⁶ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka II RP*, Warszawa 2004, s. 20.

⁴⁷ Por. m.in. W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 194–495.

kierowanie ministerstwem, jak również Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. Do ostatniej zaliczani są posłowie i senatorowie, jednakże zakres przedmiotowy ich odpowiedzialności przed TS jest bardzo wąski i odnosi się tylko do naruszenia przepisów antykorupcyjnych⁴⁸.

Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej określa odpowiedzialność za popełniony delikt konstytucyjny, którego elementy wyznacza ustrojodawca w art. 198 ust. 1 Konstytucji. Przez delikt konstytucyjny rozumieć należy taki czyn, który nie będąc przestępstwem, spełnia równocześnie dwie przesłanki: po pierwsze, czyn polega na naruszeniu Konstytucji lub ustawy, po drugie, popełnienie czynu jest związane z wykonywaniem urzędu. Co do przesłanki naruszenia Konstytucji lub ustawy stwierdzić należy, że odpowiedzialność konstytucyjna ogranicza się wyłącznie do naruszeń tylko tych dwóch rodzajów aktów prawnych (nie licząc rozporządzenia z mocą ustawy). W kwestii popełnienia czynu w związku z wykonywaniem urzędu możliwe są dwie sytuacje. Może dojść do popełnienia czynu w zakresie urzędowania (działanie w zakresie przyznanych kompetencji narusza prawo) albo też w związku z zajmowanym stanowiskiem (działanie poza przydanymi kompetencjami, ale jednak możliwe z uwagi na zajmowane stanowisko).

Choć czyn stanowiący podstawę odpowiedzialności konstytucyjnej powinien być popełniony w czasie piastowania urzędu, to egzekwowanie odpowiedzialności wcale w tym czasie nie musi nastąpić. Niemniej ustawodawca przewiduje 10-letni okres przedawnienia poprzez wskazanie w art. 23 ust. 1 ustawy o TK, że ściganie przed TS jest dopuszczalne w okresie 10 lat od popełnienia czynu, chyba że czyn stanowi przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, dla którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. Odwołując się do norm karnoprawnych, przypomnieć należy, że „czyn może polegać zarówno na działaniu, jak i na zaniechaniu”⁴⁹. W wyniku wprowadzonej w 2011 r. nowelizacji ustawy

⁴⁸ L. Garlicki, *op.cit.*, s. 379.

⁴⁹ J. Giezek, *Pojęcie przestępstwa i jego struktura*, [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2012, s. 83.

o TK pociągnięta do odpowiedzialności może być osoba, która dopuściła się naruszenia nie tylko w sposób umyślny, ale też nieumyślnie. „Za wykluczone należy uznać nadawanie tej odpowiedzialności obiektywnego charakteru, to znaczy [...] pociągania do odpowiedzialności za efekty działalności, nawet w sytuacji braku winy nieumyślnej”⁵⁰.

Oprócz klasycznej realizowanej przed TS odpowiedzialności konstytucyjnej za delikt konstytucyjny możliwe jest pociągnięcie Prezydenta RP oraz osób wchodzących w skład RM do odpowiedzialności z powodu popełnienia przestępstwa. W takim wypadku TK działa jako sąd karny. W odniesieniu do wskazanych dwóch kategorii podmiotów różnie kształtują się zasady ponoszenia odpowiedzialności przed TS za przestępstwa, choć w ich przypadku „przewidziano *privilegium fori* w postaci wyłączenia tych osób spod jurysdykcji sądów powszechnych i powierzenia kompetencji orzeczniczych w sprawach karnych TS”⁵¹.

Na gruncie art. 145 ust. 1 Konstytucji TS jest zupełnie i wyłącznie właściwy w sprawie orzekania o odpowiedzialności Prezydenta RP za popełnione przestępstwa. Zupełność właściwości wyraża się w fakcie, że „obejmuje ona wszelkie przestępstwa, jakich Prezydent dopuścił się w okresie sprawowania urzędu”⁵². Z zasada wyłączność oznacza, że Prezydent RP może być pociągnięty do odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa wyłącznie przed TS. Odmiennie ukształtowano ponoszenie odpowiedzialności karnej przed TS przez członków RM. Źródłem wątpliwości jest tu dodatkowo przepis art. 156 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że członkowie RM ponoszą odpowiedzialność przed TS za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Już na gruncie nowej Konstytucji pojawiły się rozliczne koncepcje w tym zakresie⁵³, nawet z poglądem głoszącym, że zgodnie z tym przepisem TS jest organem

⁵⁰ L. Garlicki, *op.cit.*, s. 380.

⁵¹ D. Szumiło-Kulczycka, *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 94–95.

⁵² L. Garlicki, *op.cit.*, s. 388.

⁵³ Por. D. Szumiło-Kulczycka, *op.cit.*, s. 94.

wylącznie właściwym do orzekania o odpowiedzialności członków RM za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem⁵⁴. W doktrynie ścierają się obecnie dwie koncepcje⁵⁵, z których zdaniem autora bardziej uzasadniona jest ta głosząca, że „odpowiedzialność karna członków RM w związku z pełnioną funkcją jest bezwarunkowo połączona z odpowiedzialnością za delikt konstytucyjny, z którą w zasadzie powiązana jest w sposób akcesoryjny”⁵⁶. Wśród wielu zwolenników tej koncepcji na szczególne uwzględnienie zasługuje argumentacja R. Kmiecika, który wskazuje, że „w przeciwieństwie do art. 145 ust. 1 Konstytucji jej art. 156 ust. 1 łączy odpowiedzialność członków RM za naruszenie Konstytucji lub ustaw z odpowiedzialnością za przestępstwo funktorem „a także”, który z pewnością nie jest łącznikiem alternatywy. Dlatego [...] [przekonuje wykładnia – przyp. P.K.], w myśl której odpowiedzialność członka RM przed TS w sprawie o przestępstwo – w trybie art. 156 ust. 1 Konstytucji – nie wchodzi w grę bez jednoczesnego postawienia oskarżonemu zarzutu naruszenia Konstytucji lub innych ustaw. W każdej innej sytuacji członek RM odpowiada *za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem*, tak jak za inne przestępstwa, a więc przed sądem karnym”⁵⁷. W tym tonie wypowiedział się TK, stwierdzając, że odpowiedzialność karna członków RM ma charakter konkurencyjny, ponieważ „dopóki Sejm nie obejmie oskarżeniem za przestępstwo członka RM, pociągniętego do odpowiedzialności za delikt konstytucyjny, dopóty zachowana jest właściwość sądu powszechnego do prowadzenia postępowania karnego obejmującego taki czyn”⁵⁸.

⁵⁴ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 2 marca 2000 r., sygn. akt VIII K 113/97, za: D. Szumilo-Kulczycka, *op.cit.*

⁵⁵ Por. B. Janusz-Pohl, *O spornym problemie właściwości Trybunału Stanu w zakresie pociągania do odpowiedzialności karnej członków Rady Ministrów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 3, s. 85 i powołana tam literatura.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ R. Kmiecik, *Jurysdykcja sądów powszechnych w sprawach o przestępstwa członków Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1, s. 21.

⁵⁸ Wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. akt P 12/00, LEX nr 46859.

Z uwagi na fakt, że odpowiedzialność posłów i senatorów dotyczy wyłącznie naruszenia przez nich zakazu prowadzenia działalności gospodarczej połączonej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz zakazu nabywania tego majątku, to jednocześnie nabiera ona innego charakteru niż wcześniej analizowane przypadki. Wyraźnie widoczny jest tutaj wątek prewencji korupcyjnej. Ogólne sformułowanie przepisów konstytucyjnych sprawia, że szczegółowe określenie zakresu zakazów postawionych przed posłami i senatorami zostało określone w przepisach ustaw zwykłych, gdzie szczególną rolę odgrywa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

„Procedura, w której realizowana jest odpowiedzialność konstytucyjna, obejmuje pięć zasadniczych stadiów: zgłoszenie wstępnego wniosku, postępowanie w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, postawienie w stan oskarżenia, rozpoznanie sprawy przez Trybunał Stanu w I instancji oraz rozpoznanie sprawy przez Trybunał Stanu w II instancji”⁵⁹. W zależności od podmiotu, który ma być pociągnięty do odpowiedzialności, różnie kształtuje się służąca temu procedura. Wstępny wniosek o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia może być złożony Marszałkowi Sejmu przez co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego. Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa RM oraz jej członków, Prezesów NBP, NIK, członków KRRiT, osób, którym Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych może być złożony Marszałkowi Sejmu przez Prezydenta lub posłów, w liczbie co najmniej 115. Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesów NBP, NIK, członków KRRiT, osób, którym Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych może być złożony Marszałkowi Sejmu również przez komisję śledczą powołaną na podstawie art. 111 Konstytucji. Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej posła może być złożony do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przez

⁵⁹ L. Garlicki, *op.cit.*, s. 390.

Marszałka Sejmu. Wstępny wniosek o postawienie w stan oskarżenia lub o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu musi spełniać wymagania stawiane kodeksem postępowania karnego aktowi oskarżenia i zawierać podpisy wszystkich wnioskodawców oraz wskazywać osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców w dalszym postępowaniu przed organami Sejmu. Jeżeli wstępny wniosek nie odpowiada warunkom określonym w ustawie, Marszałek Sejmu, w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, wzywa reprezentanta wnioskodawców do uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni, wskazując niezbędny zakres uzupełnienia. Marszałek Sejmu kieruje wniosek do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która wszczyna postępowanie.

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej prowadzi postępowanie przypominające karne postępowanie przygotowawcze. Jej przewodniczący przesyła niezwłocznie osobie objętej wnioskiem odpis wstępnego wniosku, informując o prawie złożenia pisemnych wyjaśnień oraz o innych uprawnieniach przysługujących w postępowaniu przed Komisją. Komisja może żądać od organów władzy publicznej oraz organów osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w ich dyspozycji, a także akt każdej sprawy przez nie prowadzonej. Wyposażono ją w kompetencję zlecenia Prokuratorowi Generalnemu lub NIK dokonania określonej czynności niezbędnej do wyjaśnienia okoliczności sprawy. W toku postępowania przeprowadzane są dowody – głównie z dokumentu i zeznań świadków. Osoba objęta wnioskiem ma w szczególności prawo do: składania wyjaśnień ustnie lub na piśmie i zgłaszania wniosków dowodowych, korzystania z pomocy nie więcej niż trzech obrońców, uczestniczenia osobiście lub przez obrońcę we wszystkich czynnościach dowodowych przeprowadzanych przez Komisję oraz w czynnościach podejmowanych na jej żądanie, dostępu do materiału dowodowego po uzyskaniu zgody Komisji oraz końcowego zaznajomienia się z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją.

W wyniku przeprowadzonego postępowania, z uwzględnieniem rodzaju podmiotu, przeciwko któremu skierowany był wniosek, Komisja może podjąć różnego rodzaju rozstrzygnięcia końcowe. I tak Komisja uchwała sprawozdanie o wystąpieniu do Zgromadzenia Narodowego z wnioskiem o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia albo o umorzenie postępowania w sprawie. W stosunku do Prezesa RM oraz jej członków, Prezesów NBP, NIK, członków KRRiT, osób, którym Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz posłów i senatorów Komisja uchwała sprawozdanie o wystąpieniu do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie tych osób do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu albo o umorzenie postępowania w sprawie.

„Postawienie w stan oskarżenia następuje w drodze podjęcia odpowiedniej uchwały przez Zgromadzenie Narodowe, jeśli chodzi o Prezydenta, konieczne jest uzyskanie większości co najmniej 2/3 ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego”⁶⁰. Postawienie w stan oskarżenia przed TS członka RM następuje uchwałą Sejmu podjętą większością co najmniej 3/5 ustawowej liczby posłów, zaś pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej następuje w drodze uchwały Sejmu podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Przyjęcie uchwały o postawieniu w stan oskarżenia wymaga jednocześnie od organu przedstawicielskiego wyboru dwóch przedstawicieli spośród swych członków. Podjęcie uchwały o postawieniu w stan oskarżenia pociąga za sobą jeszcze jeden skutek – powoduje zawieszenie danej osoby w sprawowaniu urzędu (nie dotyczy posłów i senatorów). Żaden przepis prawa nie wskazuje na termin zakończenia postępowania parlamentarnego. „Może więc ono ciągnąć się do końca kadencji, ale najpierw praktyka, [a następnie ustawodawca – przyp. P.K.] w art. 13a ustawy o TS przyjęły, odstępując od generalnej zasady dyskontynuacji, iż nowy parlament przejmuje niezakończone postępowania i prowadzi je dalej”⁶¹.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 391.

⁶¹ *Ibidem*, s. 392.

Ostatnie dwa stadia toczą się już przed TS – w I (w składzie 5-osobowym) i w II (w składzie 7-osobowym) instancji. Składy wyznaczane są losowo, co choć w niewielkim stopniu ma minimalizować polityczny charakter tego organu. Samo postępowanie znacząco przypomina postępowanie karne prowadzone przez sąd powszechny. Zasadą jest jawność postępowania. Wzorem postępowania karnego oskarżonemu przyznano prawo do obrony i wszystkie związane z nim gwarancje o charakterze procesowym.

W wyniku przeprowadzonego postępowania i uznania oskarżonego winnym zarzucanego mu czynu, który jednak nie wypełnia znamion przestępstwa, TS wymierza następujące kary: utratę czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach Prezydenta, w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego; zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i w organizacjach społecznych; utratę wszystkich albo niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych. Kary te mogą być orzekane na czas od 2 do 10 lat. Za naruszenie zakazów, o których mowa w art. 107 ust. 1 Konstytucji, TS orzeka pozbawienie mandatu poselskiego. W razie uznania przez TS chociażby nieumyślnego popełnienia czynu stanowiącego delikt konstytucyjny orzeka on odpowiednio w odniesieniu do Prezydenta – złożenie z urzędu, a względem pozostałych osób (z wyjątkiem posłów i senatorów) – utratę zajmowanego stanowiska, z którego pełnieniem związana jest odpowiedzialność przed TS. Za czyny stanowiące przestępstwo lub przestępstwo skarbowe TS orzeka kary lub środki karne przewidziane w ustawie.

W odróżnieniu do polskich rozwiązań prawnoustrojowych odpowiedzialność konstytucyjna w Niemczech ma podmiotowo dalece ograniczony charakter. Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że odpowiedzialność konstytucyjna w Niemczech dotyczy wyłącznie prezydenta. Zważywszy jednak na jego konstytucyjne umocowania oraz skromne funkcje ograniczone w zasadzie do sfery reprezentacyj-

nej oraz jedynie symboliczne znaczenie instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w Niemczech, przyznać trzeba, że oprócz opracowań komentarzowych nie była ona nigdzie indziej analizowana⁶². Postępowanie w przedmiocie poniesienia przez Prezydenta Federalnego odpowiedzialności konstytucyjnej „nie ma charakteru karnego, a jedynie konstytucyjnoprawny: służy ono ochronie konstytucji”⁶³. Z tego względu późniejsza odpowiedzialność karna Prezydenta Federalnego nie jest wykluczona. Przeważająca część doktryny niemieckiej określa procedurę pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej jako specjalnego rodzaju postępowanie o charakterze konstytucyjnoprawnym, które służy ochronie porządku konstytucyjnego, czy postępowanie chroniące konstytucję.

Postawienie w stan oskarżenia może nastąpić wyłącznie z powodu naruszenia UZ lub innych ustaw federalnych. Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Federalnego, którego na gruncie art. 61 UZ nie chroni immunitet, nie obejmuje nieprzestrzegania konstytucji landów i wydanych w nich ustaw. W literaturze reprezentowany jest pogląd, zgodnie z którym w stan oskarżenia można postawić Prezydenta Federalnego również wówczas, gdy naruszy on tzw. niepisane prawa konstytucyjne, jeżeli tylko zostały one uznane przez FTK i ich wiążący charakter dotyczy wszystkich organów państwowych⁶⁴. Na pewno zaś pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej nie będzie uzasadniało naruszenie przepisów rozporządzenia. Określając zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej na gruncie UZ, wskazuje się również, że naruszenie powinno cechować się odpowiednio wysokim poziomem politycznej czy państwowej doniosłości godzącym w porządek konstytucyjny. Formuluje się nawet pogląd, by naruszenie

⁶² R. Herzog, *Schrifttumshinweise zu Art. 61*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. T. Maunz, G. Dürig, München 2013.

⁶³ K. Schlaich, S. Korioth, *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen. Ein Studienbuch*, München 2004, s. 229.

⁶⁴ R. Herzog, *Kommentar zu art. 61 UZ*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. T. Maunz, G. Dürig, München 2013, s. 7.

to było politycznie relewantne⁶⁵. R. Balicki wskazuje, że „działanie (lub zaniechanie) prezydenta winno naruszać istotne regulacje dotyczące zasad ustroju politycznego”⁶⁶. Choć niejasność w tym zakresie stoi w sprzeczności z postulatem nieprzeprowadzania wykładni rozszerzającej, to kluczowe jest, by naruszenie nastąpiło w związku z pełnieniem urzędu prezydenckiego – odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Federalnego nie może dotyczyć tzw. prywatnych naruszeń, tj. takich, które nie są związane z piastowaniem funkcji głowy państwa⁶⁷.

Postawienie w stan oskarżenia Prezydenta Federalnego przed FTK z powodu naruszenia UZ lub ustawy federalnej wymaga umyślnego działania głowy państwa. Choć w doktrynie konstytucyjnej wskazuje się na nieprecyzyjność tego określenia, to w zasadzie powszechnie akceptuje się stanowisko odrywające jego znaczenie od wzorów wypracowanych na gruncie prawa karnego. Dlatego też wymaga się wykazania, że Prezydent Federalny świadom był swojego niezgodnego z prawem postępowania⁶⁸.

FTK wyrokuje na podstawie aktu oskarżenia Bundestagu albo Bundesratu, podjętego na wniosek 1/4 członków izby po uzyskaniu zgody co najmniej 2/3 ustawowej liczby deputowanych. Stosowna uchwała w tym przedmiocie musi być powzięta, a akt oskarżenia wniesiony w zawitym terminie 3 miesięcy od daty powzięcia informacji o postępowaniu głowy państwa mającym uzasadnić złożenie wniosku. W sprawie rozpoznania wniosku właściwy jest Drugi Senat FTK. Zrzeczenie się urzędu lub inna przyczyna jego opróżnienia nie stoją na przeszkodzie kontynuowaniu postępowania.

Jeżeli już na etapie składania wniosku FTK dojdzie do przekonania, że sprawowanie urzędu przez Prezydenta Federalnego do czasu wydania rozstrzygnięcia w sprawie byłoby niepożądane politycznie lub negatywnie

⁶⁵ Tak m.in. I. Pernice, *Komentarz do art. 61 UZ*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar. Band II. Artikel 20–82*, red. H. Dreier, Tübingen 2006, s. 1393 i powołana tam szeroka literatura.

⁶⁶ R. Balicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Formy odpowiedzialności...*, *op.cit.*, s. 211.

⁶⁷ Por. R. Herzog, *Komentarz do art. 61 UZ...*, *op.cit.*, s. 7.

⁶⁸ Por. W. Scholzen, *Der Begriff des Vorsatzes in Artikel 61 Grundgesetz und entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen*, Diss. jur., Würzburg 1970, s. 87 i n.

wpłynęłoby na postrzeganie urzędu, może on wydać zarządzenie tymczasowe. W ten sposób FTK wyposażono w kompetencję zawieszenia Prezydenta Federalnego w wykonywaniu zadań, gdy jest wysoce prawdopodobne wykazanie prawdziwości zarzutów wskazanych we wniosku.

Wyrok FTK kończy postępowanie. Tenor wyroku składa się dwóch części: obligatoryjnej i fakultatywnej⁶⁹. Przede wszystkim FTK jest zobligowany do rozstrzygnięcia, czy doszło do naruszenia prawa. Ponadto, w razie uznania za konieczne, FTK może orzec o złożeniu Prezydenta z urzędu. „Z formalnego punktu widzenia samo orzeczenie winy nie pociąga za sobą jeszcze złożenia głowy państwa z urzędu”⁷⁰. Nie mogą zapaść innego rodzaju rozstrzygnięcia. Kryterium dla oceny stopnia naruszenia powinny być prawna i polityczna waga naruszenia zestawiona z interesem państwowym, w szczególności kontynuacją na urzędzie głowy państwa. Wyrok uznający winę Prezydenta oraz orzekający złożenie go z urzędu jest równoważny w skutkach z wcześniejszym opróżnieniem urzędu. Wówczas na urzędzie zastępuje go Przewodniczący Bundesratu. Podobnie w razie wydania zarządzenia tymczasowego.

Podkreślenia wymaga fakt, że „w odniesieniu do zasad ponoszenia odpowiedzialności konstytucyjnej przez prezydenta nie ma zastosowania zasada *ne bis in idem*”⁷¹. Dlatego też w doktrynie niemieckiej powszechny i ugruntowany jest pogląd, że stwierdzenie winy przez FTK i złożenie z urzędu Prezydenta Federalnego nie jest przeszkodą w poniesieniu przez niego odpowiedzialności konstytucyjnej na zasadach ogólnych⁷².

Podsumowanie

Konieczność powierzenia parlamentowi funkcji kontrolnej względem władzy wykonawczej nie jest poddawana w zasadzie większej krytyce. Różnice zdań pojawiają się co do zakresu teŹej kontroli. Tak w Polsce, jak i w Niemczech przyjęto dwie odrębne instytucje odpowiedzialności

⁶⁹ Por. H. Maurer, *op.cit.*, s. 496.

⁷⁰ M. BoŹek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007, s. 261.

⁷¹ R. Herzog, *Komentarz do art. 61 UZ...*, *op.cit.*, s. 8.

⁷² Por. I. Münch, *Staatsrecht I. Kohlhammer Studienbücher*, Kohlhammer 2000, s. 335.

politycznej oraz odpowiedzialności konstytucyjnej. W zakresie pierwszej z nich różnice wynikają przede wszystkim z odmiennych systemów rządu. – ze względu na przyjęty system kanclerski w Niemczech jedynym podmiotem ponoszącym odpowiedzialność polityczną przed Bundestagem jest Kanclerz Federalny. W Polsce zakres podmiotowy odpowiedzialności politycznej jest dużo szerszy. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej, ponieważ w przeciwieństwie do polskiego systemu prawnego, w którym można wyróżnić różne grupy podmiotów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną, w niemieckim systemie prawnym odpowiedzialność konstytucyjną uczyniono instytucją, która może znaleźć zastosowanie jedynie względem Prezydenta Federalnego. Wskazane różnice nie pozwalają jednak na jednoznaczną ocenę z perspektywy prawnoporównawczej, albowiem nie pozwalają na to specyficzne warunki polityczne oraz przyjęte systemy rządów w obu państwach.

DIE VERANTWORTLICHKEIT VOR PARLAMENT INFOLGE DER AUSÜBUNG SEINER KONTROLLFUNKTION IN POLEN UND IN DEUTSCHLAND

SUMMARY

Neben der Grundfunktion des Parlaments ist dieses Organ verpflichtet, die Regierung zu kontrollieren. Solche Lösung bezieht sich auf die Gewaltenteilung, die auf dem *check-and-balance* Grundsatz basiert. Die Ausübung der Kontrollfunktion in Polen und in Deutschland äußert sich in zwei verschiedene Institutionen der politischen und der verfassungsrechtlichen Verantwortung. Obwohl diese in Polen und in Deutschland ähnlich gestaltet werden, sind die Einzelheiten der vorgesehenen Verfahren ganz anders. Die rechtsvergleichende Perspektive hat gezeigt, dass die innerstaatlichen Institutionen den spezifischen Eigenschaften des Staates und politischen Einrichtungen angepasst werden. Dank solcher Darstellung wurde möglich, zwei verschiedene Systeme und Kontrollverfahren darzustellen, die trotz gemeinsamer Wurzeln viele spezifischen Eigenschaften darstellen.

UPRAWNIENIA KONTROLNE WYKONYWANE PRZEZ INSPEKCJĘ TRANSPORTU DROGOWEGO

Zjawisko kontroli wykonywanej przez administrację publiczną wywodzi się ze starożytności. Kiedy powstawały pierwsze załączki państwowości – w Grecji, Persji czy państwie rzymskim – wysyłano urzędników w głąb terytoriów, aby sprawdzić, jak stanowione prawo jest wykonywane przez mieszkańców danej prowincji. „Sens, forma i tryb kontroli administracji publicznej zależy przy tym od dominujących aktualnie w danym społeczeństwie metod organizacji życia zbiorowego”¹. Inaczej trzeba kontrolować społeczeństwo, które warunkuje przemoc, gwałty, a inaczej takie, w których prawo stanowi nadrzędną wartość i jest ono przez obywateli bezwzględnie respektowane².

W I Rzeczypospolitej kontrolę państwową rozumiano jako wykonywanie budżetu przez Trybunał Skarbowy. Polska nie posiadała w tamtym okresie służb *stricte* kontrolujących organy państwowe czy społeczeństwo. Sejm wraz z królem posiadali nieograniczoną władzę w państwie. W późniejszym okresie Trybunał Skarbowy ulegał szerszym przeobrażeniom m.in. w: Izbę Obrachunkową Księstwa Warszawskiego, Izbę Obrachunkową Królestwa Polskiego, a ostatecznie w Najwyższą Izbę Kontroli Państwa (na mocy dekretu wydanego przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego)³. Współcześnie organ ten nazywany jest Najwyższą Izbą Kontroli. Oprócz NIK-u występują również inne organy kontroli, m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, który stoi na straży praw i wolności

¹ *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 287.

² *Ibidem*, s. 288.

³ Zob. Dziennik Praw Państwa Polskiego z 8 lutego 1919 r., nr 14, poz. 183.

obywateli polskich oraz cudzoziemców, i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, stojąca na straży wolności słowa, prawa obywateli do informacji oraz interesu publicznego radiofonii i telewizji⁴.

„Kontrola we współczesnym ujęciu pojmowana jest jako działanie polegające na ustaleniu stanu faktycznego związanego z określonym podmiotem, porównaniu tego stanu ze stanem postulowanym na podstawie wskazanego przez prawo kryterium, stwierdzeniu ewentualnych rozbieżności między tymi stanami, ustalaniu przyczyn i sformułowaniu zaleceń co do ich usunięcia i zapobiegania na przyszłość”⁵. Można zauważyć, że czynności wykonywane w toku kontroli układają się w określone fazy procesu działalności kontrolnej, a mianowicie stadium: informacyjno-rozpoznawcze, analityczno-oceniające i diagnostyczne oraz oddziaływania w zakresie naprawczym⁶.

Jednym z licznych organów zajmujących się kontrolą jest Inspekcja Transportu Drogowego, która na podstawie ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (dalej: u.t.d.) jest wyspecjalizowaną, umundurowaną i uzbrojoną formacją kontrolną, do której zadań należy kontrola przestrzegania obowiązujących przepisów w zakresie⁷:

- „transportu drogowego,
- niezarobkowego krajowego przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi,
- niezarobkowego międzynarodowego przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi”⁸.

„Transport drogowy określa się jako krajowy lub międzynarodowy transport drogowy; obejmuje on również przedsiębiorców, którzy prowadząc działalność gospodarczą, przewożą rzeczy. Pojęcie niezarobkowego transportu drogowego oznacza niezarobkowy przewóz

⁴ Rozdział IX Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

⁵ R. Giętkowski, *Kontrola*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 128–135.

⁶ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 16.

⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 z późn. zm., art. 48.

⁸ *Ibidem*, art. 1

drogowy – przewóz na potrzeby własne – każdy przejazd pojazdu po drogach publicznych z pasażerami lub bez, załadowanego lub bez ładunku, przeznaczonego do nieodpłatnego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego osób lub rzeczy, wykonywany przez przedsiębiorcę pomocniczo w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej, spełniający łącznie następujące warunki:

- pojazdy samochodowe używane do przewozu są prowadzone przez przedsiębiorcę lub jego pracowników,
- przedsiębiorca legitymuje się tytułem prawnym do dysponowania pojazdami samochodowymi,
- w przypadku przejazdu pojazdu załadowanego rzeczy przewożone są własnością przedsiębiorcy lub zostały przez niego sprzedane, kupione, wynajęte, wdzierżawione, wyprodukowane, wydobyte, przetworzone lub naprawione albo celem przejazdu jest przewóz osób lub rzeczy z przedsiębiorstwa lub do przedsiębiorstwa na jego własne potrzeby, a także przewóz pracowników i ich rodzin⁹.

„Do szczegółowych zadań Inspekcji należy kontrola:

1. Przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego¹⁰.
2. Przestrzegania przepisów ruchu drogowego¹¹.
3. Przestrzegania szczegółowych zasad i warunków transportu zwierząt.
4. Wprowadzonych do obrotu ciśnieniowych urządzeń transportowych pod względem zgodności z wymaganiami technicznymi, dokumentacją techniczną i prawidłowością ich oznakowania¹².
5. Rodzaju używanego paliwa.
6. Dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego.
7. Prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej¹³.

⁹ *Ibidem*, art. 4 pkt 1-4.

¹⁰ *Ibidem*, art. 4 pkt 22.

¹¹ Zob. ustawa Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 z późn. zm.).

¹² Zob. ustawa o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 2011 r., nr 227, poz. 1367).

¹³ Zob. ustawa o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.), art. 13 ust. 1 pkt 3.

8. Przestrzegania czasu pracy:
 - przedsiębiorców osobiście wykonujących przewozy drogowe,
 - osób niezatrudnionych przez przedsiębiorcę, lecz osobiście wykonujących przewozy drogowe na jego rzecz.
9. Prowadzenie postępowania administracyjnego, w tym wydawanie decyzji administracyjnych na zasadach określonych w ustawie, a także podejmowanie innych czynności w niej przewidzianych, w sprawach:
 - licencji wspólnotowej,
 - zezwoleń w międzynarodowym transporcie drogowym i zezwoleń na przewóz kabotażowy,
 - formularzy jazdy,
 - zaświadczeń na międzynarodowy niezarobkowy przewóz drogowy,
 - świadectw kierowcy,
 - certyfikatów¹⁴,
 - zezwoleń na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego¹⁵.
10. Podejmowanie czynności dotyczących zezwoleń zagranicznych i zezwoleń ministra właściwego do spraw transportu.

Punkty 9 i 10 wskazują czynności podejmowane przez Inspekcję Transportu Drogowego w ramach czynności pokontrolnych¹⁶.

Inspekcją Transportu Drogowego kieruje Główny Inspektor Transportu Drogowego, który jest centralnym organem administracji rządowej. Główny Inspektor jest centralnym organem administracji rządowej podległym właściwemu ministrowi do spraw infrastruktury i rozwoju (wcześniej ds. transportu). Zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym Główny Inspektor jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw infrastruktury i rozwoju. Prezes Rady Ministrów ma kompetencje do odwołania Głównego Inspektora. Stanowisko Głównego

¹⁴ Zob. ustawa o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 z późn. zm.), art. 30 ust. 10.

¹⁵ *Ibidem*, art. 7 ust. 2 pkt 2.

¹⁶ Zob. ustawa o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 z późn. zm.), art. 50.

Inspektora Transportu Drogowego powinna sprawować osoba, która posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiada kompetencje kierownicze i co najistotniejsze – posiada co najmniej 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym oraz ma wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Inspekcji Transportu Drogowego¹⁷. Ustawa o transporcie drogowym nie precyzuje, jak należy rozumieć sformułowanie dotyczące wiedzy z zakresu spraw należących do właściwości Inspekcji Transportu Drogowego. Główny Inspektor ma do dyspozycji wojewódzkich inspektorów transportu drogowego, którzy wykonują zadania im powierzone w województwach.

Kontrola wykonywana przez organy Inspekcji Transportu Drogowego jest bardzo rozbudowana. Na mocy art. 50 pkt 1 lit. a, i lit. i u.t.d. Inspekcja Transportu Drogowego jest uprawniona do kontroli dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego. „Dokumenty, które kierujący powinien złożyć podczas kontroli, to w szczególności: zaświadczenie na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego i potwierdzenie zgłoszenia przewozu w publicznym transporcie zbiorowym wraz z obowiązującym rozkładem jazdy”¹⁸. Zasadniczym przedmiotem działań inspektorów jest kontrola tychże dokumentów. Ma to na celu wyeliminowanie z polskich dróg publicznych zjawiska nieprawidłowego przewozu osób i rzeczy.

Istotnym elementem z punktu widzenia kierowców jest bezpieczeństwo ich samych na drogach publicznych. Artykuł 50 pkt 1 lit. c u.t.d. wskazuje, iż organy Inspekcji Transportu Drogowego są uprawnione do kontrolowania przestrzegania przepisów ruchu drogowego w zakresie

¹⁷ D. Tyrawa, *Główny Inspektor Transportu Drogowego*, [w:] *Administracja publiczna*, t. I: *Ustrój administracji państwowej centralnej – komentarz*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, Warszawa 2012 s. 1139–1166.

¹⁸ Szerzej o publicznym transporcie drogowym w ustawie z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13), art. 4 ust. 1 pkt 14.

i na zasadach określonych w ustawie z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. „Podczas kontroli jest możliwość badania stanu trzeźwości kierującego za pomocą atestowanych alkomatów. Kontrolowana jest również prędkość, z jaką poruszał się samochód osobowy bądź ciężarowy, oraz czy nie zostały popełnione inne wykroczenia drogowe, takie jak złe zawracanie, przejeżdżanie na czerwonym świetle. W ramach takiej kontroli inspektorzy sprawdzają dokumenty wymagane w związku z kierowaniem pojazdem i jego używaniem (dowód rejestracyjny, prawo jazdy, ubezpieczenie OC). Kolejnym elementem jest sprawdzenie stanu technicznego, wyposażenia, ładunku, wymiarów, masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze. Z przeprowadzonej szczegółowej kontroli drogowej stanu technicznego pojazdu lub zespołów pojazdów, którymi jest wykonywany transport drogowy lub inny przewóz drogowy w rozumieniu przepisów ustawy o transporcie drogowym, kontrolujący sporządza w dwóch egzemplarzach sprawozdanie z kontroli drogowej zawierające wykaz kontrolny”¹⁹. „Kontrola stanu technicznego obejmuje co najmniej jeden elementów, w tym:

- układ hamulcowy i jego części,
- układ wydechowy,
- zadymienie spalin (silniki *diesela*),
- emisje gazowe (silniki benzynowe, gaz ziemny lub gaz płynny – LPG),
- połączenie układu kierowniczego,
- światła, urządzenia oświetleniowe i sygnalizacja świetlna,
- koła/opony,
- zawieszenie (widoczne usterki),
- podwozie (widoczne usterki),
- tachograf (instalacja w samochodach wykonujących zbiorowy transport publiczny),
- ogranicznik prędkości (instalacja i funkcje),
- wyciek paliwa/oleju²⁰.

¹⁹ Rozporządzenie MSWiA z 18 lipca 2008 r. (Dz.U., nr 132, poz. 841), załącznik nr 2.

²⁰ <http://www.witd-opole.infra.pl/dzialal.htm> (6.05.2014).

Na podstawie art. 50 pkt 1 lit. k u.t.d. inspektorzy kontrolują przestrzeganie przepisów dotyczących okresów prowadzenia pojazdu i obowiązkowych przerw oraz czasu odpoczynku kierowcy. Sposób wykonywania tej kontroli określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 23 lipca 2013 r. w sprawie kontroli przewozu drogowego (dalej: r.k.p.d.). Przepis § 4 r.k.p.d. wskazuje, ile wynoszą obowiązkowe przerwy oraz czas odpoczynku kierowcy. Powinny one obejmować:

- „co najmniej 2%, a od 1 stycznia 2010 r. – co najmniej 3% dni przepracowanych przez kierowców pojazdów objętych zakresem stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym²¹,
- nie mniej niż 30% z ogólnej liczby kontrolowanych dni roboczych – w przypadku kontroli drogowych – i nie mniej niż 50% z ogólnej liczby kontrolowanych dni roboczych – w przypadku kontroli prowadzonej w przedsiębiorstwie”²².

Inspektor powinien być wyposażony w urządzenia umożliwiające odczytanie danych w celu poddania analizie czasu, w którym kierujący prowadził pojazd oraz jak długo odpoczywał w miejscach obsługi podróży. Dane potrzebne do odczytu pobiera się z tachografu cyfrowego umieszczonego w pojeździe oraz z karty kierowcy. Szczegółowy zakres zawarty jest w załącznikach nr 5 do rozporządzenia w sprawie kontroli przewozu drogowego – część A i B.

Artykuł 50 pkt 1 lit. g u.t.d. wskazuje, że inspektorzy kontrolują przestrzeganie zasad i warunków dotyczących przewozu drogowego towarów niebezpiecznych. Umożliwia im to ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (dalej: p.t.n.)²³. Zgodnie z art. 99 ust. 1 pkt 1 inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego przeprowadzają

²¹ Dz.Urz., WE L 370, 31.12.1985.

²² Więcej w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 23 lipca 2013 r. w sprawie kontroli przewozu drogowego.

²³ Dz.U. z 2011 r., nr 227, poz. 1367 z późn. zm.

kontrolę w miejscach do tego wyznaczonych (na drogach, parkingach oraz w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika przewozu towarów niebezpiecznych w zakresie przewozu drogowego). Artykuł 100 ust. 1 pkt 1–5 p.t.n. szczegółowo określa zakres sprawdzenia zgodności wykonywanego przewozu towarów niebezpiecznych z wymaganiami określonymi odpowiednio w ADR, RID lub ADN, stanu technicznego naczyń, opakowań, urządzeń transportowych służących do przewozu towarów niebezpiecznych, stanu technicznego środka transportu użytego do przewozu, jego oznakowania i wyposażenia, przeszkolenia osób wykonujących przewóz towarów niebezpiecznych oraz czynności związane z tym przewozem, a także wyznaczenia właściwego doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych oraz dokumentów wymaganych przy przewozie towarów niebezpiecznych, w szczególności zaświadczenia ADR. Osoby przeprowadzające kontrolę muszą sporządzić protokół kontroli w dwóch egzemplarzach. Jeden egzemplarz jest przekazywany kontrolowanemu, drugi jest zachowywany przez osoby przeprowadzające kontrolę przez okres 5 lat od sporządzenia protokołu.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w toku przeprowadzanej kontroli, na podstawie art. 102 p.t.n., osoba przeprowadzająca kontrolę uniemożliwia przekroczenie granicy środkiem transportu i jego wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; jeżeli środek transportu znajduje się w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, podejmuje się czynności zmierzające do usunięcia środka transportu wraz z ładunkiem i zdeponowania go w miejscu postojowym umożliwiającym bezpieczne jego pozostawienie na koszt właściciela lub posiadacza środka transportu. W przypadku środków transportu należących do sił zbrojnych lub środków transportu, za które siły zbrojne są odpowiedzialne, podejmuje się czynności zmierzające do usunięcia środka transportu wraz z ładunkiem i zdeponowania go w jednostce wojskowej.

Na mocy art. 50 pkt 1 lit. h u.t.d. Inspekcja Transportu Drogowego wykonuje kontrolę rodzaju używanego paliwa. Szczegółowy tryb kontroli paliwa znajdującego się w zbiorniku pojazdu samochodowego

określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 27 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu kontroli rodzaju używanego paliwa²⁴. W wyniku kontroli ujawniono nieprawidłowości dotyczące próbek paliwa znajdującego się w instalacji paliwowej pojazdu (samochodowego), a polegające na użyciu oleju opałowego do celów napędowych stanowi wykroczenie. „Zgodnie z art. 52b ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, kto zużywa olej opałowy do celów napędowych podlega karze grzywny do 500 zł”²⁵. „Również warto wskazać na art. 73a ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy: kto w użyciu wyrobu akcyzowego zmienia jego przeznaczenie, w szczególności używa oleju opałowego jako oleju napędowego, przez co naraża podatek akcyzowy na uszczuplenie, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie”²⁶. Natomiast jeżeli kwota narażonego na uszczuplenie podatku akcyzowego nie przekracza ustawowego progu, sprawca czynu zabronionego podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe. Działania kontrolne inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego i ustalenia podjęte w ich wyniku stanowią ważny instrument dla regulacji rynku przewozowego w Polsce, opartej na zasadach uczciwej konkurencji. „Ma to na celu eliminowanie wszelkich patologii na rynku przewozów samochodowych w Polsce; są wymierzone przeciwko przewoźnikom i innym podmiotom biorącym udział w wykonywaniu przewozów drogowych, aby promować rzetelnych przewoźników, prowadzących działalność gospodarczą z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji. Stwierdzenie w wyniku przeprowadzenia działań kontrolnych naruszenia przestrzegania przepisów objętych zakresem przedmiotowym kontroli pociąga za sobą powstanie odpowiedzialności administracyjnej, polegającej najczęściej na nałożeniu na przewoźnika drogowego kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej”²⁷.

²⁴ Dz.U. z 2010 r., nr 257, poz. 1735.

²⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 482 z późn. zm.

²⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 186 z późn. zm.

²⁷ R. Strachowska, *Ustawa o transporcie drogowym – komentarz*, Warszawa 2011, s. 307.

Od 1 lipca 2011 r. do zadań Inspekcji Transportu Drogowego należy również kontrola przestrzegania przepisów ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w odniesieniu do prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁸. Opłata elektroniczna zastąpiła opłatę za przejazd po drogach krajowych uiszczaną przez wykupienie i prawidłowe wypełnienie opłaty drogowej (tzw. winiety). Wyróżnia się dwa rodzaje kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej: kontrolę mobilną i stacjonarną. Kontrola stacjonarna sprawowana jest w następujący sposób: urządzenie zamieszczone w pojeździe zwanym viaBOX wysyła sygnały do stacji kontrolnych, które dokonują sprawdzenia, czy działa prawidłowo. Jeżeli za pomocą stacji kontrolnej ujawnione są jakiegokolwiek nieprawidłowości związane z obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej, to stosowna informacja wraz ze zdjęciem pojazdu przesyłana jest do centrum kontroli, które ją weryfikuje. Jeżeli naruszenie obowiązku zostanie potwierdzone, informacja zostaje przesłana do mobilnych jednostek kontrolnych, obsługiwanych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego. Inspektor Inspekcji Transportu Drogowego zatrzymuje pojazd, w którym naruszono obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, sporządzany jest protokół kontroli oraz zostaje wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej. „Natomiast kontrola mobilna jest dokonywana bezpośrednio przez kontrolującego inspektora Inspekcji Transportu Drogowego i zawiera otwarty katalog elementów, które mogą podlegać sprawdzeniu w toku kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej obejmuje”²⁹, są to:

- sprawdzenie, czy pojazd jest wyposażony w urządzenie viaBOX,
- sprawdzenie, czy urządzenie jest włączone i używane zgodnie z przeznaczeniem,
- weryfikacja danych identyfikacyjnych urządzenia,

²⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.

²⁹ R.A. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych – komentarz*, Warszawa 2012, s. 140.

- sprawdzenie, czy kierujący pojazdem uiścił opłatę elektroniczną i czy uiścił ją w pełnej wysokości,
- sprawdzenie numeru rejestracyjnego pojazdu,
- weryfikacja danych dotyczących kategorii pojazdu,
- weryfikacja danych dotyczących klasy pojazdu EURO.

Informacje te są konieczne do ustalenia, czy kierujący uiścił opłatę elektroniczną w należytej wysokości na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej. W § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej określone zostały obligatoryjne elementy treści protokołu sporządzanego w toku kontroli:

- „oznaczenie kontrolującego,
- dane kontrolowanego (imię i nazwisko, numer PESEL kontrolowanego, a w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL – nazwa, numer i seria dokumentu potwierdzającego tożsamość, adres zamieszkania lub adres do korespondencji kontrolowanego),
- czas, miejsce i data przeprowadzenia kontroli,
- numer rejestracyjny pojazdu,
- podpis kontrolującego,
- podpis kontrolowanego lub adnotacja o odmowie złożenia podpisu przez kontrolowanego,
- ewentualne uwagi zgłoszone do przebiegu kontroli przez kontrolowanego,
- opis naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty oraz rodzaju tego naruszenia,
- czas, miejsce i data popełnienia naruszenia uiszczenia opłaty³⁰⁾”.

Zamieszczone w protokole informacje dotyczące naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty drogowej stanowią podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej.

³⁰ Dz.U. z 2011 r., nr 133, poz. 773.

Od 1 lipca 2011 r. Inspekcja Transportu Drogowego na mocy zarządzenia nr 103 Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2010 r. nadała nowy statut Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego i utworzono nowe biuro – Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD)³¹. Do zadań Centrum należy realizacja nowych zadań związanych z ujawnianiem za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego polegających na przekraczaniu dozwolonej prędkości oraz niestosowaniu się do sygnałów świetlnych. W zarządzeniu nr 103 określono również utworzenie 10 delegatur terenowych GITD, które niezależnie od realizacji podstawowych zadań ITD wykonują także zadania związane z obsługą i utrzymaniem urządzeń³².

Misją CANARD-u jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez skuteczny nadzór nad przestrzeganiem przepisów ruchu drogowego, rejestrację wykroczeń drogowych i ich penalizację. Automatyczne urządzenia rejestrujące pozwalają realizować zadania Inspekcji Transportu Drogowego w sposób maksymalnie skuteczny. Z danych statystycznych wynika, że najczęstszą przyczyną wypadków drogowych w Polsce jest nadmierna prędkość oraz przejeżdżenie na czerwonym świetle przez skrzyżowania. Inspekcja Transportu Drogowego przeprowadza kontrole prędkości pojazdów za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia (masztów) przejętych od policji oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. „Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym ujawnia naruszenia niektórych obowiązujących przepisów ruchu drogowego za pomocą:

- stacjonarnych urządzeń rejestrujących pojazdy i ich prędkość chwilową,
- urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości rejestrujących pojazdy i ich prędkość średnią obliczoną na podstawie czasu potrzebnego na przejechanie kontrolnego odcinka drogi,

³¹ M.P. z 2010 r., nr 101, poz. 1184.

³² <http://www.gitd.gov.pl/content/historia-i-terazniejszosc> (6.05.2014).

- urządzeń mobilnych instalowanych w pojazdach, rejestrujących pojazdy i ich prędkość chwilową,
- urządzeń rejestrujących pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach³³.

„Efektem pracy tych urządzeń jest rejestracja wykroczeń w formie fotografii zawierającej m.in. czas i miejsce zdarzenia, wizerunek pojazdu wraz z jego nr rej., zarejestrowaną oraz dopuszczalną prędkość. Informacje te stanowią podstawę do rozpoczęcia czynności wyjaśniających³⁴. Inspektorzy podczas kontroli używają tylko i wyłącznie atestowanych urządzeń, które posiadają zatwierdzenie typu wydane przez Prezesa Głównego Urzędu Miar oraz aktualne świadectwo legalizacji, a co za tym idzie spełniają wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 17 lutego 2014 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych³⁵. „Zdjęcie z zarejestrowanym wykroczeniem zostanie przesłane cyfrowo do systemu CANARD, gdzie poddane zostanie procesowi analizy obrazu. Na podstawie odczytanego numeru rejestracyjnego generowane jest pytanie o właściciela pojazdu do bazy Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK), na którego zostanie wysłany formularz z prośbą wskazanie osoby, która popełniła zarejestrowane wykroczenie³⁶.”

Inspekcja Transportu Drogowego posiada wiele uprawnień kontrolnych w stosunku do użytkowników infrastruktury drogowej znajdującej się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Inspektorzy mają również możliwość nakładania kar pieniężnych, które powinny zachęcić do przestrzegania obowiązującego prawa przez kierowców i przewoźników transportowych.

³³ <http://www.canard.gitd.gov.pl/cms/web/portal/jak-to-robimy> (6.05.2014).

³⁴ <http://www.gitd.gov.pl/content/informacje-ogolne-o-centrum-automatycznego-nadzoru-nad-ruchem-drogowym-0> (6.05.2014).

³⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 281.

³⁶ <http://www.gitd.gov.pl/content/informacje-ogolne-o-centrum-automatycznego-nadzoru-nad-ruchem-drogowym-0> (6.05.2014).

**PERMISSIONS CONTROL EXERCISED
BY THE INSPECTORATE OF ROAD TRANSPORT**

SUMMARY

Control is the act of determining the facts and comparing this situation with the proper. Road Transport Inspectorate is a specialized, uniformed and armed formation control, established by the Act of 6 September 2001 on road transport. The main tasks of the Inspection is controlling and ensuring compliance with Polish law on safety of drivers traveling on public roads, the international rules in the field of road transport of motor vehicles. Inspectors are also required to control vehicles with a maximum mass exceeding 3.5 tons connection with the carriage of dangerous goods and other dangerous substances. Road Transport Inspectorate has the power to impose fines on persons performing road transport both for all drivers, regardless of nationality.

MICHAŁ KIEDRZYNEK

ROLA KRAJOWEJ KASY OSZCZĘDNOŚCIOWO- -KREDYTOWEJ W OCHRONIE RYNKU FINANSOWEGO NA GRUNCIE USTAWY O SPÓŁDZIELCZYCH KASACH OSZCZĘDNOŚCIOWO-KREDYTOWYCH

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe są instytucjami finansowymi, których celem jest gromadzenie środków pieniężnych ich członków, udzielanie im pożyczek i kredytów, jak również przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych. Ich historyczne początki sięgają XIX-wiecznych Niemiec, gdzie F.W. Raiffeisen zakładał pierwsze tego typu instytucje i były one głównie skierowane do środowisk wiejskich¹. Instytucje te, zdobywając coraz większą liczbę członków, mają coraz większy wpływ na obrót gospodarczy, stanowiąc coraz częściej także konkurencję dla banków i innych instytucji finansowych działających komercyjnie². Obecnie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe liczą od 2012 r. ponad 2,5 mln członków zrzeszonych w 55 kasach, gdy jeszcze w 2006 r. liczyły ich nieco ponad 1,5 mln. W związku ze zmianą charakteru spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i ich rosnącym wpływem ustawodawca uchwalił nową ustawę regulującą zagadnienie tego rodzaju instytucji finansowych. Każda ze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych ma obowiązek przystąpić do Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej (dalej: KSKOK), która jest spółdzielnią osób prawnych.

¹ D. Bierecki, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Sopot 2013, s. 8 i n.

² <http://www.skok.pl/o-skok/skok-w-liczbach> (18.03.2014).

Powstała ona już w 1992 r. na mocy przepisów ustawy o związkach zawodowych jako wyraz tendencji integracyjnych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych³. Od 1995 r. KSKOK jest podmiotem, którego zakres działania oraz struktura zostały uregulowane przepisami ustawy z 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁴. Od tamtej pory KSKOK została przekształcona w „centrum zorganizowanego prawnie systemu spółdzielczych kas, którego celem uczyniła zapewnienie stabilności finansowej spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz sprawowanie nadzoru nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności ich członków oraz zgodności działania kas z przepisami ustawy”, o czym stanowił art. 34 poprzednio obowiązującej ustawy⁵. Do 2012 r. miała ona wyłączne kompetencje w zakresie nadzoru nad działalnością zrzeszonych w niej spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. W chwili obecnej to Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) jest organem nadzorującym zarówno zrzeszone w KSKOK spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, jak i samą KSKOK. Oznacza to, że KSKOK występuje w obecnym stanie prawnym zarówno jako podmiot kontrolujący kasy, jak i podmiot kontrolowany tak samo jak kasy przez KNF.

Nasuwają się pytania, czy ta regulacja nie będzie rodziła sporów kompetencyjnych pomiędzy KNF a KSKOK, a także o sposób współdziałania tychże podmiotów na rzecz ochrony rynku finansowego. W świetle znowelizowanych regulacji powstają też wątpliwości co do zasadności obligatoryjnego członkostwa w KSKOK poszczególnych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Wszystkie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe zostały również objęte systemem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Z uwagi na krótki okres obowiązywania nowego prawa wysoce ryzykowne byłoby wyciąganie

³ A. Jedliński, *Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa – zagadnienia konstrukcji prawnej*, Sopot 2001, s. 9.

⁴ Dz.U. z 1996 r., nr 1, poz. 2 z późn. zm.; ustawa uchylona.

⁵ A. Jedliński, *op.cit.*, s. 9 i n.

wniošków na podstawie obserwacji działań wspomnianych wcześniej podmiotów. Analiza treści przepisów ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, jak również przepisów innych ustaw, w tym ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, o bankowym funduszu gwarancyjnym oraz Prawa spółdzielczego, powinna pozwolić na podstawie całokształtu regulacji w tej materii także na wyciągnięcie trafnych wniosków.

Kwestie dotyczące KSKOK uregulowane zostały w przepisach zawartych w rozdziale 5 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁶. Przepisy te stanowią więc *lex specialis* w stosunku do regulacji zawartych w Prawie spółdzielczym. Artykuł 42 określa cel, dla jakiego KSKOK została powołana. W myśl tego przepisu „Celem działalności Kasy Krajowej jest zapewnienie stabilności finansowej kas, a w szczególności udzielanie kasom wsparcia finansowego ze środków funduszu stabilizacyjnego oraz sprawowanie kontroli nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami prawa”. Jednocześnie w art. 43 ustawodawca przewidział, że KSKOK nie może prowadzić żadnej innej działalności poza tą, która została określona w u.s.k.o.k. oraz w innych przepisach, które regulują zagadnienia z nimi związane. Nadmieniona wyżej działalność została wymieniona w przede wszystkim w art. 44 u.s.k.o.k. Ustęp 1 tego artykułu stanowi, że KSKOK „prowadzi działalność wyłącznie na rzecz swoich członków”. Ustęp 2 tego samego artykułu to z kolei katalog obszarów działalności KSKOK. Przepis ten wymienia 10 głównych zadań, jakie spoczywają na KSKOK, do których należą: „1) reprezentowanie interesów kas przed organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego, a także w organizacjach międzynarodowych; 2) wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych dotyczących kas; 3) zapewnianie doradztwa prawnego, organizacyjnego i finansowego; 4) organizowanie szkoleń i prowadzenie działalności wydawniczej związanej z działalnością

⁶ Dz.U. z 2012 r., nr 1156 poz. 855 z późn. zm. (dalej: u.s.k.o.k.).

kas; 5) opracowywanie standardów świadczenia usług i prowadzenia dokumentacji przez kasy oraz systemów informatycznych dla kas; 6) przyjmowanie lokat; 7) udzielanie pożyczek i kredytów kasom; 8) pośredniczenie w przeprowadzaniu rozliczeń, o których mowa w art. 3 ust. 1, oraz wydawanie kart płatniczych, jeżeli kasa nie wybierze innego sposobu prowadzenia tej działalności; 9) udzielanie pomocy nowo powstającym kasom; 10) wypełnianie za kasy obowiązków informacyjnych wobec Narodowego Banku Polskiego”.

Wspomniane wyżej wyliczenie nie tworzy jednak katalogu zamkniętego. Na gruncie ust. 5 tego artykułu KSKOK może prowadzić także inne działania na rzecz jej członków, jednak w tym przypadku musi uprzednio zostać zawarta stosowna umowa pomiędzy KSKOK a określoną spółdzielczą kasą oszczędnościowo-kredytową. Na stronach takiej umowy ciąży w takiej sytuacji również obowiązek poinformowania KNF o fakcie jej zawarcia, o czym stanowi dalsza część tego samego przepisu. Nie należy też zapominać o ust. 6, który stanowi, że „Kasa Krajowa, w zakresie wydawanych kart płatniczych, prowadzi działalność także na rzecz członków kas na podstawie umowy zawartej z kasą”. W tym przypadku strony zostały również zobowiązane do poinformowania KNF o fakcie zawarcia takiej umowy. Nie mniej ważną kompetencją KSKOK jest określona w art. 44 ust. 8 u.s.k.o.k. możliwość prowadzenia działalności na rzecz podmiotu przejmującego kasę, nabywającego wybrane prawa majątkowe lub też niektóre zobowiązania likwidowanej kasy, przejmującego przedsiębiorstwo kasy w likwidacji czy też jego zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych. Warunki oraz zakres prowadzonej działalności na rzecz kasy, która jest likwidowana, określa KNF, która podejmuje decyzję o przejęciu lub likwidacji danej spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej.

W tym miejscu należy przytoczyć definicję samego terminu „decyzja”. W nauce prawa jako decyzję określa się „akt administracyjny stanowiący jednostronne ustalenie organu administracji publicznej o wiążących dla jednostki (i organu) konsekwencjach normy prawa administracyjnego”⁷.

⁷ A. Błaś, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 331 i n.

Z kolei akt administracyjny to „sformalizowany (podjęty w wyniku postępowania) objaw woli organu administrującego podjęty na podstawie prawa i w granicach przysługujących temu organowi kompetencji, skierowany do zindywidualizowanego adresata, w konkretnej sprawie, wywołujący skutki prawne w sferze prawa administracyjnego, a niekiedy również w sferze innych działów prawa”⁸. W zdaniu drugim tego samego ustępu ustawodawca zdecydował, że po uprzedniej zgodzie KNF warunki te mogą zostać zmienione. Daje się w tych przepisach zauważyć zależność występującą między KNF a KSKOK. Jest to stosunek wertykalny, w którym podmiotem nadrzędnym jest KNF. Można go również zakwalifikować jako klasyczny stosunek prawny nadzoru. W doktrynie prawa administracyjnego określeniem tym oznacza się „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywanie przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”⁹. W tym przypadku wartością chronioną są interesy wierzycieli likwidowanej spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, jak również członków tej kasy. Należy w tym miejscu wyjaśnić pojęcie kontroli. W kontekście funkcjonowania KSKOK najpełniejszą definicją będzie ta, wedle której to „kontrola służy stwierdzeniu zaistnienia przesłanek ingerencji nadzorczej wobec indywidualnie określonej SKOK w celu uchylenia konkretnego zagrożenia dla jej stabilności finansowej, a także dostarczenia Kasie Krajowej informacji o sytuacji finansowej całego systemu, o występujących w jego działaniu zjawiskach ekonomicznych, pozwalając tym samym Kasie Krajowej na efektywne sprawowanie funkcji programowo-organizatorskiej, wypracowanie i wdrażanie mechanizmów stabilizacji finansowej systemu”¹⁰.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Prawo administracyjne, op.cit.*, s. 239 i n.

¹⁰ A. Jedliński, *op.cit.*, s. 112 i n.

Przytoczona powyżej definicja kontroli w stosunku do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych pokrywa się z definicją przyjętą w nauce, w myśl której kontrolę charakteryzują trzy czynności-etapy: „1) badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, 2) ustalanie zasięgu i przyczyn rozbieżności, 3) przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu”¹¹. W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że „kontrola oznacza takie ukształtowanie wzajemnych relacji między podmiotami administracji, w których podmiot dokonujący kontroli może sprawdzić działalność jednostki lub organu kontrolowanego, natomiast sam nie ma możliwości bezpośredniej ingerencji w jej działania, np. w celu usunięcia nieprawidłowości”¹². Możliwość ingerencji w funkcjonowanie konkretnego kontrolowanego podmiotu przez podmiot kontrolujący jest cechą odróżniającą nadzór od kontroli.

Mając na uwadze brzmienie art. 44 ust. 8 u.s.k.o.k., daje się zauważyć, że KSKOK jest podmiotem *de facto* podległym w stosunku do KNF, ponieważ pomimo kompetencji kontrolnych sama podlega nadzorowi oraz kontroli ze strony KNF i wymagana jest zgoda tego organu administracji publicznej, by dokonać jakiegokolwiek istotnej czynności w przypadku przejścia spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej lub też jej likwidacji. Kolejnym przepisem, na który należy zwrócić uwagę, jest ust. 7 art. 44 u.s.k.o.k. W myśl tego ustępu „Kasa Krajowa przeprowadza lustrację zrzeszonych kas zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze”. Obowiązek poddania się lustracji wynika z przepisów art. 91 Prawa spółdzielczego¹³. W myśl § 1 tego artykułu „każda spółdzielnia obowiązana jest przynajmniej raz na trzy lata, a w okresie pozostawania w stanie likwidacji corocznie, poddać się lustracyjnemu badaniu legalności, go-

¹¹ *Prawo administracyjne, op.cit.*, s. 378 i n.

¹² M. Polinceusz, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiński, J. Kowalski, Warszawa–Poznań 2013, s. 311 i n.

¹³ Dz.U. z 2003 r., nr 188, poz. 1948 z późn. zm. (dalej: p.s.).

spodarności i rzetelności całości jej działania”. Proces lustracji polega na zbadaniu działalności spółdzielni pod kątem rzetelności, legalności oraz gospodarności jej funkcjonowania. W doktrynie przyjmuje się, że badania pod kątem rzetelności polegają na „sprawdzeniu poprawności działania organów w zakresie wykonywanych obowiązków”¹⁴. Z kolei pod pojęciem kontroli legalności rozumie się „sprawdzanie działalności spółdzielni z wymogami przewidzianymi w obowiązujących przepisach”¹⁵. Za kontrolę gospodarności przyjmuje się zaś ocenę tego, czy decyzje podjęte w zakresie prowadzonej działalności służą osiągnięciu celu, dla którego została powołana spółdzielnia.

Czynności lustracyjne mogą być wykonywane jedynie z inicjatywy określonych ustawowo podmiotów. Przyjmuje się, że „badanie to jest przeprowadzane przez właściwe związki rewizyjne w spółdzielniach w nich zrzeszonych lub wybrany związek rewizyjny, któremu odpłatnie takie badanie zleci spółdzielnia, albo Krajową Radę Spółdzielczą”¹⁶. Z kolei zgodnie z art. 91 § 2¹ do celów lustracji zalicza się: „1) sprawdzenie przestrzegania przez spółdzielnię przepisów prawa i postanowień statutu; 2) zbadanie przestrzegania prowadzenia przez nią działalności w interesie ogółu członków; 3) kontrolę gospodarności, celowości i rzetelności realizacji przez spółdzielnię jej celów ekonomicznych, socjalnych oraz kulturalnych; 4) wskazanie członkom na nieprawidłowości w działalności organów spółdzielni; 5) udzielanie organizacyjnej i instruktażowej pomocy w usuwaniu stwierdzonych nieprawidłowości oraz w usprawnieniu działalności spółdzielni”. Zgodnie z art. 92 § 2 „lustrator uprawniony jest do przeglądania ksiąg i wszelkich dokumentów w lustrowanej spółdzielni oraz do bezpośredniego sprawdzania jej stanu majątkowego, a organy spółdzielni i jej pracownicy obowiązani są do udzielenia mu żądanych wyjaśnień i wszelkiej pomocy”. Przepis ten jest klasycznym przykładem upoważnienia do przeprowadzenia pełnej kontroli działalności kontrolowanego podmiotu. Potwierdza to

¹⁴ K. Kwapisz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 166.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

także treść przepisu art. 93 § 1 p.s., który stanowi: „z czynności lustracyjnych lustrator sporządza protokół, który składa radzie i zarządowi spółdzielni. Protokół sporządzony przez lustratora ma moc dokumentu urzędowego”. Aby zdefiniować pojęcia „protokół” oraz „dokument urzędowy”, należy sięgnąć do przepisów znajdujących się poza przepisami p.s. Zgodnie z art. 68 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego protokół jest dokumentem, z którego treści wynikać powinno, „kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne strony”¹⁷. Definicji pojęcia „dokument urzędowy” należy z kolei szukać w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego¹⁸. Zgodnie z treścią art. 244 § 1 k.p.c. „dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone”. Bezpośrednio do czynności lustracyjnych w przypadku spółdzielni odnosi się § 2 art. 244 k.p.c., zgodnie z którym „przepis § 1 stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzonych przez organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje pozarządowe w zakresie zleconych im przez ustawę spraw z dziedziny administracji publicznej”.

Lustracja stanowi narzędzie wykonywania celów, do jakich z założenia została utworzona KSKOK. Cele te oprócz przytaczanego już art. 42 u.s.k.o.k. znalazły się także w preambule statutu KSKOK, która brzmi: „Powstając jako wyraz solidarnej woli współdziałania Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych dla zapewnienia ich dalszego rozwoju instytucjonalnego i finansowego, siły i stabilności – Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa jako centralna instytucja reprezentująca polski ruch spółdzielczych kas

¹⁷ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

oszczędnościowo-kredytowych, służyć będzie swoim członkom, dostarczając im wszechstronnej pomocy i świadcząc usługi organizacyjne, techniczne i finansowe dla realizacji ich statutowych zadań, czuwając nad prawidłowością ich rozwoju i standardami działalności, włączając je w polski i międzynarodowy system instytucji finansowych¹⁹. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na cele działalności nadzoru finansowego określonego w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym²⁰. W myśl art. 2 u.n.r.f. „celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawie – Prawo bankowe, ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych”. Istnienie dwóch podmiotów o zbieżnych celach nasuwa uzasadnione wątpliwości. Istnienie i działalność jednego z nich jest nieuzasadniona, zwłaszcza w przypadku, gdy KSKOK wiele ważnych działań może podjąć wyłącznie po uprzednim poinformowaniu KNF.

Omawiając problematykę KSKOK i jej roli w ochronie rynku finansowego, należy poruszyć zagadnienie związane z art. 45 ust. 1 u.s.k.o.k. Zgodnie z tym przepisem „członek Kasy Krajowej jest obowiązany wnieść wpisowe oraz wpłacić zadeklarowane udziały”. Wpisowe jest to jednorazowe świadczenie pieniężne, do którego uiszczenia

¹⁹ <http://www.skok.pl/kasa-krajowa/statut-kskok> (18.03.2014).

²⁰ Dz.U. z 2006 r., nr 157, poz. 1119 z późn. zm. (dalej: u.n.r.f.).

zobligowany jest każdy członek spółdzielni w związku ze swoim przystąpieniem. Udziały z kolei to środki wnoszone jednorazowo lub ratalnie i służą spółdzielni do osiągania jej statutowo i ustawowo określonych celów. Według art. 45 ust. 2 „wysokość wpisowego, wysokość jednego udziału oraz minimalną liczbę udziałów, którą jest obowiązany zadeklarować członek Kasy Krajowej, określa statut Kasy Krajowej”. Zgodnie z obecnym brzmieniem § 10 ust. 1 statutu KSKOK „wpisowe wynosi 500 złotych, a wysokość jednego udziału 100 złotych”²¹. Ustęp 2 tego paragrafu statutu KSKOK nakłada z kolei obowiązek zadeklarowania co najmniej jednego udziału przez członka KSKOK. Z kolei ust. 3 tego samego paragrafu statutu KSKOK przewiduje, że „członek może posiadać większą liczbę udziałów, które powinien pod rygorem nieważności pisemnie zadeklarować Zarządowi na trzy miesiące przed wpłaceniem”.

Przedstawione wyżej przepisy, zarówno rangi ustawowej, jak i statut KSKOK, budzą szereg uzasadnionych wątpliwości. W pierwszej kolejności należy przytoczyć przepis art. 1 § 1 p.s., według którego „spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą”. W kontekście faktu obligatoryjnego członkostwa w KSKOK mamy w tym przypadku do czynienia z kolizją norm prawnych. Przepisy te wymagają zastosowania zakresowej reguły kolizyjnej. W nauce prawa przyjmuje się, że w przypadku takiego zbiegu norm prawnych normy prawne szczególowe uchylają przepisy o charakterze ogólnym²². Zgodnie z u.s.k.o.k. przystąpienie do KSKOK jest obligatoryjne, zaś przystąpienie do spółdzielni co do zasady powinno być aktem wolnej woli. W literaturze przedmiotu pojawiło się pojęcie zasady dobrowolności, która „oznacza, iż nie jest dopuszczalny przymus w jakiegokolwiek postaci, zarówno w zakresie zakładania, jak i przynależności do danej spółdzielni”²³. Obo-

²¹ <http://www.skok.pl/kasa-krajowa/statut-kskok> (18.03.2014).

²² Więcej na temat zakresowej reguły kolizyjnej: S. Kaźmierczyk, [w:] A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006, s. 168.

²³ K. Kwapisz, *op.cit.*, s. 18.

wiązek przystąpienia do KSKOK wprawdzie nie jest bezprawne, jednak dochodzi tutaj do sprzeczności z samą ideą spółdzielczości jako dobrowolnego zrzeszenia osób. Zagadnienie obowiązkowego przystąpienia do KSKOK powinno być także rozpatrywane w kontekście celów, dla jakich została ona powołana, oraz celów, dla jakich powołuje się spółdzielnię według przepisów p.s. Zgodnie z p.s. spółdzielnie są powoływane w celach gospodarczych. Z kolei KSKOK została powołana w celu zapewnienia finansowej stabilności kas oraz do kontrolowania ich działalności dla celów bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności. Dochodzi tutaj po raz kolejny do zasadniczych sprzeczności pomiędzy celami, dla jakich powołuje się spółdzielnie, a celami KSKOK, choć nie jest to sprzeczność na gruncie prawnym.

Kolejnym kontrowersyjnym zagadnieniem związanym z funkcjonowaniem KSKOK jest kwestia składek, do których uiszczania na rzecz KSKOK zobowiązane są zrzeszone w niej spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Wysokość składek została określona przepisami statutu KSKOK. Zgodnie z treścią § 11 ust. 1 „spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa zobowiązana jest do wnoszenia do Kasy Krajowej rocznej składki zwyczajnej – w wysokości stanowiącej 0,4% przychodu uzyskanego w roku poprzedzającym”²⁴. Z kolei ust. 2 przewiduje, że „spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa zobowiązana jest ponadto do wnoszenia do Kasy Krajowej składki nadzwyczajnej – w wysokości i terminach ustalonych przez Zarząd”. Także § 12 nakłada na spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe szereg obowiązków. Ustęp 1 zakłada, że „spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa zobowiązana jest do złożenia w Kasie Krajowej – jako oprocentowanych lokat: 1) swojego funduszu zasobowego i udziałowego w wysokości nie przekraczającej 4% aktywów kasy, 2) równowartości co najmniej 5% wielkości funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego, stanowiącej rezerwę bieżących operacji”. Natomiast ust. 2 przewiduje, że „spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa zobowiązana jest ponadto

²⁴ <http://www.skok.pl/kasa-krajowa/statut-kskok> (18.03.2014).

utrzymywać w Kasie Krajowej pieniężne wkłady członkowskie, odpowiadające co najmniej 1% aktywów kasy liczonych według stanu na koniec każdego miesiąca kalendarzowego”. Przepisy zawarte w § 11 mają za zadanie zapewnić KSKOK stały dopływ środków finansowych przeznaczonych na jej działalność. Z kolei obowiązki wynikające z przepisów § 12 mają na celu zapewnienie stabilizacji finansowej zrzeszonych w KSKOK spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Rozważając kwestie stabilności finansowej spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, należy sięgnąć do przepisów ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym²⁵. Zgodnie z treścią art. 1 pkt 4 u.b.f.g. określa zasady gromadzenia i wykorzystywania informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania oraz o kasach i KSKOK. Z kolei pkt 5 stanowi, że u.b.f.g. określa zasady udzielania wsparcia w celu restrukturyzacji kas, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności, zaś w pkt 6 reguluje „źródła finansowania funduszu stabilizacyjnego, rodzaje działań finansowanych ze środków funduszu stabilizacyjnego oraz zasady i tryb wykorzystania środków gromadzonych na tym funduszu”. Szczegółowe przepisy dotyczące obowiązkowego systemu gwarantowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych znajdują się w rozdziale 4c u.b.f.g. Zgodnie z przepisem art. 38n celem obowiązkowego systemu gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych w kasach jest zapewnienie deponentom wypłaty do wysokości określonej ustawą środków gwarantowanych w razie ich niedostępności. Mając na uwadze ten przepis należy stwierdzić, że rola gwaranta bezpieczeństwa finansowego pełniona przez KSKOK może być z powodzeniem realizowana przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny wraz z KNF. Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.b.f.g. „banki są obowiązane: 1) lokować aktywa stanowiące pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych w: a) skarbowych papierach wartościowych, b) bonach pieniężnych Narodowego Banku Polskiego i obligacjach emitowanych przez Narodowy Bank Polski – o ile mogą

²⁵ Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 71 (dalej: u.b.f.g.).

być one przedmiotem obrotu, c) jednostkach uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego; 2) deponować określone w pkt 1 lit. a i b aktywa na wyodrębnionym dla każdego banku rachunku: a) w Narodowym Banku Polskim, b) w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych, c) w podmiocie prowadzącym rachunki papierów wartościowych i rachunki pieniężne służące do ich obsługi – a w przypadku braku takiej możliwości – lokować te aktywa na oprocentowanym rachunku bieżącym w Narodowym Banku Polskim”. Taką regulację należy uznać za wystarczającą dla prawidłowej ochrony interesów klientów banków i innych instytucji finansowych. Również i w przypadku spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych byłaby ona wystarczająca.

W świetle szeregu przytoczonych przepisów należy przyjąć, że obligatoryjne członkostwo spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w KSKOK z powodu ochrony interesów jej członków i klientów jest zbędne z racji funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz KNF. Całokształt przytoczonych wyżej przepisów również wskazuje na brak samodzielności KSKOK w zapewnieniu bezpieczeństwa rynku finansowego, co należy potraktować jako argument przeciwko obowiązkowemu zrzeszeniu spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w strukturze KSKOK. Kolejne ogniwo w systemie bezpieczeństwa depozytów, jakim jest KSKOK, nie tworzy dodatkowej efektywnej ochrony, lecz jedynie zbędne obciążenie dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zrzeszonych obligatoryjnie w KSKOK.

Kolejnym zagadnieniem, które należy poruszyć w związku z tematyką niniejszego artykułu, jest kwestia własności KSKOK. Z treści u.s.k.o.k. wynika, że każda spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa ma obowiązek wpłacić wpisowe oraz zadeklarować objęcie co najmniej jednego udziału w KSKOK. W doktrynie podkreśla się, że spółdzielnie należą do korporacyjnego typu osób prawnych, „którego substratem są osoby”, w przeciwieństwie do zakładowego typu osób prawnych, w którego najważniejszym elementem jest wniesiony do nich majątek²⁶. KSKOK jest więc korporacją zrzeszonych w niej spółdzielczych kas oszczędnościowo-

²⁶ A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2012, s. 599 i n.

ściowo-kredytowych. Jeżeli więc spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa jest jednym z członków KSKOK mogącym wywierać mniejszy lub większy wpływ na jej funkcjonowanie, trudno jest wymaganie od KSKOK rzetelnego wykonywania funkcji kontrolnych w stosunku do poszczególnych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. W doktrynie podkreśla się, że „istotą związku rewizyjnego jest władcze oddziaływanie na zrzeszone w nim spółdzielnie”²⁷. Jednocześnie wskazuje się, że „w przypadku członkostwa SKOK w Kasie Krajowej, która jest spółdzielnią, stwierdzić należy, iż stosunek ten posiada wszystkie elementy spółdzielczego stosunku członkostwa”, czyli stosunku, w którym jego strony są względem siebie podmiotami równorzędnymi²⁸. Należy zwrócić także uwagę na treść przepisów art. 47, 48 oraz 49 u.s.k.o.k., które dotyczą organów KSKOK. Zgodnie z art. 47 u.s.k.o.k. do organów KSKOK należą: walne zgromadzenie jako najwyższy organ KSKOK, rada nadzorcza oraz zarząd. Z kolei ust. 2 art. 48 u.s.k.o.k. stanowi, że „każdemu członkowi Kasy Krajowej przysługuje jeden głos na walnym zgromadzeniu, bez względu na ilość posiadanych udziałów”. Przepis ten jest ważny w kontekście regulacji art. 49 ust. 1 u.s.k.o.k., wedle którego „rada nadzorcza wybierana spośród pełnomocników reprezentujących kasy na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej sprawuje kontrolę i nadzór nad działalnością Kasy Krajowej”.

W piśmiennictwie podkreśla się, że w przypadku spółdzielni głównym celem rady nadzorczej jest kontrola i nadzór, który z założenia polegać ma na „prawie do badania okresowych sprawozdań oraz sprawozdań finansowych, dokonywaniu okresowych ocen wykonywania przez spółdzielnię jej zadań gospodarczych ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania przez spółdzielnię praw jej członków oraz przeprowadzania kontroli nad sposobem załatwiania przez zarząd wniosków organów spółdzielni i jej członków”²⁹. Zarząd z kolei jest powoływany przez radę nadzorczą, co zostało uregulowane w art. 51

²⁷ A. Jedliński, *op.cit.*, s. 45 i n.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ A. Kidyba, *op.cit.*, s. 624 i n.

u.s.k.o.k. W doktrynie przytacza się zasadę domniemania kompetencji zarządu, według której to „w sprawach decyzji niezastrzeżonych w ustawie lub statucie dla tych organów upoważnienie w tym zakresie przysługuje zarządowi”³⁰. Zarząd zgodnie z ustawą składa się z 3–5 osób. Powołanie trzech członków zarządu, w tym prezesa, następuje tylko i wyłącznie za zgodą KNF. Przepisy te ukazują po raz kolejny brak samodzielności KSKOK oraz małą wiarygodność rzetelności możliwych działań kontrolnych realizowanych przez KSKOK. Nie zmienia tego art. 51 ust. 2 u.s.k.o.k., który stanowi, że „członkowie zarządu oraz osoby zajmujące stanowiska kierownicze w Kasie Krajowej nie mogą pełnić żadnych funkcji lub być pracownikami kas oraz w innych podmiotach nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego”. Również wymogi określone w art. 51 ust. 3 u.s.k.o.k., takie jak wymóg niekaralności, brak spowodowania udokumentowanych strat w miejscu pracy albo w związku z pełnieniem funkcji członka organu osoby prawnej, obowiązek odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia zawodowego czy też obowiązek dawania rękąmi ostrożnego i odpowiedzialnego działania, niewiele w materii rzetelnej kontroli zmieniają. Po raz kolejny dowodzi to zbędności obowiązku członkostwa w KSKOK poszczególnych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

KSKOK posiada przypisany ustawowo szereg kompetencji, które nie są ściśle związane z ochroną jej członków czy ochroną rynku finansowego. Do jej zadań oprócz reprezentowania kas przed organami administracji publicznej, opracowywania standardów świadczenia usług czy wypełniania obowiązków informacyjnych wobec Narodowego Banku Polskiego należy również doradzanie kasom, pomoc nowo powstającym kasom czy też działalność wydawnicza na ich rzecz. Oprócz tego KSKOK jest ustawowo uprawniona do wyrażania opinii o projektach aktów prawnych, które mają dotyczyć spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Może także prowadzić szkolenia dla kas oraz wyznaczyć standardy prowadzenia dokumentacji i systemów informatycznych. Taka

³⁰ *Ibidem*, s. 627 i n.

działalność KSKOK zawiera w sobie wiele cech działalności franchisingowej. W nauce prawa handlowego działalność franchisingową (lub franczyzową) „można określić jako metodę rozszerzenia rynków zbytu przez działalność gospodarczą polegającą na organizowaniu sieci jednolitych placówek, które na własny rachunek i w imieniu własnym korzystają z pozycji na rynku organizatora sieci i posługują się znaną mu i sprawdzoną z sukcesem metodą działalności gospodarczej”³¹. Może ona obejmować prawo do korzystania z godła, symboli, *know-how*, koncepcji i techniki prowadzenia danej działalności gospodarczej, jak również prawo do udzielenia stosownej pomocy. Niekiedy też sieci franczyzowe posiadają wspólne źródło zaopatrzenia oraz prowadzą wspólne kampanie promocyjne. Strony stosunku franchisingowego mają jednak swobodę przystąpienia do tego typu umowy. W przypadku spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych takiej swobody nie ma. KSKOK jako podmiot wprowadzający standardy świadczenia usług, prowadzenia dokumentacji czy systemów informatycznych może działać na szkodę zrzeszonych w niej kas. Zupełnie inną specyfikę mają kasy zrzeszające niewielką liczbę członków, zaś zupełnie inną – kasy zrzeszające kilkaset tysięcy osób. Rozwiązania i standardy, które z powodzeniem można zrealizować w przypadku dużej kasy, mogą być nieprzydatne, a nawet szkodliwe dla funkcjonowania niewielkich kas. Każda spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa może z powodzeniem samodzielnie uzyskiwać doradztwo dla lepszego funkcjonowania dostosowane do jej specyfiki i warunków, w jakich działa. Również reprezentowanie przed organami administracji publicznej, opiniowanie aktów prawnych, działalność wydawnicza czy wypełnianie obowiązków informacyjnych wobec Narodowego Banku Polskiego może być efektywnie realizowane samodzielnie przez każdą z kas. Pośrednictwo KSKOK należy więc uznać za zbędne, podobnie jak obligatoryjne członkostwo w niej.

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe na gruncie polskiego porządku prawnego działają zgodnie z założeniami modelu unii

³¹ *Ibidem*, s. 1029 i n.

kredytowej. W nauce prawa model unii kredytowej oznacza, że zrzeszone w nim spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe prowadzą „działalność niezarobkową spółdzielni samopomocy finansowej, która udziela swym członkom kredytów i pożyczek w oparciu o oszczędności zgromadzone w niej przez członków, zaś gwarancję bezpieczeństwa jej działalności stanowi więź społeczna pomiędzy członkami”³². Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe miały więc z założenia być alternatywą w stosunku do banków, które co do zasady są instytucjami nastawionymi na osiąganie jak największego zysku dla ich właścicieli³³. Obecnie upodobniły się one w znacznym stopniu do banków i innych instytucji finansowych działających komercyjnie. Trudno oczekiwać więzi społecznej pomiędzy członkami kasy, gdy liczba członków takiego zrzeszenia wynosi w przypadku kilku największych kas nawet sto tysięcy osób. Wobec faktu, że liczba członków spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych znacznie przekracza 2,5 mln, należy uznać za racjonalne objęcie ich systemem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz nadzorem ze strony KNF. Zgodnie z raportem KNF fundusz stabilizacyjny KSKOK wynosi 405 złotych mln zł, zaś kwota przeznaczona na pomoc 33 kasom to 193 złotych mln zł, cały zaś sektor spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych wykazał stratę w wysokości 17 złotych mln zł³⁴. Udzielanie pomocy tym kasom, które mają problemy z funkcjonowaniem, mając na względzie dobro członków kas i bezpieczeństwo systemu finansowego, należy uznać za stosowne rozwiązanie. W świetle przytaczanych wyżej danych trzeba uznać za słuszne objęcie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych nadzorem ze strony KNF oraz zabezpieczenia depozytów członków kas w systemie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Komisja Nadzoru Finansowego ma także decydujący głos w wielu aspektach funkcjonowania KSKOK, w tym również wybierania jej zarządu czy zawieraniu umów pomiędzy nią a poszczególnymi kasami.

³² A. Jedliński, *op.cit.*, s. 9.

³³ D. Bierecki, *op.cit.*, s. 13.

³⁴ http://www.knf.gov.pl/skok/raporty_i_opracowania.html (18.03.2014).

W świetle przytoczonych przepisów KSKOK jawi się jako podmiot niesamodzielny w działaniach kontrolnych. Obowiązek przystąpienia do KSKOK przez poszczególne spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe jest zbędnym obciążeniem dla nich. Ustawodawca, reformując ich działalność, powinien znieść obowiązek przystąpienia do KSKOK. Każda kasa jest zdolna do samodzielnego wywiązywania się z obowiązków wobec organów administracji publicznej, samodzielnego uzyskiwania doradztwo czy opracowywania i wdrażania strategii działalności, ustalając przy tym standardy. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe powinny podlegać jedynie nadzorowi ze strony KNF, zaś ewentualne prowadzenie wspólnych projektów nie może być ustawowo określonym przymusem, lecz powinno być efektem konsensusu zawartego pomiędzy poszczególnymi kasami.

ROLE KKOK IN PROTECTING THE FINANCIAL MARKET ON THE BASIS OF THE ACT ON COOPERATIVE SAVINGS AND CREDIT

SUMMARY

Credit unions are financial institutions whose purpose is to collect funds of their members, providing them with loans and credits as well as carrying on the order of accounts. These institutions are gaining more and more members are having an increasing impact on business operations. Due to changes in the nature of the credit unions and their growing influence of the legislature passed a new law regulating the issue of such financial institutions. Each credit unions is required to join the National Cooperative Savings and Credit, which is a cooperative corporation. By 2012, it had sole responsibility for supervision over the activities of the cooperative affiliated credit unions. This means that the National Credit Union is present in the current legal status as an entity that controls both cash as well as supervised entity as well as cash by the Financial Supervision Commission. Questions arise as to whether this regulation will not be born jurisdictional disputes between the Polish Financial Supervision and the National Credit Union as well as the way these entities interact to protect the financial market? Due to the short duration of the new law, a highly risky to draw conclusions based on observations of the activities of these entities. Analysis of the Law on cooperative savings and credit as well as the provisions of other laws, including the Law on Financial Market Supervision and cooperative law allows, on the basis of a set of regulation, to draw the appropriate conclusions.

NADZÓR FINANSOWY REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH NAD JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z UWZGLĘDNIENIEM ANALIZY DZIAŁALNOŚCI RIO W LUBLINIE

Uwagi wstępne

Przedmiotem rozważań niniejszego referatu będzie nadzór finansowy sprawowany przez regionalne izby obrachunkowe (dalej: RIO) nad jednostkami samorządu terytorialnego wraz z uwzględnieniem analizy działalności RIO w Lublinie.

Zgodnie z art. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z 7 października 1992 r. (Dz.U. z 2001 r., nr 55, poz. 577 z późn. zm.) (dalej: u.r.i.o.) RIO są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej wobec niektórych podmiotów będących dysponentami finansów publicznych. Właściwość RIO dotyczy jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, a także innych podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Działalność RIO skupia się na realizacji funkcji, którymi są: nadzorowanie samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych wskazanych wcześniej podmiotów, a także opiniowanie sprowadzające się

do opracowywania raportów, analiz i opinii w sprawach określonych ustawami¹.

Pojęcie i istota nadzoru finansowego regionalnych izb obrachunkowych

Nadzór w prawie administracyjnym oznacza „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w szczególnych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”². W administracji publicznej nadzór składa się na kompetencję, tj. możliwość i powinność prawną, do władczego wkraczania właściwego nadrzędnego organu administracji publicznej w działalność organu nadzorowanego. Zadaniem nadzoru jest utrzymanie działalności zdecentralizowanej administracji publicznej w granicach prawa.

Należy jednak podkreślić, iż organy nadzoru nie mają generalnej kompetencji do wkraczania w żadną z dziedzin działalności samorządu terytorialnego. Samorządowe ustawy ustrojowe stanowią, że organy nadzoru mogą wkraczać w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadkach określonych ustawami³.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie nie wolno absolutyzować. Trybunał sformułował pogląd, że za niesprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wypada uznać takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom konstytucyjnym zarówno pod względem formalnoproceduralnym, jak i materialnym. Podstawowym warunkiem formalnoproceduralnym

¹ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 41.

² *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 236.

³ Artykuł 87 ustawy o samorządzie gminnym; art. 76 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 78 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego jest nałożenie na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku w drodze ustawy, nie zaś poprzez przyjęcie jakiegokolwiek innego aktu prawotwórczego⁴.

Zasadne wydaje się stwierdzenie, iż w związku z uregulowaniami prawnymi dotyczącymi instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym RIO są wyspecjalizowanymi organami nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw finansowych⁵. Oznacza to, że jeżeli ustawodawca nie przypisał wyraźnie określonego przedmiotu nadzoru organowi wyspecjalizowanemu, to właściwość rzeczową należy przypisać organowi ogólnemu, którym zgodnie z przepisami prawa jest wojewoda. Organy, które sprawują nadzór, nie tworzą hierarchicznej i jednolitej struktury organizacyjnej. Stanowią one jednak pewną całość w sensie funkcjonalnym poprzez realizowanie zadań nadzorczych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego przy wzajemnym oddziaływaniu.

Znaczenie ustrojowe regionalnych izb obrachunkowych. Umocowanie prawne w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych.

Do sprawowania nadzoru w stosunku do samorządu terytorialnego uprawniony jest Prezes Rady Ministrów (art. 148 Konstytucji) i wojewodowie. W pewnym zakresie w odniesieniu do spraw finansowych nadzór pełnią RIO. W art. 171 ust. 2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określa właściwość nadzorczą RIO, która dotyczy nadzoru nad działalnością finansową jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca potwierdził rolę RIO jako konstytucyjnego organu państwa, który sprawuje nadzór w zakresie spraw finansowych w znaczeniu *sensu largo*⁶. Tym

⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1996, OTK, t. II, s. 137–140.

⁵ K. Sawicka, *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego jako przedmiot nadzoru regionalnej izby obrachunkowej*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2000, s. 40.

⁶ M. Stec, *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.

samym wprowadzono domniemanie ogólne właściwości merytorycznej RIO w zakresie nadzoru nad sprawami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo, potwierdzona została zasada „demonopolizacji” nadzoru nad samorządem, która wynika z ustaw szczególnych dotyczących jednostek samorządu terytorialnego, poprzez powierzenie nadzoru trzem niezależnym, lecz pod względem ustrojowym kompatybilnym sobie organom⁷.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego należy przyjąć, iż Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wyznacza RIO status państwowych organów kontroli, niezależnych jednak od administracji rządowej. Z ich państwowego charakteru nie wynika podległość organizacyjna czy funkcjonalna względem Rady Ministrów. Członkowie kolegium izby w zakresie wypełniania funkcji nadzorczych i kontrolnych są niezawiśli i podlegają tylko ustawom⁸.

Podstawową zasadą nadzoru RIO wynikającą bezpośrednio z norm zawartych w ustawach ustrojowych i będącą konsekwencją podlegającą ochronie sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest zasada legalizmu⁹. Zgodnie z nią RIO mogą ingerować w działalność samorządu tylko w przypadkach określonych ustawami¹⁰. Co więcej, według orzecznictwa NSA organ nadzoru nie może korzystać z uprawnień władczych i sięgać po rozstrzygnięcia nadzorcze w przypadkach, w których krytycznie ocenia celowość podejmowanych przez organ samorządu działań¹¹.

⁷ Zob. więcej na ten temat: A. Skibiński, *Regionalne Izby Obrachunkowe i Samorządowe Kolegia Odwoławcze typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka*, [w:] *Studia Lubuskie*, Sulechów 2008, s. 166.

⁸ Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 28 kwietnia 1999 r. zaliczył regionalne izby obrachunkowe do organów administracji państwowej. Por. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73.

⁹ Por. art. 85 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹⁰ Zob. więcej na ten temat w: M. Winiarz, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Kraków 2007, s. 131.

¹¹ Zob. wyrok NSA z 6 lipca 2001 r., III SA 3177/00, <http://www.arslege.pl/orzeczenie/116864/wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego-z-dnia-6-lipca-2001-r-iii-sa-3177-00/> (30.03.2014).

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, w tym nad działalnością finansową, określają ustawy: z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) i z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.). Normatywne podstawy działalności RIO zawarte są także w ustawie z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r., nr 55, poz. 577 z późn. zm.). Przepisy tej ustawy określają wprost możliwe do stosowania przez RIO środki nadzoru, tryb i zasady postępowania oraz stany faktyczne, w których dany środek nadzoru ma zastosowanie. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w przypadkach sytuacji faktycznych nieunormowanych w u.r.i.o. mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹². Zasadne wydaje się również stwierdzenie, iż RIO nie są organami I instancji w odniesieniu do przepisów postępowania podatkowego¹³, administracyjnego, nie są organem właściwym do rozstrzygania spraw podmiotów indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej¹⁴.

Funkcje nadzoru

Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego powinien spełniać dwie funkcje: strzeżenia prawa oraz ochronną i wspierającą. Pierwsza funkcja wypełniania jest na podstawie kryterium legalności. Działania organów samorządu terytorialnego muszą mieścić się w ramach państwowego porządku prawnego i państwo określa granice owej samorządności, pozostawiając sobie prawne możliwości wpływu na działalność samorządu terytorialnego¹⁵. Funkcja ochronna i wspierająca ma

¹² Por. M. Winiarz, *op.cit.*, s. 131–132.

¹³ Zob. art. 13 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 137, poz. 926 z późn. zm.).

¹⁴ Zob. art. 17 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071).

¹⁵ J. Storzyczyński, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz–Chorzów 2006, s. 79.

formę prewencyjną. RIO w uzasadnieniach do swoich rozstrzygnięć wskazuje, które przepisy zostały naruszone. Dzięki temu jednostka samorządu terytorialnego może w przyszłości eliminować swoje błędy, a w konsekwencji podobne naruszenia nie zostaną popełnione.

Specyfika kompetencji nadzorczych RIO. Postępowanie nadzorcze

Regionalne izby obrachunkowe w swojej działalności realizują funkcje: nadzorczą, kontrolną i opiniodawczą. W niniejszym artykule omówiona zostanie jedynie funkcja nadzorcza. Artykuł 11 ust. 1 u.r.i.o. stanowi, że RIO bada uchwały podejmowane przez organy kolegialne jednostek samorządu terytorialnego, a także monokratyczne w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, absolutorium dla wójtów oraz zarządu powiatów i województw, absolutorium oraz wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian¹⁶. Enumeratywnie wyliczone płaszczyzny nadzoru wymienione w tym artykule należą do wyłącznej kompetencji RIO, dla wszelkich pozostałych właściwy rzeczowo jest wojewoda.

Obok wyżej wymienionych kompetencji RIO ma w swojej dyspozycji nadzorcze korygujące kompetencje. Kolegia RIO stosują takie środki nadzorcze, jak ustalanie budżetu lub jego części dotkniętej nieważnością w przypadku stwierdzenia nieważności obowiązującej już uchwały budżetowej¹⁷, ustalanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej do 31 stycznia roku

¹⁶ Por. art. 11 ust. 1 u.r.i.o.

¹⁷ Por. art. 12 ust. 3 u.r.i.o.

budżetowego¹⁸, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w sprawach finansowych¹⁹. Regionalne izby obrachunkowe rozpatrują również odwołania w sprawach opinii wydanych przez składy orzekające oraz podejmują inne czynności o charakterze administracyjnym i organizacyjnym.

Nadzór w zakresie spraw finansowych to także nadzór w zakresie zgodności uchwał (w tym budżetowych) z regulacjami materialnego prawa administracyjnego, np. ustawami regulującymi sprawy oświaty²⁰, kultury²¹, pomocy społecznej²², ochrony środowiska²³, ochrony przeciwpożarowej²⁴, prawa wodnego²⁵. Zadania określone we wspomnianych ustawach, a tym samym wydatki jednostek samorządu terytorialnego muszą być ujęte w budżecie jednostki. Niektóre z tych zadań i wydatków mają charakter obowiązkowy. Część ustaw przewiduje określone formy gospodarki finansowej, które samorząd powinien zastosować i które w związku z tym rzutują na prawną treść uchwały w sprawie finansowej.

Regionalna izba obrachunkowa sprawuje nadzór kolegialnie. Funkcje nadzorcze w imieniu izby wykonuje organ kolegialny, którym jest kolegium izby. Postanowienia, rozstrzygnięcia nadzorcze oraz opinie kolegium dotyczące spraw objętych ustawą podejmowane są w formie

¹⁸ Por. art. 11 ust. 2 u.r.i.o. oraz art. 240 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

¹⁹ Por. art. 11 ust. 1 u.r.i.o.

²⁰ Zob. ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

²¹ Zob. ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2001 r., nr 13, poz. 123 z późn. zm.).

²² Zob. ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 64 poz. 593 z późn. zm.).

²³ Zob. ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

²⁴ Zob. ustawa z 24 sierpnia 1999 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r., nr 91, poz. 351 z późn. zm.).

²⁵ Zob. ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r., nr 115, poz. 1229 z późn. zm.).

uchwał. Zapadają one w obecności co najmniej połowy liczby członków kolegium izby w postaci bezwzględnej większości głosów. Posiedzenia zwołuje prezes izby, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał.

Środki nadzoru RIO dokonywane są poprzez zagwarantowanie w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego (art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77a ustawy o samorządzie województwa) prawa do żądania informacji i danych dotyczących organizacji oraz funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Kolejnym środkiem nadzoru RIO jest nakaz przedłożenia RIO odpowiednio przez wójta lub burmistrza, starostę, marszałka uchwał rady czy też sejmiku, a także zarządzeń wójta lub burmistrza i uchwał zarządu powiatu lub województwa w terminie 7 dni od daty ich podjęcia. Ostatnim środkiem nadzoru jest wstrzymanie wykonania uchwały, które następuje także z mocy prawa w zakresie, w jakim organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały²⁶.

Działalność nadzorcza RIO ma na celu głównie zabezpieczenie przestrzegania prawa, wykonywana jest *ex post* oraz połączona z możliwością podjęcia działań określonych prawem. Represyjną formą nadzoru jest możliwość orzeczenia o nieważności w części lub całości badanych uchwał i zarządzeń. Zgodnie z ustawami szczególnymi dotyczącymi jednostek samorządu terytorialnego uchwała lub zarządzenie sprzeczne z prawem są nieważne, a o nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały lub zarządzenia. Jest to termin zawity, który nie podlega przywróceniu.

Co więcej, organ nadzoru, wszczynając postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie. Ponadto, rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu admini-

²⁶ M. Winiarz, *op.cit.*, s. 133–134.

stracyjnego²⁷. Zastosowanie przewidzianego w ustawach ustrojowych środka nadzoru może nastąpić jedynie wówczas, gdy właściwy organ w sposób niebudzący wątpliwości wykaże sprzeczność postanowień badanej uchwały lub zarządzenia z prawem, wyjaśniając sens przepisów, które w jego ocenie zostały naruszone, oraz wypływające z nich dyrektywy (nakazy i zakazy)²⁸. Orzeczenie o nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym działającym z mocą wsteczną (*ex tunc*), zatem zakończenie roku budżetowego w trakcie postępowania nadzorczego (zwłaszcza dotyczącego zmian budżetu) nie wpływa na dopuszczalność podjęcia rozstrzygnięć nadzorczych²⁹.

Natomiast u.r.i.o. zawiera szczególne regulacje w zakresie badania uchwał w trybie nadzoru w zakresie objętym właściwością izby. Artykuł 12 ust. 1 tejsze ustawy stanowi, iż „izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia”. W świetle ust. 2 „jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części”, a zgodnie z ust. 3 „w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części budżet lub jego część dotknięte nieważnością ustala kolegium izby”.

Nadzór w trybie art. 12 wykonywany przez RIO ma charakter dwuetapowy i określany jest mianem „nadzoru łagodnego”. Kolegium izby, prowadząc postępowanie nadzorcze w pierwszym etapie w sprawie uznania uchwały za nieważną, wskazuje nieprawidłowości i sposób ich usunięcia. Jeśli dany organ zastosuje się do treści wskazania i poprawi nieprawidłowość we własnym zakresie, sprawa staje się bezprzedmiotowa³⁰.

²⁷ A. Kowalczyk, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006, s. 39–40.

²⁸ Por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2000 r., III SA 397/00, ONSA 2001, nr 3, poz. 117.

²⁹ M. Stec, *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, Warszawa 2013, s. 176.

³⁰ *Regionalne izby obrachunkowe w latach 1993–2003*, red. B. Cybulski, S. Srocki, Wrocław 2003, s. 53.

Jednak gdy rada czy też sejmik do wskazania RIO w wyznaczonym terminie 30 dni od daty wypłynięcia danej uchwały lub zarządzenia do izby się nie zastosuje, wówczas kolegium izby ma prawo wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tej uchwały lub zarządzenia w części lub całości i w zakresie tej nieważności ustala budżet. Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej u.r.i.o. zarzucono RIO, iż terminy wyznaczone do poprawienia wadliwej uchwały lub zarządzenia były zbyt krótkie. Ponadto, zgodnie z art. 11 ust. 3 u.r.i.o. „w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa”. W przypadku stwierdzenia takiej nieprawidłowości uchwała jest dalej ważna, a nieprawidłowość powinna być usunięta przez jednostkę samorządu terytorialnego we własnym zakresie przez zastosowanie klasyfikacji prawidłowej³¹.

Zakończenie postępowania nadzorczego następuje w wyniku podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego przez izbę w formie uchwały. Akt ten może unieważnić uchwałę rady, zarządu lub zarządzeń jednoosobowego organu wykonawczego w całości lub w części, a także ustalić budżet jednostek samorządu terytorialnego lub jego części, która została dotknięta wadą nieważności, nakazać wprowadzenie do uchwały organu zmian uchwalonego przez jednostki samorządu terytorialnego prawa lub też wskazać na nieistotne naruszenie prawa. Materiałnoprawnymi przesłankami wydania orzeczenia o nieważności uchwały budżetowej są: wystąpienie w niej nieprawidłowości (naruszenia prawa), wezwanie organu jednostki samorządu terytorialnego przez RIO do usunięcia tych nieprawidłowości i w końcu – niewprowadzenie przez organ określonych w tym wezwaniu zmian w uchwale budżetowej. Zaznaczyć jednak należy, iż tryb działania uregulowany przepisami u.r.i.o. nie ma zastosowania do uchwał kolegiów RIO w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał w sprawie

³¹ A. Kowalczyk, *op.cit.*, s. 41–42.

absolutorium, bowiem uchwały takie podlegają badaniu z punktu widzenia ich zgodności z prawem. Kolegium izby ocenia w szczególności tryb i materialne przesłanki podjęcia uchwały absolutorijnej, które odnoszą się do rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu i oceny tego wykonania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Niedotrzymanie ustawowo przewidzianego trybu podjęcia takiej uchwały może dopiero skutkować stwierdzeniem jej nieważności. Rozstrzygnięcia nadzorcze RIO podejmowane w formie uchwał kolegium kończą postępowanie uregulowane przepisami u.r.i.o., k.p.a. oraz samorządowych ustaw ustrojowych i mogą być zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez jednostkę samorządu terytorialnego, której dotyczą, z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi albo z dniem oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Uzyskanie przez rozstrzygnięcie cechy prawomocności sprawia, że jest ono niewzruszalne (nie przysługuje wobec niego żaden środek zaskarżenia). Jednak zgodnie z analizą orzecznictwa NSA jednostki samorządu terytorialnego pomimo tego, że RIO stwierdziła nieważność uchwały, często zmieniają lub uchylają taki akt, który jest pozbawiony mocy obowiązującej. Tym samym w orzecznictwie NSA stwierdzono, iż ustawodawca przewidział tylko dwie drogi procedowania RIO. Pierwszą, wynikającą z art. 11 ust. 3 u.r.i.o. procedurę stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa oraz wskazane w art. 12 ust. 1 i 2 te same ustawy postępowanie w sprawie uznania uchwały budżetowej za nieważną. Podkreślić należy, że przepisy ustawy z 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych nie dają organom nadzorczym prawa modyfikacji żadnej z ustalonych procedur, jak też stosowania procedury nieprzewidzianej ustawą³².

³² Por. wyrok NSA z 25 kwietnia 2013 r., II GSK 141/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D0EE8F8D82> (30.03.2014).

Analiza działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w latach 2010–2012

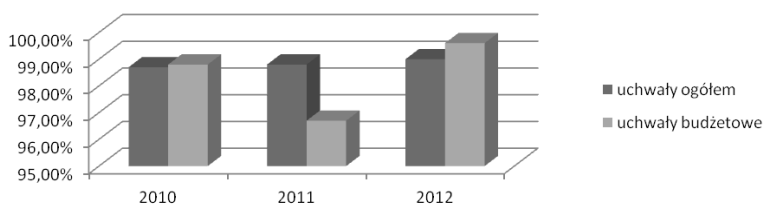
Tabela 1. Wybrane zagadnienia działalności RIO w Lublinie w latach 2010–2012

| Rok | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| Kontrole kompleksowe | 61 | 55 | 58 |
| Kontrole problemowe | 91 | 129 | 110 |
| Kontrola zagadnień dotyczących wynagrodzeń nauczycieli | 59 | 66 | 60 |
| Kontrole doraźne | 21 | 13 | 16 |
| Wpłynęło uchwał | 9148 | 10 189 | 9522 |
| Uchwały zgodne z prawem | 98,70% | 98,80% | 99,00% |
| Uchwały budżetowe zgodne z prawem | 98,80% | 97,00% | 99,60% |
| Zmiany budżetu zgodne z prawem | 99,80% | 99,80% | 99,80% |
| Zaciąganie kredytów i pożyczek zgodne z prawem | 98,50% | 99,70% | 99,00% |
| Uchwały zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych zgodne z prawem | 73,50% | 79,80% | 79,60% |
| Korzyści finansowe w wyniku przyjęcia wniosków pokontrolnych | 354 000 zł | 525 000 zł | 645 000 zł |
| Uszczuplenie środków publicznych przez nieprawidłowości jednostek samorządu terytorialnego | 1 890 000,00 zł | 1 396 000,00 zł | 1 327 000,00 zł |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: załącznik nr 1 do uchwały nr 49/2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z 22 marca 2013 r. Sprawozdanie z wykonania ramowego planu pracy, w tym z działalności kontrolnej, nadzorczej i informacyjno-szkoleniowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie za 2012 r.; załącznik nr 1 do uchwały nr 28/2012 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z 27 marca 2012 r. Sprawozdanie z wykonania ramowego planu pracy, w tym z działalności kontrolnej, nadzorczej i informacyjno-szkoleniowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie za 2011 r.; załącznik nr 1 do uchwały nr 61/2011 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z 22 marca 2011 r. Sprawozdanie z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy, w tym planu kontroli oraz z działalności kontrolnej, nadzorczej i informacyjno-szkoleniowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie za 2010 r.

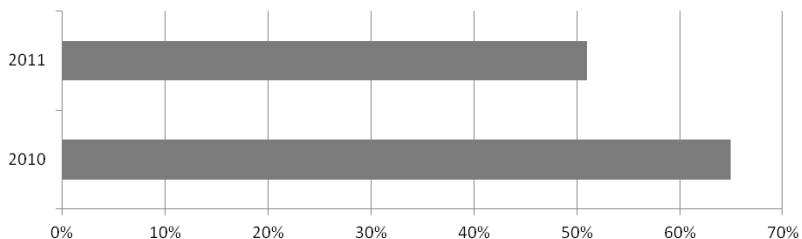
Najczęstszymi przyczynami nieprawidłowości, które spowodowały uszczuplenie środków publicznych, były: dopuszczenie do przedawania podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetowych, ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami, nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych, niezachowanie powszechności opodatkowania, nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

Wykres 1. Legalność uchwał ogółem w porównaniu do uchwał budżetowych



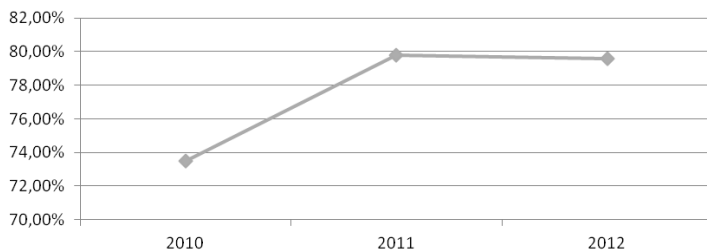
Ogółem aż 98,7% uchwał, które wpłynęły do RIO w 2010 r., było zgodne z prawem. W kolejnych latach ich legalność nadal wzrastała – do 98,8% w 2011 r. i 99% w 2012 r. Uchwały budżetowe procentowo cechowały się niższą zgodnością z prawem niż uchwały ogółem. W 2011 r. wynosiła ona 97%, ale już w 2012 r. wystąpiła znaczna poprawa i osiągnęła ona 99%. Pozytywną tendencję można też zauważyć wśród uchwał dotyczących zaciągania kredytów i pożyczek.

Wykres 2. Stosunek liczby kontroli problemowych dotyczących wynagrodzeń nauczycieli w stosunku do kontroli problemowych ogółem



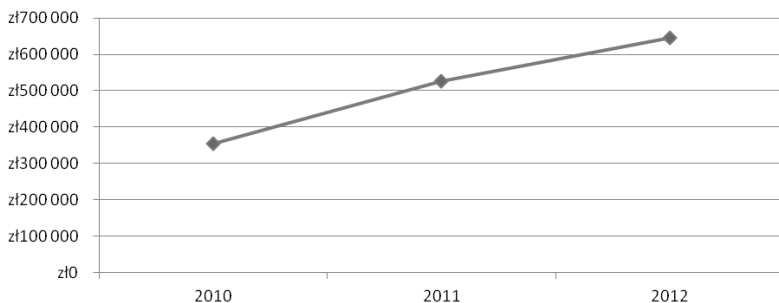
Warto zwrócić uwagę na znaczący udział kontroli dotyczących wynagrodzeń nauczycieli. W 2010 r. stanowiły one 65%, a w 2011 r. 51% kontroli problemowych. Jest to tendencja spadkowa, nie mniej jednak widoczna jest wysoka skala tego problemu.

Wykres 3. Uchwały zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych



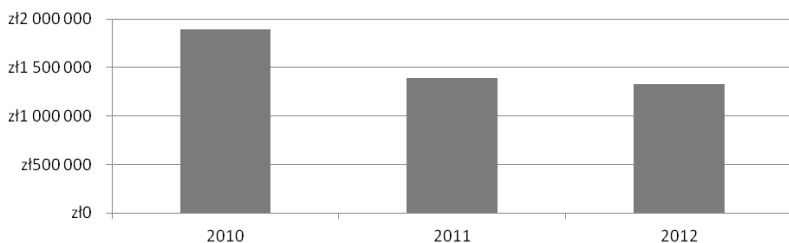
Spośród wszystkich płaszczyzn nadzorczych RIO najwyższy odsetek niezgodności z prawem dotyczy uchwał zasad przyjmowania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych. W 2010 r. zgodność tych uchwał wynosiła zaledwie 73,5%. W kolejnych latach nastąpiła poprawa, w 2011 r. legalność osiągnęło 79,8%, a w 2012 r. – 79,6%. Niemniej jednak stanowi to obecnie największy problem w zakresie działalności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, nad którymi nadzór sprawują RIO.

Wykres 4. Korzyści finansowe, jakie zostały osiągnięte przez jednostki samorządu terytorialnego po przyjęciu wniosków pokontrolnych



Korzyści finansowe, jakie zostały osiągnięte przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubelskiego dzięki przyjęciu wniosków pokontrolnych RIO, z każdym rokiem wzrastały bardzo znacząco. W 2011 r. wyniosły 525 000 zł, podczas gdy w 2010 r. 354 000 zł, natomiast w 2012 r. aż 645 000 zł. Dane te nie przedstawiają realnej wartości pieniądza, niemniej jednak uwzględnienie inflacji nadal prowadzi do wniosków, że wzrost korzyści finansowych dzięki RIO jest bardzo wysoki.

Wykres 5. Uszczuplenie środków publicznych przez nieprawidłowości jednostek samorządu terytorialnego



Z danych statystycznych wynika, że uszczuplenie środków publicznych w latach 2010–2012 stopniowo maleje. Wskazuje to na coraz bardziej efektywniejszą działalność RIO, a tym samym jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioski końcowe

Zasadne wydaje się stwierdzenie, iż działalność nadzorcza RIO nad jednostkami samorządu terytorialnego jest znamieną, o czym świadczyć może umieszczenie instytucji RIO w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Co więcej, znajduje ona swoje miejsce w ustawach szczególnych. Zauważalna jest stopniowa poprawa respektowania zasady legalności przez jednostki samorządu terytorialnego, co jest zasługą działalności nadzorczej RIO.

FINANCIAL SUPERVISION OF REGIONAL ACCOUNTING CHAMBERS TO LOCAL GOVERNMENT UNITS INCLUDING ANALYSIS OF REGIONAL ACCOUNTING CHAMBER IN LUBLIN

SUMMARY

The subject of the essay will be financial supervision exercised by the Regional Accounting Chambers to local government units. Methodology will include the importance of the political system of Regional Accounting Chambers, their legitimacy in relation to the Polish Constitution and special Acts, as well as the specifics of supervisory powers of Regional Accounting Chambers.

Moreover, they are characterized supervisory proceedings to declare void the resolutions and decrees issued by the municipalities, which are subject to financial matters. What is more, there is indicated the purpose of this proceeding, which is the study of the above-mentioned acts in terms of their compliance with the law. It is also presented the analysis of the activities of the Regional Accounting Chamber in Lublin in the years 2010–2012, which will have to show the efficiency and effectiveness of the presented institution.

KONTROLA SPOŁECZNA A WPŁYW OBYWATELI NA FUNKCJONOWANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Uwagi wstępne

Kontrola społeczna jest określeniem ogólnym, wskazującym ma charakter podmiotów podejmujących czynności kontroli. Stąd też określeniu temu można nadawać różny zakres. Pojmując kontrolę społeczną najszerszej – zdaniem J. Starościaka – można pod tym pojęciem rozumieć: 1) wszelkie formy kontroli społeczeństwa nad administracją łącznie z wyrażaniem opinii społecznej; 2) kontrolę uregulowaną szczególnymi przepisami prawnymi; 3) kontrolę wykonywaną przez organy o społecznym składzie – rady narodowe¹.

J. Łętowski i J. Szreniawski sprowadzają formy wykonywania kontroli społecznej do trzech grup: 1) kontroli wykonywanej bezpośrednio przez społeczeństwo; 2) kontroli wykonywanej przez organizacje społeczne; 3) kontroli wykonywanej przez organy państwowe lub do nich zbliżone (np. kontrola rad narodowych, samorządu robotniczego)².

W istocie zainteresowanie kontrolą społeczną i nadanie jej szczególnej rangi w systemie prawnych instytucji mających zapewnić prawidłowe działanie administracji rosło w miarę kształtowania się struktury państwa socjalistycznego. Wraz z postępującymi zmianami ustroju państwa kontrola społeczna zyskiwała coraz to nowe formy jej wykonywania.

¹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 354.

² J. Łętowski, J. Szreniawski, *Kontrola administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Warszawa 1978, s. 191.

Do udziału w niej włączone były coraz to szersze kręgi społeczeństwa. Obok rad narodowych do wykonywania kontroli społecznej zostały zaangażowane przede wszystkim związki zawodowe, które oprócz bezpośrednich zadań kontroli kierowały działalnością wyodrębnionych instytucji kontroli społecznej, jak: związkowa inspekcja pracy, społeczna inspekcja pracy, komisje rozjemcze ds. pracy, społeczna kontrola handlu, nadzór nad samorządem robotniczym, nad radami społecznymi w zakładach przemysłowej służby zdrowia. Do wykonywania kontroli społecznej powołane zostały organy samorządu mieszkańców w miastach i na wsi. Sprawowały ją organizacje społeczne, zwłaszcza w obronie interesu swych członków (Liga Kobiet, ZBOWiD i in.). Ostatnim aktem w tym procesie było powołanie Komitetu Kontroli Społecznej oraz Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej.

W wyniku przemian społeczno-politycznych dokonujących się po 1980 r. następowały zmiany poglądów na rolę i znaczenie kontroli społecznej w zapewnieniu prawidłowego działania administracji powodowane także zmianami zachodzącymi w zadaniach i strukturze administracji państwowej. Instytucje kontroli społecznej właściwe dla ustroju socjalistycznego wygasły niejako śmiercią naturalną. Kształtował się nowy układ instytucji kontroli społecznej.

W nowej rzeczywistości kontrola społeczna jest także postrzegana jako jeden z elementów struktury systemu kontroli administracji, aczkolwiek nie nadaje się jej znaczenia takiego jak w okresie PRL-u³,

Sformułowanie definicji pojęcia „kontrola społeczna” nie jest łatwe. Było ono zadaniem prostszym w ustroju PRL-u niż dzisiaj. Najpełniejszą definicję z tamtych lat tworzy wypowiedź: w najszerszym tego słowa znaczeniu przez kontrolę społeczną rozumiemy kontrolę wykonywaną przez lud pracujący bądź bezpośrednio (np. w formie skarg i zażaleń), bądź za pośrednictwem organów władzy państwowej, a więc organów przedstawicielskich powoływanych bezpośrednio przez lud⁴.

³ S. Jędrzejewski, *Kontrola administracji*, Poznań 2000, s. 190–191.

⁴ M. Jaroszyński, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 441.

Kontrola społeczna

Spoleczna kontrola administracji i różnych służb społecznych wynika wprost z zapisanego w Konstytucji prawa obywateli do „uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz pełniących funkcje publiczne”. Prawa, które dotyczy również „informacji o działalności samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”⁵. Dodatkowo, w art. 63 Konstytucji RP określono prawa obywatela do składania petycji, wniosków i skarg „w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”.

W ten sposób w Ustawie Zasadniczej zagwarantowano obywatelom prawo kontroli działalności organów administracji publicznej. Należy podkreślić, iż w Konstytucji szeroko określono prawo kontroli społecznej – zarówno przedmiotowo, jak i podmiotowo.

Prawo udziału w kontroli społecznej przysługuje więc obywatelom, ale także organizacjom powoływanym przez tych obywateli, czyli organizacjom pozarządowym, chociażby właśnie poprzez dostęp do informacji publicznej, a także przez udział w dialogu obywatelskim czy możliwości uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym (np. jako podmiot na prawach strony). Pojęcie organizacji pozarządowej jest bardzo szerokie (por. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r.) i nie zawsze precyzyjne (np. choćby Kodeks postępowania administracyjnego mówi o organizacjach społecznych, do których jeszcze do niedawna nie zaliczano fundacji)⁶. Najczęściej jednak za organizacje pozarządowe przyjmuje się po prostu instytucje posiadające formę prawną stowarzyszenia lub fundacji⁷.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483), art. 61.

⁶ Uchwała NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05.

⁷ P. Frączak, *Wady i zalety dobrego obyczaju kontroli społecznej*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2009, nr 1(20), s. 46–47.

Elementem składowym kontroli zewnętrznej nad administracją, dopełniającym niejako system instytucji państwowych tej kontroli, jest kontrola obywatelska określana najczęściej innym terminem, a mianowicie „kontrola społeczna”. Różnica terminologiczna nie wyrasta tu z jakichś istotnych przesłanek merytorycznych, jednak wydaje się, iż określenie „kontrola obywatelska” nieco lepiej oddaje ideę tej kontroli. Idea ta w najogólniejszym ujęciu polega na dążeniu do stworzenia obywatelom możliwości sprawdzania i oceniania administracji publicznej, a w konsekwencji do określonego oddziaływania na jej funkcjonowanie i realizację przez nią zadań publicznych⁸.

Rodzaje kontroli społecznej

Współcześnie pod pojęciem kontroli społecznej rozumie się „całokształt zarówno określonych prawem, jak i faktycznych możliwości, jakimi dysponuje jednostka (osoba fizyczna), grupa osób lub zrzeszenie osób w zakresie obserwowania działalności aparatu administracji publicznej i jego poszczególnych ogniw (organów, urzędów administracyjnych, jednostek organizacyjnych o innym charakterze wykonujących zadania administracji publicznej itd.)” oraz wyrażania pod jego adresem ocen, opinii i postulatów mających na celu sygnalizowanie nieprawidłowości, błędów i uchybień na wszystkich płaszczyznach tej działalności i inicjowanie działań zmierzających do skutecznego ich eliminowania⁹.

Kontrola społeczna może przybierać różne postaci, przez co jej realizacja odbywać się może w wielu formach. Biorąc pod uwagę sposób wykonywania kontroli społecznej, wyróżnia się dwa podstawowe jej rodzaje: kontrolę instytucjonalną oraz kontrolę pozainstytucjonalną¹⁰.

Kontrola instytucjonalna jest kontrolą sprawowaną w formach przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa. Można w niej wyróżnić kontrolę bezpośrednią i pośrednią. Kontrola bezpośrednia

⁸ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 153.

⁹ *Ibidem*, s. 155.

¹⁰ Z. Duniewska, M. Stahl *et al.*, *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 449.

obejmuje wszystkie instytucje prawne, za pomocą których indywidualne osoby fizyczne lub pewne zrzeszenia czy wspólnoty, do których osoby te należą, mogą odnosić się do działalności organów, urzędów i innych podmiotów administrujących poprzez ich ocenę, wydawanie opinii, wnioskowanie, postulaty czy żądania skierowane wprost do poszczególnych elementów aparatu administracyjnego lub innych określonych prawem podmiotów. Za podstawowe narzędzia sprawowania tej kontroli uznaje się: petycje, skargi i wnioski obywatelskie stanowiące tzw. *actio popularis*, czyli środek prawny upoważniający obywateli do wydawania negatywnych ocen, wyrażania dezaprobaty wobec administracji czy wreszcie zgłaszania pod jej adresem postulatów naprawczych. Organy administracji publicznej są zobowiązane przyjmować obywateli w sprawach skargi wniosków codziennie w wyznaczonych godzinach pracy. Skargi i wnioski mogą być składane w formie pisemnej, ustnej do protokołu, telefonicznej, a nawet już elektronicznej – w formie e-maila. Jeżeli organ, który otrzymał skargę lub wniosek, nie jest właściwy do ich rozpatrzenia, zobowiązany jest niezwłocznie (w terminie nieprzekraczającym 7 dni) przekazać je właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego. Organ właściwy natomiast powinien załatwić je bez zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca.

Innym rodzajem bezpośredniej kontroli obywatelskiej jest skarga konstytucyjna. Zgodnie z art. 79 Konstytucją RP: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. W świetle tego przepisu kontroli poddany być może akt normatywny stanowiący przez administrację publiczną, na podstawie którego wydano orzeczenie naruszające wolności lub prawa skarżącego. Do kategorii skarg można zakwalifikować także skargę powszechną do sądu administracyjnego, z której skorzystać może każdy, czyj interes prawny został naruszony

przepisami aktów z zakresu administracji publicznej. Chodzi tu przede wszystkim o skargę kierowaną do NSA np. na decyzje i inne czynności oraz bezczynność administracji miejscowej.

Drugi rodzaj społecznej kontroli instytucjonalnej – pośredni – charakteryzuje się kontrolą wykonywaną nie wprost z ramienia samych obywateli, ale przez ich sformalizowane, trwale zrzeszenia lub też za pośrednictwem innych podmiotów, np. telewizji, prasy czy radia. Rola środków masowego przekazu przejawia się w dwóch płaszczyznach. W pierwszej one występują w charakterze podmiotów przekazujących oceny, spostrzeżenia, uwagi czy też roszczenia obywateli wobec administracji żądających naprawienia błędów. W drugiej – w charakterze wyrażycieli ocen, przekonań, uwag itd. obywateli w związku z określoną działalnością administracji publicznej. Środki masowego przekazu ujawniają i krytykują negatywne zjawiska życia społecznego i gospodarczego, oceniając je z punktu widzenia zwykłego obserwatora administracji publicznej.

Drugim rodzajem społecznej kontroli wyróżnianym na podstawie sposobu jej wykonywania jest kontrola pozainstytucjonalna. W związku z brakiem jej prawnego uregulowania niemożliwe jest jej precyzyjne zdefiniowanie. Przyjęło się więc, że jest ona równoznaczna z szeroko pojętą opinią publiczną. Jej istnienie w państwie demokratycznym przeciwdziała kształtowaniu się władzy publicznej jako czynnika zwierzchniego nad interesami społeczeństwa i nim samym. Stanowisko opinii publicznej ogranicza więc działania administracji mogące budzić społeczny przeciw i dezaprobatę¹¹.

Wybrane formy społecznej kontroli administracji

W tej części artykułu zostaną poruszone dwie formy społecznej kontroli administracji publicznej. Przedstawione aspekty obejmują materię stosunkowo nową, gdyż udostępnianie informacji publicznej

¹¹ B. Czarnecki, *Spółeczna kontrola administracji publicznej*, [w:] *Relacje interpersonalne z perspektywy nauk administracyjnych*, red. P. Szreniawski, Lublin 2010, s. 30–31.

reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej z 2001 r.¹² oraz budżet partycypacyjny – swoiste *novum*, gdzie podstawę prawną stanowi głównie „ustawa samorządowa”¹³. Wskazane formy zasługują na szczególną uwagę ze względu na swoje cechy odróżniające je od innych, jak: szczególnie zaangażowanie obywateli w sprawy społeczeństwa, wzrost zainteresowania problemami grupy społecznej, w której żyją, uzyskiwanie szczegółowych informacji o działalności administracji publicznej i możliwość realnego wpływu na działanie administracji. Należy wskazać, iż wymienione formy należą do społecznej instytucjonalnej kontroli społecznej, a równocześnie wyraźnie wpływają na kontrolę pozainstytucjonalną, kształtując opinię publiczną.

Twórcy ustawy o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r. w swych założeniach zakładali zapewne, że prawo do informacji publicznej ma być prawem powszechnie dostępnym każdemu, kto zechce mieć wgląd w sprawy publiczne, wykorzystując ów system jako element powszechnej kontroli społecznej. Sam fakt uchwalenia przez polski parlament tej ustawy był powszechnie oczekiwany i ocenić go należy jako ze wszech miar pozytywny. To, iż obowiązuje w Polsce odrębna ustawa określająca dostęp do informacji publicznej, należy uznać za sukces naszej demokracji. Jednak nie o tryumf jawności nam chodzi, gdy w praktyce ustawa często jest trudna do stosowania. Moim zdaniem za największy sukces ustawodawcy należałoby uznać sposób zdefiniowania informacji publicznej w treści art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Stanowi on odzwierciedlenie właściwego sposobu pojmowania rzeczywistości i staje się przez to zasadą kierunkową pomocną we właściwej interpretacji przepisów ustawy. Zgodnie z nim za informację publiczną uznaje się każdą informację o sprawach publicznych. Zaletą tego typu definicji jest objęcie jej zasięgiem bardzo szerokiej sfery faktów i informacji, przez co kształtuje to generalną zasadę, iż każda informacja o sprawach publicznych jest

¹² Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) (dalej: u.d.i.p.).

¹³ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

jawna. Obrazowo można stwierdzić, iż od wejścia w życie u.d.i.p. administracja publiczna jest jak okręt pływający po oceanie jawności, na którym pojawiają się niekiedy wysepki utajnienia¹⁴.

Bezpłatny jest etap dostępu do informacji publicznej, przez co należy rozumieć szereg czynności związanych ze złożeniem wniosku w sprawie dostępu do informacji publicznej, chyba że zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. zasady udostępniania danych informacji są uregulowane w przepisach innych ustaw określających te sprawy odmiennie. Również bezpłatne jest udostępnianie informacji publicznej, chyba że obejmuje to formę wnioskową, o której mowa w art. 10 ust. 1 u.d.i.p., lub też chodzi o dostarczenie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Koszty dodatkowe, jakie mogą być pobierane, nie mogą obejmować kosztów osobowych, a jedynie koszty materialne związane z udostępnianiem informacji publicznej w formie i w sposób wskazany przez zainteresowanego we wniosku.

Należy podkreślić, iż prawo dostępu do informacji publicznej pozwala na rzeczywisty udział w życiu społeczności lokalnej, a co więcej – wpływa na działania administracji publicznej. W ten sposób mieszkańcy są świadomi działań administracji publicznej i mają możliwość wpływania na jej działania. Należy podkreślić, iż w ten sposób administracja publiczna zyskuje na efektywności, co głębiej zostanie omówione w dalszej części pracy.

W dalszej kolejności należy przejść do nieco innej formy kontroli, jaką jest budżet partycypacyjny. Budżet partycypacyjny – w Polsce często nazywany „obywatelskim” – to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych. Badacze budżetu partycypacyjnego – np. goszczący ostatnio w Polsce G. Allegretti czy mniej znani S. Baierle, G. Baiocchi, Y. Cabannes i Y. Sintomer – wyodrębniają

¹⁴ P. Sitniewski, *Bezpłatność czy bezkosztowość udostępniania informacji publicznej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 545.

kilka podstawowych i kluczowych, ściśle powiązanych kryteriów, które odróżniają go od innych praktyk angażujących mieszkańców¹⁵.

Budżet partycypacyjny stanowi narzędzie, dzięki któremu mieszkańcy mogą sprawować kontrolę nad władzami. Dyskusja z mieszkańcami jest tutaj czymś więcej niż tylko konsultacją, przynosi bowiem wymierne efekty poprzez ich bezpośrednie włączenie w dokonywanie wyborów dotyczących terenu, na którym mieszkają¹⁶. Sprzyja integracji i aktywizacji mieszkańców, wymianie poglądów i opinii, realizuje cele edukacyjne i przyczynia się do budowy właściwych postaw obywatelskich, jak również sprzyja racjonalnemu wydatkowaniu pieniędzy publicznych¹⁷. Zwiększa się świadomość społeczna mieszkańców, ich zaangażowanie w sprawy obywatelskie, a dzięki temu wzrasta również efektywność rządów oraz skuteczność i przejrzystość sukcesów decyzyjnych. Budżet partycypacyjny najlepiej sprawdza się w podejmowaniu decyzji dotyczących polityki terytorialnej, ponieważ mieszkańcy nie tylko ustalają priorytety inwestycyjne oraz działania, które należy przeprowadzić, ale przede wszystkim tworzą razem koncepcję „wspólnego dobra” dla swojego miasta, co sprzyja urzeczywistnieniu zasady sprawiedliwości społecznej¹⁸.

Podsumowując, należy wskazać, iż samorządy, w których funkcjonuje instytucja budżetu partycypacyjnego, są znacznie związane opinią mieszkańców, zatem nie mogą samowolnie dysponować całym budżetem, ale muszą liczyć się zawsze z opinią mieszkańców. Ten sposób wydatkowania niesie ze sobą wiele korzyści, bowiem to społeczność decyduje o celu przeznaczenia części środków. Należy zaznaczyć, iż

¹⁵ W. Kębloski, *Budżet partycypacyjny*, Warszawa 2013, s. 8.

¹⁶ G. Alegretti, http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/Giovanni%20Allegretti_Najcz%20wazne%20pytania%20dotycz%20bud%20partycypacyjnego.pdf, s. 6 (10.02.2014).

¹⁷ B. Martela, *Ile partycypacji w budżecie obywatelskim?*, <http://www.partycypacjaobywatelska.pl/wydarzenie/141> (10.02.2014).

¹⁸ A. Kuriata, *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42869/03_Agnieszka_Kuriata.pdf (10.02.2014).

efekty decyzji przeznaczenia części środków widoczne są szybko, co jest przyczyną aktywizacji mieszkańców podczas podejmowania kolejnych decyzji o przeznaczeniu środków.

Wartość kontroli społecznej

Kontrola społeczna jest ważna z trzech powodów. Po pierwsze, jest realizacją podstawowych wartości społeczeństwa demokratycznego (np. podmiotowości obywatela, zaangażowania społecznego). Niedocenianie znaczenia wartości i możliwości ich realizacji w życiu społecznym jest niewątpliwie jedną z przyczyn patologizacji życia publicznego. Teorie tzw. kapitału społecznego pokazują, jak nieopłacalne (kosztowne) są działania społeczne, w których przestaje funkcjonować zaufanie¹⁹.

Po drugie, kontrola społeczna jest ważnym elementem nowatorskiej metody zarządzania. Doświadczenia z wprowadzeniem zmian w społeczności lokalnej, gdzie istotną rolę pełnią różnorodni interesariusze (wspólnoty mieszkańców, organizacje pozarządowe, różne instytucje), pokazują, że nawet formalnie najbardziej racjonalne rozwiązania nie mogą być skutecznie wprowadzone wbrew, a nawet bez akceptacji zainteresowanych. Poczucie wpływu na proces zmian, w tym poczucie możliwości jego kontrolowania, oddziałuje na akceptację wprowadzonych zmian.

Po trzecie, kontrolę społeczną można traktować jako „tanią” (bezpłatną) metodę kontroli wewnętrznej. Idea controllingu jako sposobu zapobiegania niekorzystnym zjawiskom np. w funkcjonowaniu firm (zapobieganie jako „tańsze” niż naprawianie szkód) jest już powszechnie uznana. Odpowiednio wykorzystane zaangażowanie społeczne obywateli może stać się elementem sterowania (*control*) pracą instytucji²⁰.

Kontrola społeczna powinna przyczyniać się do bardziej efektywnego, skutecznego i użytecznego funkcjonowania kontrolowanej instytucji. Wydaje się jednak, że możliwości jej wykorzystania są znacznie szersze. Kontrola społeczna może być szansą na wykorzystanie zaangażowania

¹⁹ A. Rymśa, *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*, Warszawa 2007, s. 110.

²⁰ P. Frączak, *op.cit.*, s. 50.

obywateli dla realizacji słuszych idei. Po pierwsze, przy podejmowaniu decyzji warto znać poglądy wszystkich zainteresowanych. Poparcie społeczne jest ważnym argumentem w dyskusji z decydentami (wystarczy przytoczyć przykład zgłoszonego jeszcze w 1999 r. projektu ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, pod którym zbierano podpisy obywateli). Firmy prywatne zrozumiały już, że branie pod uwagę zdania opinii publicznej nie tylko w kwestii produktu, który dostarczają, ale i wizerunku firmy przynosi wymierne korzyści (idea odpowiedzialnego biznesu). Nie ma wątpliwości, że ten sam mechanizm dotyczy również instytucji publicznych.

Po drugie, oczywiście nie zawsze większość ma rację i choć opinii publicznej nie można lekceważyć, ważne są także opinie ekspertów. Nie od dziś wiadomo, że organizacje pozarządowe często mają w swoich szeregach bardzo wyspecjalizowanych ekspertów, których opinie powinny być brane pod uwagę. Można tu dodać, że opinie te bardzo często są darmowe (wykonane w ramach działań społecznych), choć w moim przekonaniu, o ile to możliwe, warto jest za takie ekspertyzy płacić; w dyskusjach warto mieć za partnera stabilną finansowo organizację.

Po trzecie, kontrola społeczna może być elementem poszukiwania oszczędności i unikania kłopotów. Warto wsłuchiwać się w głos krytyki nie dlatego, że zawsze trzeba mu ulegać, ale dlatego, że prawie zawsze tkwi w nim informacja o tym, co w działalności naszej instytucji jest słabym punktem.

Po czwarte, warto zwrócić uwagę na to, że zaangażowanie społeczne można przeliczyć na konkretne efekty. Dotyczy to nie tylko efektu pozytywnego wizerunku firmy, ale w przypadku publicznych instytucji także innych obszarów, w szczególności dwóch kwestii:

Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organy administracji publicznej z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej i jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub nadzorowane przez te organy z wyłączeniem prowadzonej przez te jednostki działalności gospodarczej mogą korzystać z pracy wolontariackiej.

W ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi możliwe jest nie tylko zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym (co może łączyć się z oszczędnościami), ale także uzyskiwanie (np. w ramach projektów partnerskich) dodatkowych środków na działania wspierające lub uzupełniające działania instytucji i poddania się kontroli społecznej (np. przez wolontariuszy czy partnerów)²¹. Zatem możliwe jest zaoszczędzenie pieniędzy przez konkretną jednostkę poprzez przekazanie zadań innym podmiotom, a także pozyskiwanie dodatkowych funduszy lub uzupełnianie, wspieranie tych instytucji poprzez m.in. kursy dla bezrobotnych realizowane przez wolontariuszy – nauczycieli – i gminę udzielającą pomieszczeń i środków pieniężnych w tym celu. Ten sposób pozwala na wspólną, pełną realizację celu i wypełnianie potrzeb obu podmiotów.

SOCIAL CONTROL AND CITIZENS' INFLUENCE ON THE FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION

SUMMARY

It is hard to imagine public administration without an appropriate control, and especially without social control. The subject of social control is worth a closer look so that ways can be found to increase the efficiency of public administration. The thesis provides the established definitions of social control and presents the classification of various types of social control.

Finally, the article discusses the characteristic novelty of social control, namely free access to public information and information on participatory budgeting, emphasizing the role of these particular forms of control. The thesis confirms that providing access to public information and participatory budgeting should be strongly identified with efficiency of public administration system. Moreover, the thesis highlights the value of social control and shows the possibility of using the effects of social control for the benefit of public administration, as well as for the citizens.

²¹ *Ibidem*, s. 51–52.

KONTROLA SPRAWOWANA PRZEZ ŚRODKI MASOWEGO PRZEKAZU

Kontrola jest to działanie, którego celem jest ustalenie stanu faktycznego, jest ono związane z określonym podmiotem. W pierwszej kolejności polega ona na sprawdzeniu zachowania się określonego podmiotu w danej sytuacji (zweryfikowaniu poprawności jego działania) czy też zbadaniu jego stanu organizacyjnego. Kolejnym krokiem jest zestawienie otrzymanego wyniku z postulowanym rezultatem. Porównanie to następuje na podstawie kryterium określonego w prawie, a na celu ma: wykazanie rozbieżności między stanem pożądanym a stanem faktycznym, ustalenie przyczyn takiej sytuacji, a także sformułowanie zaleceń co do usunięcia takiego stanu i zapobiegania mu na przyszłość¹. Należy odróżnić kontrolę od nadzoru, gdyż kontrola kończy się wynikiem kontroli, nadzór zaś jest pojęciem szerszym, które zawiera w sobie elementy kontroli, ale stwarza także możliwość władczego oddziaływania podmiotu nadzorującego na podmiot kontrolowany w celu usunięcia już zaistniałych niezgodności, a także zapobiegania powstawaniu ich w przyszłości². Można wyróżnić wiele rodzajów kontroli administracji, w tym m.in. kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną. Kontrola wewnętrzna może mieć odrębny charakter lub stanowić element więzi, jakie zachodzą między podmiotami administracji publicznej, takimi jak: kierowanie, nadzór czy koordynacja. Kontrola zewnętrzna natomiast dzieli się na państwową, która to wykonywana jest przez takie podmioty jak

¹ R. Giętkowski, *Kontrola*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 128.

² R. Giętkowski, T. Bąkowski, *Nadzór*, [w:] *Leksykon prawa...*, *op.cit.*, s. 152.

m.in.: NIK³, Rzecznik Praw Obywatelskich⁴, Trybunał Konstytucyjny⁵, Trybunał Stanu⁶, sądy powszechne oraz administracyjne, oraz niepaństwową (społeczną, obywatelską), która to sprawowana jest przez samych obywateli, organizacje społeczne czy też inne instytucje kontrolujące w danej sytuacji prawidłowość działania administracji. Przykładami takich właśnie podmiotów kontrolujących zaliczanych do kontroli społecznej są środki masowego przekazu⁷. Kontrola występuje w różnych zorganizowanych działaniach zarówno jednostki ludzkiej, jak i większych zbiorowości. Rezultaty przeprowadzonego postępowania kontrolnego w dużej mierze przesądzają o decyzjach podejmowanych w bliższym czy to dalszym okresie⁸.

Środki masowego przekazu to jeden z podmiotów sprawujących kontrolę społeczną (obywatelską), której celem jest umożliwienie obywatelom sprawdzenia, a także ocenienia działań administracji. Kontrola społeczna jest zjawiskiem niedefiniowanym przez żaden akt prawny, a definicje tego pojęcia można czerpać z doktryny. Według definicji J. Starościaka przytoczonej przez J. Jagielskiego kontrola społeczna są to wszelkie formy kontroli, które społeczeństwo wykonuje nad administracją, włączając w to kontrolę opinii społecznej. Szerokie ujęcie zjawiska kontroli społecznej obejmuje każde działanie organizacji, obywatela, grupy społecznej czy też organów państwowych mających charakter przedstawicielski, które za cel ma ukazanie braków, uchybień, niedoskonałości w pracy organów administracji czy jakichkolwiek innych instytucji państwowych i uspołecznionych⁹.

³ Zob. ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.).

⁴ Zob. ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 z późn. zm.).

⁵ Zob. ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r., nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

⁶ Zob. ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 925 z późn. zm.).

⁷ R. Giętkowski, *op.cit.*, s. 132–133.

⁸ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Koszalin 1998, s. 7.

⁹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 140–144.

Kontrola społeczna jest niezwykle istotna, gdyż sprawowana jest pośrednio bądź bezpośrednio przez samych obywateli. W ten sposób realizują oni swoje prawo do współuczestniczenia w działalności administracji¹⁰. Obywatele poprzez swoje działania kontrolne mogą istotnie wpływać na działanie administracji m.in. poprzez wskazanie alternatywnych rozwiązań mogących doprowadzić do efektywniejszego wykonywania przez nią zadań.

W literaturze przedmiotu kontrola społeczna nie jest ujmowana w sposób jednoznaczny. Występują różne rozbieżności co do tego pojęcia, autorzy wskazują na różne elementy tej kontroli, jej kategorie czy też formy. Wspólnym elementem łączącym stanowiska autorów jest podkreślenie istoty kontroli społecznej, która polega na zapewnieniu możliwości kontrolowania administracji publicznej poprzez jednostkę czy też grupę (np. w formie organizacji). Najbardziej zasadną kategorią kontroli społecznej wydaje się kontrola rozumiana jako całokształt możliwości, zarówno tych określonych przez przepisy prawa, jak i wynikających z samych faktycznych możliwości, jakie dana osoba, grupa osób czy też zrzeszenie może podjąć w celu wyrażenia opinii, oceny, zasygnalizowania błędów czy niedociągnięć dotyczących administracji publicznej. Charakterystyczne jest to, że takie wnioski i postulaty mogą być sygnalizowane na wszystkich płaszczyznach działalności administracji, a ich celem będzie skuteczne wyeliminowanie niedociągnięć¹¹.

Pojęcie środków masowego przekazu nie jest znane polskiemu ustawodawcy. Stanowisko na ten temat zajął WSA w Warszawie¹², który podziela pogląd, iż w wypadku braku definicji legalnej należy posłużyć się terminologią słownikową, która za środki masowego przekazu uważa środki komunikowania masowego. Zalicza się do nich zarówno urządzenia techniczne, które służą komunikacji poprzez przekaz obrazów,

¹⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 421.

¹¹ J. Jagielski, *op.cit.*, s. 144–145.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z 15 stycznia 2010r., III SA/Wa 1189/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

dźwięków czy też słowa pisanego, jak i instytucje zajmujące się przekazywaniem informacji z wykorzystaniem urządzeń technicznych.

Środki masowego przekazu to niejedyna forma kontroli społecznej, która w szerokim ujęciu obejmuje też kontrolę sprawowaną przez opinię publiczną czy oddziaływanie grup społecznych. Charakterystyczną cechą kontroli obywatelskiej jest fakt, iż granice między różnymi działaniami są bardzo płynne, co powoduje trudności klasyfikacyjne. Wśród przykładów takich jak referendum lokalne czy inicjatywa ustawodawcza można mówić zarówno o formie sprawowania kontroli, jak i wyrażenia opinii przez społeczeństwo w danej sprawie¹³.

Wśród środków masowego przekazu występują takie źródła, jak: prasa, radio, telewizja, internet, plakat, film czy też książka. Każdy z tych elementów ma istotny wpływ na codzienną pracę administracji publicznej, gdyż to właśnie za ich pośrednictwem społeczeństwo może bacznie kontrolować jej pracę.

W sytuacji nieprawidłowego działania organów administracji zgodnie z ustawą z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ każdemu przysługuje prawo skargi czy też wniosku. Problematykę tę szczegółowo reguluje dział VIII k.p.a. Przepisy tego działu są bardzo istotne z punktu widzenia jednostki, gdyż w sytuacji nieprawidłowości, uchybień czy też przewlekłego załatwiania sprawy przyznają jej możliwość reagowania. Ten podmiot kontroli społecznej to jedyna instytucja kontroli społecznej, która została w prawie w sposób całościowy unormowana. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹⁵ prawo do złożenia takiej skargi przysługuje każdemu. Obecnie obowiązująca Konstytucja nie nakłada wymogu posiadania obywatelstwa polskiego celem złożenia takiej skargi. Wymóg taki istniał przed wejściem w życie aktualnie

¹³ J. Łukasiewicz, *Kontrola obywatelska administracji publicznej*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 32.

¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja).

obowiązującej ustawy zasadniczej, czyli przed rokiem 1997¹⁶. Kodeks postępowania administracyjnego w rozdziale 4 działu VIII zawiera regulacje dotyczące udziału prasy i organizacji społecznych odnośnie do skarg i wniosków. Skargi i wnioski, które przekazane są przez redakcje prasowe, radiowe czy też telewizyjne do organów właściwych do ich rozpatrzenia, podlegają rozpoznaniu i załatwieniu w trybie przewidzianym dla zwykłej skargi czy też wniosku. Kodeks postępowania administracyjnego zrównuje zatem pozycje skarg i wniosków składanych przez poszczególne jednostki do pozycji skarg i wniosków, które to składane są przez podmioty wykonywujące kontrolę za pośrednictwem środków masowego przekazu, takich jak prasa, radio czy telewizja.

W odniesieniu do skarg i wniosków wątpliwa pozostaje kwestia, czy możliwość ich składania, która ma na celu rozpatrzenie indywidualnej sprawy wnoszącego, jest kontrolą społeczną. J. Jagielski w swojej monografii *Kontrola administracji publicznej* przekonuje do stanowiska negatywnego, argumentując, że w takiej sytuacji jednostka zabiega tylko i wyłącznie o swój indywidualny interes i nie ma to nic wspólnego z kontrolą społeczną, która ma na celu stworzenie jednostce możliwości sprawdzania, monitorowania działalności administracji, a także jej oceny¹⁷. Z powyższego twierdzenia można wysnuć wniosek, że gdyby dana sprawa nie dotyczyła bezpośrednio adresata i nie miała wpływu na jego osobistą sytuację, nie zainteresowałby, czyli nie ma tutaj miejsca kontrola administracji, a jedynie dążenie do zaspokojenia własnego prywatnego interesu.

Państwo powinno dążyć do budowania społeczeństwa obywatelskiego, dlatego też placówki publiczne udostępniają informacje dotyczące ich działalności za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej, w formie wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, a także na wniosek zainteresowanego. Kwestię tę reguluje ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁸. Możliwość wystąpienia z wnioskiem

¹⁶ J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 412.

¹⁷ J. Jagielski, *op.cit.*, s. 146.

¹⁸ Dz.U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

o udostępnienie informacji publicznej stwarza okazję do kontrolowania podejmowanych przez administrację publiczną działań, a także osób, które te działania podejmują.

Kontroli administracji za pośrednictwem internetu służą m.in. oświadczenia, ogłoszenia, obwieszczenia, których obowiązek zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁹ spoczywa na takich podmiotach administracji publicznej, jak gmina, powiat, województwo, ale także wielu innych organach, i to zarówno placówkach administracji rządowej, jednostkach samorządu terytorialnego, jak i innych podmiotach publicznych. Miejsce, z którego społeczeństwo może czerpać wiedzę o pracy administracji i podejmowanych przez nią działaniach, to również oficjalne dzienniki urzędowe, takie jak: Dziennik Ustaw, Monitor Polski, Wojewódzki Dziennik Urzędowy²⁰. Korzystanie z aktów prawnych za pomocą internetu jest w obecnie obowiązującym porządku prawnym bardzo istotnym elementem życia obywatelskiego, ponieważ od 1 stycznia 2012 r. zrezygnowano z drukowania tychże aktów na rzecz publikacji ich za pośrednictwem dokumentu elektronicznego. Od tego dnia dzienniki urzędowe wydawane są w postaci elektronicznej, a odstępowstwa mają miejsce tylko wtedy, gdy stanowi tak ustawa.

Wśród istotnych aktów, z jakimi jednostka może się zapoznać, korzystając z tego właśnie źródła, są m.in. akty prawa miejscowego. Wśród aktów prawa miejscowego, które mają na celu poprawę życia społeczności lokalnej, istotne miejsce zajmuje uchwała budżetowa. Zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²¹ na wójcie/burmistrzu/prezydencie miasta ciąży obowiązek ogłoszenia uchwały budżetowej oraz sprawozdania z jej wykonania. Uchwała budżetowa jest to akt prawny, który zgodnie z art. 212 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²² określa m.in. łączną kwotę pla-

¹⁹ Zob. rozporządzenie MSWiA z 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. z 2007 r., nr 10, poz. 68).

²⁰ Zob. ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r., nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

²¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

²² Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

nowanych dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jak również jej wydatków. Akt ten jest niezwykle istotny z punktu widzenia społeczności lokalnej zamieszkującej dany obszar, gdyż przesądza w szczególności o inwestycjach, które mogą być podjęte na terytorium danej społeczności. Kwestia przeznaczania środków publicznych to bardzo istotny element wykonywania zadań przez organy samorządowe, a sprawozdanie z wykonania uchwały budżetowej w porównaniu z samą uchwałą ukazuje realizację zadań w zakresie wykorzystywania środków pieniężnych, daje ogłęd tego, jak wygląda realizacja wcześniej założonych ustaleń określonych w uchwale budżetowej, a także stwarza doskonałą możliwość do kontroli ich prac.

Za pośrednictwem internetu można kontrolować pracę wielu organów administracji publicznej, i to nie tylko samorządowej. W sytuacji negatywnej oceny podmiotu kontrolowanego, np. osoby sprawującej funkcję wójta/burmistrza/prezydenta miasta, może to skutkować nieoddaniem głosu na tę osobę w nadchodzących wyborach samorządowych. W polskim społeczeństwie taka aktywność i kontrola mieszkańców nie jest zbyt widoczna, gdyż niezbyt często zapoznają się oni z aktami prawnymi wydawanymi przez ich organy samorządowe. Trzeba jednak wskazać, iż możliwość taka istnieje. Dzięki takiemu źródłu jak internet można mieć dostęp do aktów prawnych oraz zapoznać się z różnymi informacjami na temat działania administracji publicznej, gdyż środek ten spełnia również role zbliżone do prasy, radia czy telewizji – jest źródłem codziennych informacji.

Takie elementy życia codziennego jak codzienna prasa czy zapoznanie się z informacjami poprzez radio i telewizję to kolejne istotne elementy życia społecznego. Za pośrednictwem takich właśnie źródeł bardzo łatwo manipulować opinią publiczną, przekazując jej nieprawdziwe informacje bądź niektórych po prostu nie przedstawiając.

Ochronie przed nadużyciami, które mogłyby powstać wskutek nierzetelnej pracy osób zajmujących się przekazem tych wiadomości, służą przepisy prawne. Stosowne regulacje można znaleźć m.in. w Prawie prasowym. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy prasa zobowiązana jest do

prawdziwego przedstawiania omawianych w niej zjawisk. Dziennikarz podlega obowiązkowi działania zgodnie z etyką zawodową oraz zasadami współżycia społecznego, gdyż jego zadaniem jest służba społeczeństwu i państwu. Cięży na nim obowiązek zachowania szczególnej staranności i rzetelności w zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych, zwłaszcza jeśli chodzi o zgodność z prawdą uzyskanych informacji lub podanie ich źródła. Istotne jest też to, iż zgodnie z zasadą wolności słowa, a także prawa do krytyki każdy obywatel może udzielić prasie informacji. Zapis ten pozwala na możliwość przedstawienia za pośrednictwem prasy różnych stanowisk, których analiza pozwala na wypracowanie stosownych poglądów wśród jej odbiorców. Na organach czy przedsiębiorstwach państwowych, innych państwowych jednostkach organizacyjnych, a także organizacjach spółdzielczych w sytuacji przekazania krytyki prasowej pod ich adresem ciąży obowiązek udzielenia odpowiedzi. Musi ona nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie jednego miesiąca. Wynika to z art. 6 ust. 2 Prawa prasowego. Podmioty te udzielają stosownych wyjaśnień co do zaistniałej sytuacji, przekazują swoje stanowisko w danej sprawie, udzielają informacji, dlaczego w danej sytuacji podjęły takie, a nie inne działania. Możliwe jest, iż za pośrednictwem prasy dana wiadomość zostanie przekazana w sposób nieprawidłowy bądź też fałszywy, dlatego też istotne jest, aby istniała możliwość reakcji. W sytuacji, gdy dany autor, dziennikarz wykonuje swe zadania w sposób sprzeczny z ustawą, ciąży na nim odpowiedzialność prawna.

O tym, iż prasa odgrywa bardzo istotną rolę, można również dowiedzieć się z uzasadnienia postanowienia SN z 7 lutego 2007 r.²³. W uzasadnieniu tym można znaleźć odwołania do orzecznictwa ETPCz w Strasburgu, który to stwierdza, iż prasa odgrywa zasadniczą rolę, której celem jest zapewnienie właściwego działania systemu demokratycznego. Mimo tego, że na prasie ciąży obowiązek przekazywania informacji, a także poglądów, które dotyczą kwestii politycznych i organów państwowych,

²³ Postanowienie SN z 7 lutego 2007r., III KK 236/06, OSNKW 2007/6/50.

trzeba pamiętać, iż nie może ona przekroczyć pewnych granic, takich jak ochrona bezpieczeństwa narodowego czy integralność terytorialna²⁴. Wskazanie na pewną granicę działania prasy, przekazywanych przez nią informacji jest bardzo istotne, gdyż nieodpowiednie pełnienie misji dziennikarza może przyczynić się do narażenia na szkodę państwa polskiego m.in. poprzez wyjawienie poufnej informacji państwowej, jak również samych obywateli, którzy za pośrednictwem tego rodzaju przekazu mogą być wprowadzani w błąd, a świadome wprowadzanie czytelnika prasy w błąd, manipulowanie nim jest niedopuszczalne.

W postanowieniu SN znajduje się również wskazanie na fakt, iż zagrożenie dla takich dóbr, jak godność, cześć i dobre imię, może mieć miejsce zwłaszcza za pośrednictwem wolnej prasy. Z tego też względu zostały wprowadzone stosowne regulacje prawne mające na celu wyeliminowanie tego typu zachowań. Odzwierciedlenie tego typu postanowień znajduje wyraz w art. 53 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji²⁵, a także w ustawie z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny²⁶. Dla środków masowego przekazu istotny jest art. 212 k.k., który wskazuje na pomówienie za pośrednictwem środków masowego komunikowania.

Internet, w którym również są zamieszczane różnego rodzaju informacje, m.in. takie, jakie można znaleźć w codziennej prasie, jest miejscem, w którym naruszenie praw osobistych może być dla poszkodowanego szczególnie dotkliwe ze względu na szeroki zasięg rozpowszechniania zamieszczanych tam treści. Taka sytuacja może wpływać na treść, a także zakres roszczeń poszkodowanego, również co do wysokości zadośćuczynienia za doznaną krzywdę moralną²⁷. Takiego rodzaju naruszenia mogą odnosić się zarówno do osób nieusytuowanych w administracji publicznej, jak i do tych, które w niej funkcjonują. Osoby piastujące

²⁴ Zob. wyrok ETPCz z 16 marca 2000 r., Özgün Gündem przeciwko Turcji 23144/93, Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

²⁵ Dz.U. z 2011 r., nr 43, poz. 226 z późn. zm. (dalej: ustawa o radiofonii).

²⁶ Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z późn. zm.

²⁷ J. Barta, R. Markiewicz, *Postęp techniczny w mediach*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, s. 198.

określone stanowiska publiczne często mogą być szczególnie narażone na utratę dobrego imienia wskutek wykonywania swej codziennej pracy. Konieczność podejmowania decyzji, które często nie są satysfakcjonujące dla ich adresatów, naraża na tego typu sytuacje. Takie naruszenie dobrego imienia stwarza również możliwość ubiegania się o sprostowanie nieprawdziwej, krzywdzącej informacji na łamach środka przekazu, w którym to naruszenie nastąpiło. Postanowienia Prawa prasowego zawierają szczegółowe regulacje odnośnie do formy, a także sposobu, w jaki publikuje się owo sprostowanie. Następuje to w drodze rozróżniającej sposób i termin w zależności od tego, za pośrednictwem jakiego środka masowego przekazu została dana informacja przekazana, a także ze względu na charakter programu²⁸.

Sąd Najwyższy w ww. postanowieniu²⁹ zajął się sprawą kasacji wniesionej przez pełnomocnika oskarżyciela prywatnego, której przedmiotem był art. 212 k.k. Sprawa dotyczyła radnego sejmiku wojewódzkiego, który twierdził, iż naruszone zostało jego dobre imię wskutek pomówienia właśnie poprzez środki masowego przekazu. Sprawa ta pokazuje tendencję, iż jest to najszybszy sposób dotarcia do obywatela. W sprawie tej kasacja została oddalona ze względu na to, że krytyka owego radnego okazała się prawdą, jednak można dzięki temu zauważyć daleko idące możliwości mediów. Obywatele swe dobre imię mogą wystawić na szwank poprzez nieodpowiednie zachowanie, jednak problem pojawia się w sytuacji, gdy art. 212 k.k. rzeczywiście zostanie naruszony i dobre imię człowieka niesprawiedliwie zostanie zszargane. W takim przypadku często nawet orzeczenie sądu nie jest w stanie zmienić punktu widzenia społeczeństwa. Informacja przekazywana przez tego typu środki jest bardzo niebezpieczna, gdyż często może utrudnić funkcjonowanie danej osoby w społeczeństwie na takich samych warunkach, jakie istniały w czasie przed zaistnieniem owej informacji w środkach masowego przekazu.

²⁸ I. Dobosz, *Sprostowania w mass mediach*, [w:] *Prawo mediów...*, *op.cit.*, s. 398.

²⁹ Zob. postanowienie SN z 7 lutego 2007 r., III KK 236/06, OSNKW 2007/6/50.

Media zajmują bardzo istotną pozycję we współczesnych państwach demokratycznych, nie mogą zatem być ograniczane w ujawnianiu informacji, nawet jeśli chodzi o informacje dotyczące podmiotów sprawujących władzę. Sytuacja ta nie odnosi się do wiadomości, które ze względu na bezpieczeństwo państwa polskiego oraz zastrzeżenie w innych ustawach wymagają zachowania tajemnicy. Obywatele muszą wiedzieć, w jaki sposób ich przedstawiciele wykonują zadania publiczne, aby móc ich potem z tego rozliczyć.

We współczesnym państwie demokratycznym media muszą swe zadania wykonywać na podstawie wolności wyrażania poglądów, a także uzyskiwania i rozpowszechniania informacji. Organem, który jest odpowiedzialny za gwarancje wolności i prawa obywateli w przekazach radiowych i telewizyjnych, jest powołana na mocy ustawy o radiofonii Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Podmiot ten stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji, a także interesu publicznego za pośrednictwem radia i telewizji. Instytucja ta znajduje swe umocowanie w rozdziale IX Konstytucji zatytułowanym *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*. KRRiT jest podmiotem, który samodzielnie prowadzi politykę państwa na obszarze wyłączonym spod ustaleń rządowych. Posiada ona niezależność polityczną. Gwarantuje to m.in. zakaz przynależności jej członków do partii politycznej, związków zawodowych oraz prowadzenia takiej działalności publicznej, która nie pozwałaby na pogodzenie tego z jej statusem jako organu stojącego na straży wolności słowa. Warunek ten jest niezbędny dla zachowania neutralności w przekazywaniu informacji³⁰. Zgodnie z art. 21 ustawy o radiofonii publiczna radiofonia i telewizja swą misję realizują za pomocą programów i usług, które cechują się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością, innowacyjnością, a także wysoką jakością i integralnością przekazu. Celem KRRiT jest zatem prezentowanie za pośrednictwem radia i telewizji treści wiadomości w sposób uczciwy

³⁰ P. Sarnecki, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo mediów...*, *op.cit.*, s. 29–32.

i bezstronny, który umożliwia zapoznanie się z przekazem wolnym od jakichkolwiek stronniczych, nieprawdziwych ocen. Dla zjawiska kontroli społecznej istotne regulacje zawarte są w art. 21 ust. 2 pkt 4 i 8 ustawy o radiofonii. Punkt 4 stanowi, iż programy i inne usługi publicznej radiofonii i telewizji powinny umożliwiać obywatelom, a także ich organizacjom uczestnictwo w życiu publicznym za pomocą prezentacji zróżnicowanych stanowisk i poglądów, jak również wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej. Zapis ten pozwala na publiczne wyrażanie opinii na temat działalności podmiotów administracji publicznej, nawet jeśli nie jest ona jej przychylna. Istotny jest też pkt 8, który wskazuje na to, iż programy i inne usługi publicznej radiofonii powinny służyć zwalczaniu społecznych patologii. Zarówno pkt 4, jak i 8 ww. ustawy zezwala na wykonywanie kontroli społecznej właśnie za pośrednictwem radia czy też telewizji. Regulacje, które szczegółowo normuje ustawa o radiofonii, wskazują na istotę tej właśnie kontroli, a także na silną pozycję głosu społeczeństwa w kształtowaniu rzeczywistości.

O tym, że kontrola społeczna może pełnić istotną rolę, może zaświadczać m.in. sprawa podejrzenia nieprawidłowości w gliwickim magistracie. Obywatele sygnalizowali możliwość nadużycia władzy przez osoby piastujące funkcje publiczne. Sprawa dotyczy zarobków prezesów rad nadzorczych, a także sposobu ich powoływania. Kwestią tą zajął się NIK, a dowiedzieć się o tym można właśnie za pośrednictwem mediów. Fakt, że dana sprawa znajduje swój wyraz w środkach masowego przekazu i dowiaduje się o niej większa liczba adresatów, pomaga w zachowaniu standardów demokratycznego państwa prawnego, gdyż pojawia się większy nacisk społeczny na rzetelne ustalenie zaistniałych okoliczności³¹.

Wszelka kontrola administracji publicznej niezależnie od tego, czy jest to kontrola wewnętrzna, czy też zewnętrzna, stoi na straży wykonywania przez podmioty administracji publicznej zadań zgodnie z prawem

³¹ <http://www.fakt.pl/nik-w-gliwickim-urzedzie,artykuly,442315,1.html>.

i na podstawie przepisów prawa. O tym, że urzędy publiczne muszą działać właśnie w ten sposób, stanowi Konstytucja w art. 7, który brzmi: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Z zasady praworządności zawartej w tym artykule wynika bezwzględny obowiązek przestrzegania przepisów regulujących kompetencje, którego następstwem jest dopuszczalna możliwość ich przekazania zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz, o ile pozwalają na to przepisy prawa³². Kontrola administracji publicznej jest niezbędna dla zachowania prawidłowości, a także skuteczności działań podejmowanych przez stosowne osoby piastujące stanowiska publiczne. Działania te zapobiegają naruszeniom prawa lub owe nieprawidłowości wykrywają. W celu zachowania standardów demokratycznego państwa prawnego od osób wykonywujących takie funkcje wymaga się należytej staranności i działania zgodnego z prawem, jednak bez owej kontroli zarówno ze strony społeczeństwa, jak i samego państwa takie postępowanie mogłoby w mniejszym stopniu być praktykowane. Intencją tychże działań jest doprowadzenie do stanu, w którym administracja publiczna działa rzetelnie i zgodnie z prawem, a kontrola, której istnienie jest konieczne dla zapewniania bezpieczeństwa, będzie jedynie działaniem prewencyjnym, niewykazującym żadnych odstępstw czy też błędów.

Środki masowego przekazu dla osób zajmujących stanowiska publiczne stanowią realne zagrożenie w sytuacji nienależytego wykonywania przez nie swych obowiązków. Właśnie poprzez media, nacisk społeczny odpowiednie organy nadzorcze mogą być zmuszone do władczej ingerencji w pracę samego urzędnika. Sytuacja ta może nieść ze sobą ryzyko poważnych konsekwencji dla pracowników administracji, dlatego też media są tak niezwykle silnym środkiem kontrolowania administracji publicznej. Konsekwencje mogą zostać wyciągnięte przez samego przełożonego pracownika, jak i przez podmiot zewnętrzny. W odniesieniu do pracowników urzędu, np. gminy, w sytuacji nienależytego wykonywania

³² Zob. R. Giętkowski, K. Łokucijewski, *Dekoncentracja/koncentracja*, [w:] *Leksykon prawa...*, *op.cit.*, s. 52–55.

swych obowiązków pracownik podlegać będzie odpowiedzialności porządkowej, materialnej czy też za powierzone mu mienie, a umocowanie prawne do ukarania znajduje się w ustawie z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy³³. W sytuacji jednak, gdy pracownik popełni przestępstwo, podlegać będzie odpowiedzialności karnej, której przepisy zawarte są w k.k.

Wszelkie formy kontroli, w tym również kontrola społeczna, mają istotny wpływ na dalsze działania, które mogą zmierzać do ulepszenia działania administracji czy też wyeliminowania jej błędów. Należy jednak pamiętać o tym, że te instytucje kontroli same władczo reagować nie mogą. Telewizja, radio, internet, prasa to środki, które pokazują błędy i wady administracji, osób piastujących określone stanowiska publiczne, jednak samo wykazanie tych błędów czy niedociągnięć do niczego nie uprawnia. Mogą one jedynie te wady ukazać i zalecić pewne posunięcia w celu poprawy jakości świadczonych przez administrację usług, władczo natomiast wpłynąć na nią mogą jedynie organy nadzoru. Działań podmiotów kontrolujących nie można jednak lekceważyć, gdyż dzięki ich wynikom stosowne podmioty nadzorujące mogą władczo zareagować i doprowadzić do usunięcia naruszeń, na których istnienie nie zezwalają przepisy prawa.

CONTROL EXERCISED BY THE MASS MEDIA

SUMMARY

Control is an act which aims to check behaviour of a particular subject in a particular situation, or to examine its organization. The mass media control is exercised by subjects such as television, radio, Internet, press or books. Such control plays a significant role in a modern democratic state of law, that's why for its proper functioning, adequate law regulations are needed. State, through its suitable regulations, has to create a legal order in which freedom of all media is guaranteed as well as the security of citizens, which can be endangered through slander in television or press. Such control is crucial in modern world because it enables us, in an accessible way, to evaluate the work of administration by correlation between current and propound state.

³³ Dz.U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 z późn. zm.

PROKURATORSKA KONTROLA LEGALNOŚCI DZIAŁAŃ ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Prokuratorska kontrola administracji prowadzona jest z punktu widzenia legalności i ma na celu eliminowanie stanów niezgodnych z prawem. Odnosi się do decyzji administracyjnych, w których rozstrzygane są indywidualne sprawy z zakresu administracji, oraz do aktów normatywnych stanowiących przez administrację. W ramach prokuratorskiej kontroli decyzji administracyjnej prokurator jest uprawniony do badania, czy postępowanie administracyjne i zapadła w nim decyzja są zgodne z prawem¹. Wskazać należy, że przydatność instytucji udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym potwierdziła praktyka. Jest to instytucja, która służy społeczeństwu i wpływa na przestrzeganie prawa w państwie. Ponadto, przydatność prokuratorskiej kontroli administracji wynika także stąd, że kontrola prowadzona przez prokuraturę jest niewątpliwie fachowa i skuteczna. Dodać należy, że jest to kontrola obiektywna. Aktualnie pozycja ustrojowa prokuratury jest określona w ustawie z 20 marca 1985 r. o prokuraturze² oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 24 marca 2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury³. Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym jest uzasadniony ze względu na ustawowo określone zadanie prokuratury,

¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 409.

² Dz.U. z 2008 r., nr 7, poz. 39 z późn. zm.

³ Dz.U. nr 49, poz. 296 (dalej: regulamin prokuratury).

którym jest strzeżenie praworządności (art. 2 ustawy o prokuraturze). Natomiast z art. 3 ust.1 pkt 3 tej ustawy wynika, że zadanie to prokuratura wykonuje przez podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa m.in. w postępowaniu administracyjnym. Ustawa o prokuraturze nie określa tych czynności, stwierdza jedynie w art. 42, że udział prokuratora m.in. w postępowaniu administracyjnym określają odrębne ustawy. Ustawą taką jest k.p.a.⁴, który zawiera zamknięty katalog uprawnień prokuratora do udziału w postępowaniu administracyjnym (dział IV art. 182–189 k.p.a.)⁵. Ustawa o prokuraturze daje natomiast podstawy prawne do podejmowania czynności zmierzających do ustalenia, czy prokurator powinien przystąpić do udziału w postępowaniu i dokonać odpowiednich czynności procesowych. Prokurator występujący w postępowaniu administracyjnym określany jest jako tzw. uczestnik na prawach strony. Podkreślić należy, że nie działa on na rzecz określonego podmiotu, lecz jako rzecznik interesu społecznego w zakresie kontroli nad legalnością działania organów administracji publicznej. Występuje on w cudzej sprawie jako obrońca praworządności, a nie swojego własnego interesu prawnego. Wskazać należy, że prokurator nie wyłącza stron postępowania, wobec tego odmawia podjęcia czynności, gdy strona może jeszcze wnieść środki zaskarżenia w trybie zwykłym lub w trybach nadzwyczajnych albo gdy toczy się już postępowanie weryfikacyjne w trybie nadzoru (§ 382 ust. 2 i 3 regulaminu prokuratury). Prokurator jako przedstawiciel organu powołanego do strzeżenia praworządności, fachowy i kompetentny, samodzielnie rozstrzyga o swoim udziale w postępowaniu administracyjnym, a także o zakresie podejmowanych w związku z tym czynności⁶. Zakres uprawnień prokuratora (podobnie jak innych podmiotów na prawach strony) obejmuje wszystkie uprawnienia procesowe mieszczące

⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.).

⁵ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 977.

⁶ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 671–672.

się w zakresie praw procesowych stron z wyjątkiem tzw. czynności dyspozycyjnych, tj. czynności mających wpływ na byt lub tok postępowania (zawarcie ugody ze stroną, żądanie zawieszenia postępowania, żądanie umorzenia postępowania). Wskazać należy, że w jednym przypadku jednakże prokurator ma szersze uprawnienia niż strona. Chodzi o prawo wglądu do akt sprawy. Prokurator w celu zapewnienia zgodności z prawem przebiegu czynności i treści decyzji może w szerszym niż strona zakresie korzystać z materiałów sprawy. Odmienne niż strona nie jest on związany ograniczeniami w dostępie do akt sprawy. Prokurator, występując w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, nie przestaje być organem kontroli, dlatego też nie mogą być stosowane wobec niego ograniczenia w postaci wglądu do akt sprawy⁷. Jak wskazuje H. Starczewski: „Prokurator dla należytego wypełniania funkcji kontrolnej musi mieć możliwość zapoznania się z całym materiałem dowodowym. Do zachowania w tajemnicy wszelkich wiadomości objętych tajemnicą państwową i służbową prokurator jest zobowiązany z racji pełnionego urzędu”⁸. Jednocześnie w tej kwestii wypowiada się również W. Dawidowicz, który stwierdza, że do prokuratora jako rzecznika interesu publicznego nie stosuje się ograniczeń w jawności akt⁹. Powyższe poglądy zasługują na akceptację. W ogólnym postępowaniu administracyjnym prokuratorowi przysługują następujące uprawnienia kontrolne:

- prawo żądania wszczęcia postępowania administracyjnego (art. 182 k.p.a.),
- prawo żądania udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym (art. 183 k.p.a.),
- prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej (art. 183 k.p.a.).

⁷ Z.R. Kmiecik, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (zagadnienia dyskusyjne)*, „Annales UMCS” 2009–2010, vol. LVI–LVII, Sectio G – Ius, s. 113.

⁸ H. Starczewski, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym według Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Seminarium Kodeksu postępowania administracyjnego*, cz. 4, Warszawa 1981, s. 36.

⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 152.

W myśl art. 182 k.p.a. prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem.

Z powyższego przepisu wynika wprost, że prawo prokuratora do zwrócenia się z wnioskiem o wszczęcie postępowania uwarunkowane jest istnieniem celu, którego realizacji ma to postępowanie służyć. Celem tym jest usunięcie stanu niezgodnego z prawem¹⁰. Prokurator może wystąpić z takim żądaniem jedynie w przypadku beczynności organu administracyjnego niezgodnej z prawem. Przypadek taki ze strony prokuratury ma miejsce wtedy, gdy beczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny (§ 382 ust. 1 regulaminu prokuratury). W zasadzie będzie chodziło o przypadki, w których postępowanie administracyjne może być wszczęte przez organ administracji z urzędu¹¹. Prawo żądania wszczęcia postępowania nie przysługuje prokuratorowi w przypadkach, gdy w świetle przepisów prawa do wszczęcia postępowania wymagany jest wniosek strony, a więc gdy postępowanie może być uruchomione tylko z jej inicjatywy. Powyższy pogląd uzasadnia się twierdzeniem, że w takiej sytuacji nie można mówić o istnieniu stanu sprzecznego z prawem, co stanowi przesłankę skorzystania przez prokuratora z prawa żądania wszczęcia postępowania. Zauważyć należy, że w drodze wyjątku – ze względu na szczególnie ważny interes strony – organ administracji publicznej może wszcząć postępowanie z urzędu także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony (art. 61 § 2 k.p.a.). W takich wyjątkowych sytuacjach prawo wystąpienia z żądaniem wszczęcia postępowania przyznaje się także prokuratorowi, jednocześnie zastrzegając, że konsekwencje wszczęcia postępowania na żądanie prokuratora ze względu na interes strony muszą być takie same jak w przypadku, gdy organ wszczyna postępowanie z takiego powodu z własnej inicjatywy. Organ mógłby kontynuować takie postępowanie i zakończyć je decyzją merytoryczną tylko wtedy, jeśli uzyskałby na to

¹⁰ B. Czapski, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym*, „Problemy Praworządności” 1982, nr 3, s. 44.

¹¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, *op.cit.*, s. 671.

zgode strony. W przeciwnym razie obowiązany byłby postępowanie umorzyć. Pogląd taki nie znajduje już oparcia na gruncie obowiązującego regulaminu prokuratury, gdyż nie wymienia się już wśród okoliczności uzasadniających inicjatywę procesową prokuratora ani sytuacji, gdy bezczynność organu narusza prawa obywatela, ani sytuacji, gdy strona nie jest w stanie dochodzić swoich praw¹². Żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego wniesione przez prokuratora jest dla organu administracji wiążące, tzn. z chwilą wniesienia żądania do organu następuje wszczęcie postępowania. Wszczęcie postępowania na żądanie prokuratora nie jest uzależnione od woli organu. Inna jest natomiast sytuacja prawna organizacji społecznej żądającej wszczęcia postępowania. W przypadku organizacji społecznej o wszczęciu postępowania decyduje organ administracji publicznej. Żądanie przez prokuratora wszczęcia postępowania powoduje *ex lege* jego wszczęcie z chwilą złożenia żądania. Organ administracji publicznej zobowiązany jest do zapewnienia mu możliwości udziału w tym postępowaniu i realizowania przez niego uprawnień strony. Prokurator nie musi we wniosku zaznaczać, że chce brać udział w postępowaniu, o którego wszczęcie sam wniósł. Wskazać należy, że już samo zażądanie wszczęcia postępowania oznacza wyrażenie przez prokuratora woli uczestnictwa w tym postępowaniu. Prokurator sam decyduje, czy wystąpi o wszczęcie postępowania administracyjnego. Nie może jednak postępować w sposób dowolny. Jak zostało wspomniane, zobowiązany jest do skorzystania z tego prawa, gdy stwierdzi naruszającą prawo bezczynność organu administracyjnego. Powzięcie przez prokuratora wiadomości o naruszeniu prawa lub zagrożeniu prawa przez podmiot poddany prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa zobowiązuje go do działania¹³. Kwestią sporną w doktrynie jest ustalenie daty wszczęcia postępowania na żądanie prokuratora. Zdaniem J. Starościaka z uwagi na przyznanie prokuratorowi praw strony datę wszczęcia postępowania należy ustalać tak samo jak w przypadku

¹² Z.R. Kmicik, *Prokurator...*, *op.cit.*, s. 114–115.

¹³ R.A. Stefański, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym ogólnym i postępowaniu przed Naczelny Sąd Administracyjny. Do użytku służbowego*, Warszawa 1989, s. 17–18.

wszczenia postępowania na żądanie strony. Datą wszczęcia postępowania uruchomionego z inicjatywy prokuratora jest dzień doręczenia żądania właściwemu organowi administracji publicznej¹⁴. Pogląd ten podziela m.in. A. Wróbel, a także NSA w postanowieniu z 4 maja 1982 r.¹⁵. Odmiennie stanowisko w tej kwestii przyjmuje J. Borkowski¹⁶. Kolejnym uprawnieniem kontrolnym przysługującym prokuratorowi jest prawo udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym (art. 183 k.p.a.) niezależnie od tego, z czyjej inicjatywy zostało ono wszczęte. Celem przystąpienia prokuratora do udziału w postępowaniu administracyjnym jest zapewnienie tego, aby postępowanie i rozstrzygnięcie było zgodne z prawem. Prawo wzięcia udziału w postępowaniu przysługuje prokuratorowi z mocy prawa; organ administracji nie podejmuje w tym względzie żadnego postanowienia. Prokurator decyduje sam o tym, czy weźmie udział w postępowaniu. Prokurator zgłasza po prostu swoje wstąpienie do postępowania i od tej chwili staje się jego uczestnikiem. Udział prokuratora nie jest uzależniony – inaczej niż w przypadku organizacji społecznej żądającej dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby – od woli organu administracji publicznej. Organ nie jest władny nie dopuścić prokuratora do udziału w postępowaniu¹⁷. Wskazać należy, że prokurator może przystąpić do postępowania administracyjnego w każdym jego stadium, a więc w postępowaniu przed organem I instancji, w postępowaniu odwoławczym oraz w postępowaniu nadzwyczajnym. Prokurator może wziąć udział w tych postępowaniach na dowolnym etapie, tj. od momentu jego wszczęcia do wydania decyzji¹⁸. Prokurator powinien zgłosić swój udział – niezależnie od tego, w jakim stadium się ono znajduje – gdy ma uzasadnione podejrze-

¹⁴ J. Starościk, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 294.

¹⁵ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op.cit.*, s. 1039–1040, 147; postanowienie NSA z 4 maja 1982 r., I SA 72/82, niepubl.

¹⁶ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, *op.cit.*, s. 673.

¹⁷ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 97.

¹⁸ M. Kotulska, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublinska” 2006, nr 7, s. 98–99.

nie, że dotychczasowe postępowanie lub rozstrzygnięcie jest niezgodne z prawem. Prokurator włącza się do postępowania administracyjnego z własnej inicjatywy lub na żądanie organu prowadzącego postępowanie. Impulsem do przystąpienia do postępowania może być również prośba strony. Jednak i w takiej sytuacji prokurator nie jest związany ze stroną, gdyż może składać wnioski sprzeczne z interesem strony, jeśli wymaga tego jego zdaniem ochrona praworządności¹⁹. Organ administracji jest obowiązany zawiadomić prokuratora o wszczęciu postępowania lub o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora za potrzebny. Do uznania organu administracji publicznej należy zatem rozstrzygnięcie, czy i w jakim stadium postępowania zawiadomić prokuratora o tym, że jego udział jest potrzebny. Organ powinien jednak zawiadomić prokuratora o wszczęciu postępowania, gdy zostało ono wszczęte w celu weryfikacji decyzji wydanej w postępowaniu, w którym prokurator brał udział w rozumieniu art. 188 k.p.a., a także gdy postępowanie podlega wznowieniu z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Zasadne wydaje się również zawiadomienie prokuratora o toczącym się postępowaniu, jeśli w związku z przedmiotem postępowania istnieje potrzeba zastosowania ochrony karnej określonych dóbr²⁰. Przepisy k.p.a. nie określają formy włączenia się prokuratora do postępowania. Pozwala to przyjąć założenie, że może ono nastąpić w dowolnej formie. Zgłoszenie może nastąpić w formie pisemnej, ustnej, albo prokurator może uczynić to w sposób dorozumiany (na wzór zgłoszenia udziału w postępowaniu cywilnym). Konieczne jest jedynie takie wyrażenie woli przez prokuratora, które świadczy o tym, że zamierza on uczestniczyć w toczącym się postępowaniu²¹. Z chwilą powiadomienia organu administracji o tym, że zgłasza swój udział w postępowaniu, prokurator uzyskuje uprawnienia strony (art. 188 k.p.a.). Jak zostało wspomniane, prokurator nie jest stroną postępowania, lecz jego uczestnikiem na prawach strony. Przysługują mu prawa strony w znaczeniu procesowym

¹⁹ R.A. Stefański, *op.cit.*, s. 21; M. Kotulska, *op.cit.*, s. 99.

²⁰ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op.cit.*, s. 982.

²¹ R.A. Stefański, *op.cit.*, s. 23.

i nie staje się on stroną w znaczeniu materialnoprawnym. Prokurator nie uczestniczy w postępowaniu we własnej sprawie, lecz obok i niezależnie od strony. Może zgłaszać tylko takie wnioski, które może zgłosić strona, jak też wnosić środki prawne przysługujące stronie, tj. odwołania i zażalenia²². Przedmiotem kontrowersji w doktrynie jest dopuszczalność wniesienia przez prokuratora odwołania od decyzji w sytuacji, gdy nie brał on udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji w I instancji. Przeciwno takiej możliwości wypowiada się B. Adamiak. Autorka, powołując się na literalne brzmienie art. 183 § 1 k.p.a., stwierdza, że „z prawa prokuratora do udziału w każdym stadium postępowania nie można wyprowadzić jego legitymacji do wniesienia odwołania, bowiem postępowanie administracyjne w I instancji kończy się doręczeniem (ogłoszeniem) decyzji i w związku z tym nie można przyjąć, że chodzi tu o włączenie się do toczącego się postępowania”²³. Podzielając ten pogląd, należy podkreślić, że prokurator korzysta z praw strony na zasadzie art. 188 k.p.a., ale tylko wówczas, gdy przyjmie udział w postępowaniu, tj. poprzez wniesienie żądania wszczęcia postępowania lub poprzez przystąpienie do toczącego się postępowania. Przyjąć należy, że nie może on wnieść odwołania, jeśli w ogóle nie brał udziału w postępowaniu w I instancji. Odmienne stanowisko zaprezentował W. Czerwiński, który wskazuje, że skoro strona, która nie brała udziału w postępowaniu I instancji, może wnieść odwołanie od wydanej w nim decyzji, a k.p.a. kształtuje udział prokuratora na wzór udziału strony, to odmówienie prokuratorowi prawa wniesienia odwołania w sytuacji, gdy uprzednio nie uczestniczył w postępowaniu, nie jest zasadne²⁴. Z powyższym stanowiskiem nie można się zgodzić, ponieważ k.p.a. faktycznie kształtuje udział prokuratora na wzór udziału strony, ale zastrzec należy, że następuje to dopiero wtedy, gdy uzyskuje on status uczestnika na prawach strony. Natomiast nie uczestnicząc w postępowaniu, prokurator nie ma takiego sta-

²² *Ibidem*, s. 24.

²³ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 233.

²⁴ W. Czerwiński, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001, s. 235.

tusu. Uzyskuje go poprzez wniesienie żądania wszczęcia postępowania albo poprzez przystąpienie do toczącego się postępowaniu²⁵. Prokurator poprzez inicjowanie postępowania administracyjnego i udział w nim sprawuje kontrolę bieżącą w toku załatwiania określonej sprawy. Ponadto, jest on uprawniony także do sprawowania tzw. kontroli następczej polegającej na kontroli decyzji ostatecznych. W myśl art. 184 § 1 k.p.a. prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej. Sprzeciw to nadzwyczajny środek prawny przysługujący tylko prokuratorowi, powodujący wszczęcie postępowania w celu skontrolowania tego, czy decyzja ostateczna została wydana zgodnie z prawem. Przysługujące prokuratorowi prawo wniesienia sprzeciwu można odczytać jako jego uprawnienie, a nie obowiązek. Jednakże z uwagi na obowiązującą prokuratora zasadę legalizmu w razie stwierdzenia naruszenia prawa dającego podstawę do sporządzenia sprzeciwu prokurator jest obowiązany to uczynić. Sprzeciw jest nadzwyczajnym środkiem prawnym przysługującym tylko od decyzji ostatecznej. Wniesienie sprzeciwu od decyzji nieostatecznej nie jest dopuszczalne. Jeżeli jednak prokurator wnieś środek prawny od takiej decyzji, wówczas organ administracji publicznej powinien uznać taki wniosek prokuratora za odwołanie, jeżeli prokurator brał udział w postępowaniu zakończonym wydaniem tej decyzji²⁶. Ten nadzwyczajny środek prawny prokurator może wnieść jedynie w trzech grupach przypadków²⁷:

- w przypadkach uzasadniających wznowienie postępowania (art. 145 § 1 k.p.a.),
- w przypadkach uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 § 1 k.p.a),
- w innych przypadkach określonych przez przepisy prawa, dopuszczających uchylene lub zmianę decyzji ostatecznej.

Prokurator może wnieść sprzeciw tylko od decyzji wadliwej. Zastrzeżenie to jest istotne, gdyż niektóre przepisy dopuszczają w pewnych wa-

²⁵ Z.R. Kmiciek, *Prokurator...*, *op.cit.*, s. 118.

²⁶ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op.cit.*, s. 983.

²⁷ Z.R. Kmiciek, *Postępowanie...*, *op.cit.*, s. 98.

runkach możliwość uchylecia lub zmiany również niewadliwych (zgodnych z prawem) decyzji ostatecznych, gdy przemawia za tym interes społeczny (np. art. 154, 155, 161 k.p.a.) lub inne względy²⁸. Jak wskazuje Z.R. Kmieciak, wątpliwości budzi trzecia grupa przypadków wymienionych w art. 184 § 1 k.p.a., w których prokurator może wnieść sprzeciw, tj. przypadki gdy przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują uchylecie lub zmianę decyzji. Niejasne jest, czy uzasadnieniem sprzeciwu mogą być tylko względy legalności, czy również względy celowości (słuszności). Przyjmuje się, że prokurator jest rzecznikiem interesu społecznego w zakresie kontroli nad legalnością działania organów administracji, a ocena celowości rozstrzygnięcia nie wchodzi w zakres jego uprawnień. Ocena decyzji z punktu widzenia jej celowości byłaby wkraczaniem przez prokuratora na teren kontroli administracyjnej sprawowanej przez organy nadrzędne, a nie przez prokuratora. W doktrynie na ogół wyklucza się dopuszczalność wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa i która w każdym czasie może być uchylona lub zmieniona przez organ, który ją wydał (art. 154 § 1 k.p.a.), od decyzji, na mocy której strona nabyła prawo i która może być za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał (art. 155 § 1 k.p.a.), oraz od decyzji ostatecznej, która może być uchylona lub zmieniona przez naczelny organ administracji publicznej na podstawie art. 161 § 1 k.p.a. lub przez wojewodę na podstawie art. 161 § 2 k.p.a.²⁹. Pozostaje pytanie, czy prokurator może domagać się przywrócenia stanu zgodnego z prawem (usunięcia stanu niezgodnego z prawem), uzasadniając takie żądanie względami celowościowymi. Wydaje się bowiem, że ochrona praworządności powinna stanowić cel działań prokuratora, niekoniecznie zaś musi leżeć u podstaw środków prawnych umożliwiających jego osiągnięcie³⁰. Prokurator wnosi sprzeciw do organu właściwego do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylecia lub

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Z.R. Kmieciak, *Prokurator...*, *op.cit.*, s. 119.

³⁰ *Ibidem*, s. 120.

zmiany z innych przyczyn. Sprzeciw od decyzji wydanej przez naczelny organ administracji państwowej wnosi Prokurator Generalny (art. 184 § 3 k.p.a.). Z prawa wniesienia sprzeciwu prokurator korzysta samodzielnie z wyjątkiem przypadku przewidzianego w art. 154 § 1 pkt 4 k.p.a., tj. gdy podstawę do wniesienia sprzeciwu stanowi ta okoliczność, że strona nie brała udziału w postępowaniu bez własnej winy. W takiej sytuacji wnoszący sprzeciw obowiązany jest uzyskać zgodę strony³¹. Artykuł 186 k.p.a. stanowi, że w przypadku wniesienia sprzeciwu przez prokuratora właściwy organ administracji publicznej wszczyna w sprawie postępowanie z urzędu, zawiadamiając o tym strony.

Należy przyjąć, że z powyższego przepisu wynika zakaz odrzucenia sprzeciwu z powodów merytorycznych bez uprzedniego przeprowadzenia odpowiedniego postępowania co do istoty sprawy. Jeżeli prokurator wnosi sprzeciw, organ nie może odmówić przeprowadzenia odpowiedniego postępowania nadzwyczajnego, powołując się na bezzasadność sprzeciwu, np. twierdząc, że oczywiste jest, iż podniesiona w sprzeciwie wada decyzji lub postępowania w rzeczywistości nie miała miejsca. Organ może to uczynić z powodów formalnych, tj. gdy sprzeciw jest niedopuszczalny³². W świetle przepisów działu IV k.p.a. sprzeciw jest niedopuszczalny w następujących przypadkach: 1) gdy decyzja jest nieostateczna (jeżeli jednak prokurator uczestniczył w postępowaniu, sprzeciw od takiej decyzji należy potraktować jako odwołanie); 2) gdy sprzeciw oparty jest na okoliczności niestanowiącej podstawy do wzruszenia ostatecznej decyzji; 3) gdy okoliczność będąca podstawą sprzeciwu była już przedmiotem kontroli sądowej; 4) gdy prokurator wnosi sprzeciw z powodu niezawinionego nieuczestnictwa strony w postępowaniu albo z powodu niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę kwestionowanej decyzji, nie uzyskawszy wcześniej zgody strony na wniesienie sprzeciwu z tej przyczyny³³. W powyższych wypadkach organ, do którego prokurator skierował sprzeciw, będzie uprawniony do odmowy przeprowa-

³¹ M. Kotulska, *op.cit.*, s. 104.

³² Z.R. Kmiecik, *Prokurator...*, *op.cit.*, s. 118.

³³ *Ibidem*.

dzenia stosownego postępowania. Dodać należy, że prokurator nie jest dysponentem postępowania uruchomionego wniesionym przez niego sprzeciwem. W wyroku z 25 marca 1997 r. NSA stwierdził, że: „Wycofanie przez prokuratora sprzeciwu po wszczęciu postępowania z urzędu przez organ na zasadzie art. 154 § 2 w związku z art. 186 k.p.a. nie może być uznane przez ten organ za podstawę do umorzenia na podstawie art. 105 k.p.a. postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji”³⁴. Sprzeciw prokuratora powinien być załatwiony w terminie 30 dni od daty jego wniesienia. W razie niedotrzymania tego terminu stosuje się odpowiednio przepisy art. 36–38 (czyli przepisy regulujące tryb postępowania oraz sankcje służbowe w przypadku niezalatwienia sprawy w terminie). Wniesienie sprzeciwu nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej decyzji, jednak organ administracji publicznej, do którego wniesiono sprzeciw, obowiązany jest niezwłocznie rozpatrzyć, czy nie zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu. Obowiązek taki istnieje *ex lege*. Nie ma potrzeby, by prokurator składał w tym względzie wnioski. Organ administracji publicznej wstrzymuje wykonanie decyzji w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 152 § 2, art. 159 § 2), do chwili załatwienia sprzeciwu³⁵. Wskazać należy, że oprócz możliwości przedstawionych dotychczas prokurator może wnieść skargę na decyzję organu administracji publicznej do sądu administracyjnego. Obowiązuje tu reguła, w myśl której prokurator, który wniósł skargę na decyzję organu administracji publicznej do sądu administracyjnego, nie może jednak z tych samych przyczyn wnieść sprzeciwu (art. 189 k.p.a.). Wyrażony w powyższym przepisie zakaz odnosi się do sytuacji, gdy z tych samych przyczyn, na których miałby być oparty sprzeciw prokuratora, została uprzednio wniesiona skarga do sądu przez jakikolwiek uprawniony do tego podmiot, a nie tylko do sytuacji, gdy autorem skargi był prokurator. Podkreślić należy, że merytoryczne orzeczenie sądu nie może być poddane kontroli w postępowaniu administracyjnym, ponieważ zgodnie z art. 170 p.p.s.a. prawomocny wyrok sądu

³⁴ I SA 932/95, ONSA 1997, nr 4, poz. 189.

³⁵ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op.cit.*, s. 987.

administracyjnego wiąże nie tylko strony i sąd, który go wydał, ale także inne sądy i organy państwowe, wykluczając tym samym możliwość podjęcia sprzecznego z nim rozstrzygnięcia przez organ administracji. Bez znaczenia jest to, kto był inicjatorem postępowania sądownoadministracyjnego, w wyniku którego zapadł wyrok³⁶. Uprzednie wniesienie skargi do sądu z tej samej przyczyny, na której miałby być oparty sprzeciw, jest przeszkodą do wniesienia sprzeciwu tylko wtedy, gdy sąd rozpatrzył skargę pod względem merytorycznym (i w konsekwencji oddalił skargę; w razie jej uwzględnienia nie byłoby bowiem powodu do ponownego kwestionowania decyzji). Natomiast jeżeli sąd nie rozpoznał skargi pod względem merytorycznym, tylko ją odrzucił z powodów formalnych, to bez względu na to, co było przyczyną jej wniesienia, droga do złożenia sprzeciwu przez prokuratora nie zostanie zamknięta³⁷. Podkreślić należy, że nawet inna przyczyna niż podniesiona w oddalonej skardze do sądu nie będzie mogła uzasadniać wniesienia sprzeciwu, jeżeli przyczyna ta istniała i mogła być zbadana przez sąd w chwili orzekania. Kontrolując zgodność z prawem decyzji, sąd wojewódzki nie jest bowiem związany granicami skargi i powinien z urzędu rozpatrzeć wszelkie naruszenia prawa, a nie tylko, te które zostały podniesione przez skarżącego w skardze³⁸. Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym jest uzasadniony wówczas, gdy zachodzi potrzeba usunięcia stanu niezgodnego z prawem lub gdy jest to niezbędne dla zapewnienia tego, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. Przed przystąpieniem do postępowania niezależnie od tego, w jakiej formie to następuje, prokurator musi mieć informacje o naruszeniu prawa lub o jego zagrożeniu. *De lege lata* prokurator ma szerokie możliwości oddziaływania na postępowanie administracyjne; następuje ono w różnych formach procesowych. Jak zostało wspomniane, przysługuje mu prawo: inicjowania postępowania administracyjnego, udziału w toczącym się już postępowaniu, składania

³⁶ Z.R. Kmiciek, *Prokurator..., op.cit.*, s. 121.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

sprzeciwu od decyzji ostatecznej. Procesowe formy udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym stwarzają mu pełne możliwości kontroli przebiegu tego postępowania. Służą one przede wszystkim wypełnianiu przez niego jego funkcji strzeżenia praworządności. Ponadto, zakres uprawnień procesowych przysługujących prokuratorowi ułatwia sprawowanie przez niego kontroli, a także wpływa na jego efektywność i skuteczność³⁹. Praktyka ostatnich lat wykazała, że uprawnieniem, z którego prokuratorzy korzystają najczęściej w sprawach administracyjnych, jest wnioskowanie o wszczęcie postępowania. Z tego uprawnienia prokuratorzy korzystają prawie cztery razy częściej niż z prawa do wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej oraz ponad dziesięć razy częściej niż z prawa uczestnictwa w postępowaniu⁴⁰.

PROSECUTION OF THE LEGALITY OF STATE ADMINISTRATION AUTHORITIES

SUMMARY

Prosecutor's inspection of administration bodies is carried out from the point of view of lawfulness and its objective is to eliminate unlawful elements. It concerns administrative decisions in which individual administrative cases are solved and normative acts are made by administrative bodies. While exercising an inspection of administrative decisions, a prosecutor is authorised to check whether administrative proceedings resulting in a decision are in accordance with the law. A prosecutor has the following inspection rights: a right to demand initiation of proceedings, a right to participate in conducted proceedings and a right to object to the final decision. Furthermore, a prosecutor taking part in administrative proceedings has procedural powers of a party. While fulfilling his obligation to protect the law, a prosecutor does not act on behalf of a defined entity but becomes a spokesman of a social interest in respect of inspection of lawfulness of activities of administrative bodies.

³⁹ R.A. Stefański, *op.cit.*, s. 73.

⁴⁰ M. Kotulska, *op.cit.*, s. 107–108.

MARTA MULAWA

WPŁYW NADZORU W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ NA OPTIMALIZACJĘ WYKONYWANIA ZADAŃ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wstęp

Funkcjonowanie nadzoru w administracji rządowej jest niezwykle istotnym obszarem jej działalności. Nadzór polega na zabezpieczeniu przed naruszeniem prawa, powinien także służyć zapewnieniu optymalnego wykonywania zadań w sferze publicznej. Problematyka nadzoru sprawowanego przez administrację rządową jest niezwykle złożona. Niewątpliwie przed administracją stoją różnorodne wyzwania, do których nadzór musi się dostosować. Wciąż nieustalone standardy nadzoru stanowią utrudnienie dla ministerstw. Muszą one same wypracowywać rozwiązania swoich problemów związanych z funkcją nadzoru, nawet jeśli w znacznej części są one wspólne dla wielu instytucji¹. Sprawowanie nadzoru przez ministrów nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi demaskuje wiele problemów związanych z jego funkcjonowaniem.

I

Podejście do koncepcji nadzoru ulega przeobrażeniom. Pierwotnie nadzór służył egzekwowaniu nakazów, zakazów wydawanych przez władzę, współcześnie zaś, wypełniając funkcję reglamentacyjną, nadzór powinien służyć jak najpełniejszemu wykonywaniu zadań, spełnianiu celów przez administrację publiczną.

¹ *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012, s. 3.

Organ nadzorujący dysponuje środkami oddziaływania na postępowanie podmiotów, wobec których sprawuje nadzór. Nie ma jednak możliwości zastępowania tych podmiotów. Warto nadmienić, iż organ nadzorujący nie musi być jednostką nadrzędną w ramach struktury administracji publicznej, np. nadzór ministrów nad fundacjami czy też organami samorządu zawodowego². Mimo iż nie działają one w ramach administracji publicznej, realizują zadania społecznie istotne, a także posiadają uprawnienia tożsame z organami administracji publicznej³.

Nadzór daje możliwość wiążącego wpływania na podmioty nadzorowane. Ponadto, pozwala na ich kontrolę, a więc weryfikację prawidłowości działania jednostek organizacyjnych, ocenę ich działalności m.in. pod względem zgodności z prawem, poleceniami, celami czy też zadaniami.

Mimo iż regulacje prawne posługują się pojęciem nadzoru, nie istnieje jednak jego definicja normatywna. Doktryna definiuje nadzór jako uprawnienie organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego⁴. Inna definicja wskazuje, iż nadzór to oddziaływanie jednego podmiotu (nadzorującego) na inny podmiot (nadzorowany), które opiera się na szczegółowej kompetencji podmiotu nadzorującego uprawniającej go do władcze ingerowania w sferę praw i obowiązków podmiotu nadzorowanego⁵.

Regulacje prawne, wzajemne relacje pomiędzy nadzorującym i nadzorowanym dają możliwość władcze ingerowania w działalność jednostki nadzorowanej. Uprawnieniem władczym jest prawo kontrolowania i oceniania prawidłowości działań jednostek nadzorowanych⁶.

Nadzór ma przede wszystkim na celu oprócz zapewnienia przestrzegania prawa przez jednostki podległe lub nadzorowane zagwarantowanie realizacji ich celów czy zadań. Zarówno działania niezgodne z prawem, jak i nieskuteczne powinny być oceniane negatywnie. Władcze środki nadzoru

² *Ibidem*, s. 4.

³ *Ibidem*.

⁴ S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995, s. 48.

⁵ E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 23.

⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 125.

oraz działania o charakterze niewładczym mają służyć w osiągnięciu tego celu. Wypełnianie funkcji nadzorczych w sposób efektywny wymaga odpowiedniej, aktualnej wiedzy o jednostkach nadzorowanych. Wśród kryteriów nadzoru wyróżnia się legalność, celowość, gospodarność, jakość, terminowość itp., umożliwiając tym samym jego traktowanie jako określonej współodpowiedzialności za pracę jednostek nadzorowanych⁷. Nadzór powiązany jest z nadrzędnością i kierownictwem, nie może być zatem realizowany tylko na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych. Przepisy muszą ściśle określać organ, środki, zakres, a także regulować pozycję jednostek nadzorowanych w stosunku do nadzorujących⁸.

Za skuteczny można uznać taki nadzór, który koncentruje się na realizacji celów i zadań przez jednostki nadzorowane określone w przepisach prawa, przyjętych strategiach. Nadzór efektywny powinien przynieść pożądane efekty, uchronić jednostkę przed nieoczekiwanymi skutkami ryzyka. Taki nadzór występuje wówczas, gdy rezultaty działań przewyższają wysokość nakładów poniesionych przez organ nadzorujący. Dlatego też tak duże znaczenie mają niewładcze narzędzia nadzoru, które nie wymagają zmian w prawie wiążących się z angażowaniem organów administracji.

Mając na uwadze rodzaje nadzoru, możemy wyróżnić:

1. Nadzór formalno-prawny

Jego głównym celem jest zapewnienie przestrzegania prawa przez nadzorowane jednostki. Wśród narzędzi w tym obszarze można wyróżnić przykładowo uchylenie aktu wydanego przez organ nadzorowany (np. decyzji dyrektora fundacji⁹), stwierdzenie nieważności uchwały organu kolegialnego lub decyzji organu (np. uchwały senatu uczelni czy decyzji rektora¹⁰), wystąpienie do sądu o uchylenie uchwały (np. uchwały organu samorządu zawodowego¹¹).

⁷ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 59.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Na przykład art. 14 ustawy z 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej (Dz.U. z 1997 r., nr 30, poz. 163 z późn. zm.).

¹⁰ Na przykład art. 36 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2005 r., nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

¹¹ Na przykład art. 14 ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2009 r., nr 146, poz. 1188 z późn. zm.).

2. Nadzór właścicielski

Organ nadzorujący wpływa na podmioty gospodarcze czy też państwowe jednostki organizacyjne (będące współwłaścicielem lub zarządzającym mieniem Skarbu Państwa). Narzędzia tego nadzoru to: delegowanie reprezentantów Skarbu Państwa do rad nadzorczych spółek¹², wyrażenie zgody na podjęcie działań skutkujących nabyciem, zbyciem, wydzierżawieniem lub użyczeniem nieruchomości znajdujących się np. w trwałym zarządzie niektórych jednostek administracji rządowej¹³.

3. Nadzór finansowy

Sprawowany jest przez dysponentów części budżetowych. Jego zadaniem jest weryfikacja prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na finansowanie funkcjonowania jednostek administracji¹⁴. Narzędzia nadzoru finansowego to: kontrola dokonywania wydatków i realizacji innych procedur dotyczących gospodarowania środkami publicznymi, planowanie budżetowe, ocena sprawozdań finansowych, blokowanie planowanych wydatków finansowych budżetowych, dokonywanie przeniesień wydatków lub udzielanie upoważnień do dokonywania przeniesień kierownikom jednostek podległych¹⁵.

4. Nadzór merytoryczny

Pozwala utrzymać odpowiednią jakość wykonywanych przez jednostki zadań. Może to być np. nadzór pedagogiczny, naukowy, budowlany czy sanitarny. Powinien on zapewnić zgodność działań jednostek z zasadami obowiązującymi w danej dziedzinie¹⁶. Narzędzia nadzoru merytorycznego to przykładowo kontrola przestrzegania przepisów (np. weryfikacja zgodności zatrudnienia nauczycieli z wymaganymi

¹² Na przykład art. 12 ustawy z 30 sierpnia 2006 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1397).

¹³ Na przykład art. 46 ust. 13 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

¹⁴ *Analiza wybranych obszarów...*, *op.cit.*, s. 7.

¹⁵ Artykuł 171 ustawy z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

¹⁶ *Analiza wybranych obszarów...*, *op.cit.*, s. 8.

kwalifikacjami), polecenie prowadzenia postępowania dyscyplinarnego (np. w przypadku stwierdzenia plagiatu)¹⁷.

Narzędzia mogą być wspólne dla kilku obszarów, np. kompetencja odwoływania i powoływania osób kierujących jednostkami nadzorowanymi, analiza sprawozdań składanych przez podmioty nadzorowane.

II

W celu realnego wsparcia jednostek nadzorowanych nadzór powinien być sprawowany na bieżąco, a więc w sposób systemowy, nie zaś doraźnie, *ad hoc*. Podejmowanie wyłącznie działań nadzorczych *ad hoc* może łączyć się z niekorzystnymi skutkami związanymi z realizacją celów przez jednostki nadzorowane. Działania nadzorcze *ad hoc* polegają na kontrolach doraźnych, interwencjach związanych ze skargami na działalność jednostek nadzorowanych, redukując skutki nieprawidłowości, które już wystąpiły. Dlatego też, biorąc pod uwagę różnorodność prawną i organizacyjną jednostek nadzorowanych, stworzenie odpowiednich standardów nadzoru wspomogłoby jego funkcjonowanie.

Prawne ramy nadzoru nad organami administracji rządowej znajdują się w ustawach określających kompetencje Rady Ministrów: ustawie o Radzie Ministrów (dalej: u.r.m.)¹⁸ i ustawie o działach administracji rządowej (dalej: u.d.a.r.)¹⁹, a także w aktach prawnych regulujących zadania jednostek nadzorowanych. Ponadto, ustawa o finansach publicznych (dalej: u.f.p.) oraz ustawa o kontroli w administracji rządowej (dalej: u.k.a.r.)²⁰ określają niektóre kompetencje oraz przyśługujące środki nadzoru.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 992 z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r., nr 141, poz. 943).

²⁰ Ustawa z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2011 r., nr 185, poz. 1092 z późn. zm.).

Prezes Rady Ministrów, kierując pracą rządu, dysponuje kompetencjami:

- kierowniczymi (wyznaczając ministrom zadania do wykonania, sposób realizacji polityki rządu, żądając sprawozdań, dokumentów od ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów),
- koordynacyjnymi (gwarantując realizację polityki rządu, tworząc komitety),
- kontrolnymi (kontrolując realizację zadań rządu, jednostek podległych, nadzorowanych przez ministrów, koordynując kontrolę zarządzaną przez inne organy administracji rządowej).

Nadzoruje on także niektóre organy i jednostki, które nie wchodzi w skład administracji rządowej. Przysługujące Prezesowi środki nadzoru są podobne do przysługujących ministrom wobec nadzorowanych jednostek. Ponadto, korzysta on także ze środków o charakterze niewładczym.

Ustawa o Radzie Ministrów określa kompetencje nadzorcze ministrów w stosunku do jednostek podległych lub nadzorowanych. Kompetencje te dotyczą kilku obszarów, takich jak:

- organizacja – tworzenie i likwidacja jednostek organizacyjnych,
- obszar personalny – powoływanie, odwoływanie kierowników jednostek organizacyjnych i ich zastępców,
- kontrola – prowadzenie kontroli jednostek podległych i nadzorowanych,
- koordynacja – gwarantowanie współdziałania jednostek w dziale, przedstawianie sprawy jednostki na posiedzeniach Rady Ministrów, a także dokumentów dotyczących działu, wydawanie wiążących poleceń w celu realizacji polityki rządu.

Ponadto, u.f.p. czy też u.k.a.r. zawierają kompetencje ministrów wobec jednostek nadzorowanych. Ministrowie mogą także korzystać z niewładczych środków oddziaływania.

Nadzór umożliwia stosowanie wyłącznie środków przewidzianych przez prawo oraz w sytuacjach i wymiarze przewidzianym ściśle przez przepisy prawne²¹. W systemie administracji zdecentralizowanej nad-

²¹ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 60.

zór odgrywa wyjątkowo ważną rolę, zapewniając realizację zasady praworządności²². Wyniki kontroli są podstawą do stosowania środków nadzoru, stanowią zatem część składową funkcjonowania administracji publicznej, odgrywając przy tym zasadniczą rolę w zapewnieniu skuteczności jej działania²³.

Cel oraz rodzaj zadań wykonywanych przez jednostkę powinny mieć wpływ na charakter nadzoru, jednak regulacje prawne nie są jednolite w tym zakresie. Mimo iż to u.d.a.r. wprowadziła podział na jednostki podległe i nadzorowane, pojawiają się wątpliwości interpretacyjne związane z rozróżnieniem tych jednostek. Brak ostrego podziału może skutkować pojawieniem się trudności w zdefiniowaniu i stosowaniu narzędzi nadzorczych.

III

Wśród narzędzi nadzoru personalnego, jakimi dysponują ministrowie, można wyróżnić powołanie i odwołanie, jednak regulacje prawne nie są w tym zakresie przejrzyste. Pojawiające się różnicowanie w kwestii zasad i trybu powoływania kierowników jednostek nadzorowanych nie zawsze wynika z zadań jednostki czy też formy prawnej prowadzenia działalności. Może to w większym stopniu wynikać z niekoordynacji zasad nadzoru nad jednostkami, co wyraża się m.in. w tworzeniu niejednolitego prawa. W ministerstwach brakuje klarownych kryteriów, odpowiednich standardów oceny wiedzy, doświadczenia, kompetencji kierowniczych kandydatów. Odwołanie kierowników jednostek przez ministrów może nastąpić w różnych okolicznościach prawnych i faktycznych. Nie istnieje spójny system odwoływania. Często trudno stwierdzić, dlaczego odwołanie z jednego stanowiska wymaga rażącego naruszenia prawa, zaś w innym przypadku działania niezgodnego np. z zasadami rzetelności czy gospodarności. Dlatego też w takich przypadkach mogą pojawiać się wątpliwości dotyczące transparentności działań władzy publicznej.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 61.

Ministrowie dysponują narzędziami nadzoru, które wpływają na przestrzeganie prawa przez jednostki podległe lub nadzorowane. Jednym z istotnych środków jest nadawanie i zatwierdzanie aktów odnoszących się do struktury organizacyjnej jednostek nadzorowanych. Mogą to być statuty, regulaminy organizacyjne określające zadania, cele poszczególnych jednostek. Przed ich nadaniem organ nadzorujący jest zobowiązany do przeprowadzenia analizy zadań, kompetencji podmiotu nadzorowanego, co skutkuje akceptacją bądź odmową zmiany struktury organizacyjnej jednostki nadzorowanej. Kolejnym narzędziem znajdującym się w dyspozycji ministrów jest rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących jednostek nadzorowanych. Sprawują oni nadzór nad przyjmowaniem, załatwianiem skarg wpływających do jednostek nadzorowanych. Efektem tego jest usuwanie przyczyn skarg oraz wpływanie na doskonalenie wykonywania zadań przez jednostki nadzorowane, wprowadzanie ulepszeń w organizacji. Bardzo ważne jest, aby dokonywanie analizy merytorycznej zagadnień poruszanych w skargach, wykrywanie wszelkich nieprawidłowości było wykorzystywane do diagnozy ryzyka. Taka działalność może się z pewnością przyczynić do usprawnienia, udoskonalenia pracy jednostek nadzorowanych, realizacji ich celów, zadań.

Ministrom przysługują także narzędzia nadzoru finansowego wobec jednostek podległych lub nadzorowanych, dla których są oni dysponentami części budżetowych. Narzędzia te wpływają na odpowiednie, celowe, oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi. Uprawnienia do sprawowania takiego nadzoru wynikają z ustawy o finansach publicznych oraz z ustawy o rachunkowości²⁴. Zależą od formy prawnej, w której funkcjonuje jednostka, oraz zasad przekazywania środków na finansowanie zadań. Mechanizmy nadzoru w obszarze finansowym stanowią grupę najprecyzyjniej uregulowanych i zunifikowanych narzędzi w porównaniu z innymi obszarami nadzoru²⁵.

²⁴ Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r., nr 152, poz. 1223 z późn. zm.).

²⁵ *Analiza wybranych obszarów...*, *op.cit.*, s. 19.

Podstawowe narzędzia w obszarze finansowym dotyczą²⁶:

- planowania finansowego i sprawozdawczości, w tym sporządzania planów i sprawozdań tworzonych w układzie zadaniowym,
- przekazywania i rozliczania dotacji oraz badania prawidłowości ich wykorzystania,
- blokowania wydatków,
- prawidłowości i terminowości gromadzenia dochodów.

Kolejnymi narzędziami nadzoru będącymi w dyspozycji ministrów są wytyczne, które odnoszą się głównie do merytorycznych aspektów funkcjonowania, i polecenia, które wpływają na realizację polityki Rady Ministrów w określonym dziale kierowanym przez ministra. Mają one charakter wiążący i nie mogą być stosowane w przypadku spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej²⁷. Rekomendacje w porównaniu do wytycznych i zaleceń nie mają mocy wiążącej. Stanowią doskonały środek do promowania dobrych praktyk w obszarze działania danej jednostki. Eksponują one właściwe rozwiązania, jednak nie mogą być wykorzystywane pod wpływem przymusu. Opiniowanie planów i programów jest środkiem nadzoru *ex ante*. Stosując to narzędzie, można jeszcze przed wykonywaniem zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane zbadać ich zasadność. Dzięki zintegrowanemu systemowi planowania, który obejmuje cele i zadania operacyjne w danym obszarze, a także informacje o środkach przeznaczonych na ich realizację, można rozliczyć jednostki w sposób efektywny.

System sprawozdawczości pozafinansowej pozwala na zebranie informacji o podległej i nadzorowanej jednostce, która powinna złożyć okresowe sprawozdanie dotyczące podejmowanych działań oraz ich efektów. Sprawozdania odnoszą się do funkcjonowania jednostki w danym roku lub też określonego obszaru jej działalności. Ministrowie dokonują analizy złożonych przez jednostki sprawozdań, następnie monitorują wdrażanie wniosków wynikających z tych analiz. Ważne jest, aby sprawozdawczość posiadała ugruntowaną pozycję między różnymi

²⁶ *Ibidem*, s. 18.

²⁷ *Ibidem*, s. 19.

środkami nadzoru, co pozwoli na zdobywanie cennych informacji na temat jednostek nadzorowanych. Bardzo istotne jest, by sprawozdania posiadały określony, jednolity zakres tematyczny i stopień szczegółowości. Ponadto, w celu podejmowania właściwych decyzji, trafnych analiz kluczowa jest wiarygodność przekazywanych danych wpisywanych do sprawozdań. Sprawozdawczość stanowi jeden z zasadniczych elementów nadzoru *ex post*. Przekazywanie konkretnych, właściwych informacji dotyczących jednostki nadzorowanej wpływa na zdobywanie wiedzy szczególnie na temat zagrożeń i problemów w niej występujących.

Na ogół zasady organizacji nadzoru określają regulaminy organizacyjne ministerstw. Zadania nadzorcze wykonują komórki organizacyjne odpowiedzialne za nadzór merytoryczny, finansowy, pozostałe posiadają uprawnienia kontrolne. Jednak brak jest komórek koordynujących nadzór nad poszczególnymi jednostkami *en bloc* czy grupą jednostek realizujących tożsame cele w ramach działu²⁸. Na jakość sprawowanego nadzoru może mieć również wpływ brak konkretnej komórki odpowiedzialnej za harmonizację zadań nadzorczych. Jednostki nadzorowane mogą także odczuwać obciążenia spowodowane obowiązkami sprawozdawczymi. Organizacja nadzoru jest niezwykle istotna, gdyż wpływa na budowanie relacji między nadzorującym a nadzorowanym, co przekłada się na jakość wykonywanych zadań.

IV

Kluczowe jest określenie konkretnej koncepcji sprawowania nadzoru w administracji rządowej skupionego nie tylko na zabezpieczeniu przed naruszeniem prawa, ale przede wszystkim zapewniającego optymalne wykonywanie zadań.

Wpływ nadzoru na optymalizację wykonywania zadań w administracji publicznej można oceniać różnie. Należy zastanowić się nad tym, czy narzędzia nadzoru powalają rzeczywiście skutecznie wpływać na eliminowanie nieprawidłowości. W polskiej administracji, szcze-

²⁸ *Ibidem*, s. 22.

gólnie w sytuacjach zagrożenia realizacji celów przez jednostki nadzorowane, dominuje nadzór *ad hoc* i *ex post*, który wpływa na redukcję negatywnych zjawisk.

Nadzór jest szczególnym narzędziem wspomagającym realizację celów stawianych przed jednostkami. Przewidziane w aktach prawnych środki nadzorcze powinny być identyfikowane i wykorzystywane w sposób optymalny, wspomagający kondycję polskiej administracji. W tym celu ważne jest ujednoczanie zasad nadzoru nad jednostkami, który powinien być wykonywany w sposób systemowy, a nie *ad hoc*. Istotne jest również zwrócenie uwagi na cel nadzoru – wspomaganie jednostek w wykonywaniu powierzonych im zadań.

THE IMPACT OF GOVERNMENT OVERSIGHT TO OPTIMIZE THE PERFORMANCE OF TASKS IN PUBLIC ADMINISTRATION

SUMMARY

The functioning of surveillance in government administration is an extremely important area of its activity. Surveillance involves hedging against violation of the law, it should also serve to ensure optimal performance of the tasks in the public sphere. The issue of supervision exercised by the government is extremely complex. Undoubtedly, before the administration faces a variety of challenges, for which surveillance has to adapt. Undetermined governance standards still make it difficult for ministries. They must work out solutions to their problems, related to the function of surveillance, even if for the most part they are common to many institutions. Surveillance in government administration debunks many of the problems associated with its functioning.

BARTŁOMIEJ POCZTOWSKI

KONTROLA SPOŁECZNA JAKO PRZYKŁAD PARTYCYPACJI OBYWATELI W FUNKCJONOWANIU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – ZARYS PROBLEMATYKI

Wstęp

Kontrola społeczna jest jednym z podstawowych typów kontroli mających zastosowanie w stosunku do administracji publicznej. Idea kontroli społecznej w kształcie zapewniającym realny, a nie utopijny udział obywateli w funkcjonowaniu państwa jest nieodłącznym elementem demokratycznego państwa prawa i stanowi wyraz zamierzeń oraz dążeń do jak najlepszego zaspokajania potrzeb społeczeństwa przez administrację publiczną. Pomimo iż zarówno Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., jak i ustawodawstwo zwykle gwarantują obywatelom oraz innym podmiotom instrumenty, dzięki którym możliwe jest wpływanie na podejmowane decyzje i funkcjonowanie administracji publicznej, to wciąż ton relacjom władza–obywatel w głównej mierze nadaje sektor publiczny. Wynikać może to z negatywnych doświadczeń wyniesionych z minionego ustroju lub też braku świadomości obywateli odnośnie do korzyści, jakie niesie wykorzystywanie przysługujących im uprawnień. Dlatego uzasadnione jest przyjrzenie się modelowi kontroli społecznej zaproponowanemu w polskim prawie oraz scharakteryzowanie jego podstawowych instrumentów prawnych wraz z oceną tego, czy stanowią one realne instrumenty partycypowania społeczeństwa w sprawowaniu administracji.

Istota kontroli społecznej i jej znaczenie

Samo pojęcie kontroli społecznej (niekiedy używa się zamiennie określenia „obywatelska”) nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa, jest jednak ujmowane przez doktrynę, aczkolwiek niejednolicie¹.

J. Jagielski trafnie definiuje kontrolę społeczną jako „całokształt określonych prawem, jak i faktycznych możliwości, jakimi dysponuje jednostka (osoba fizyczna), grupa osób lub zrzeszenie osób w zakresie obserwowania działalności aparatu administracji publicznej i jego poszczególnych ogniw (organów, urzędów administracyjnych, jednostek organizacyjnych o innym charakterze wykonujących zadania administracji publicznej) oraz wyrażania pod jego adresem ocen, opinii, postulatów mających na celu sygnalizowanie nieprawidłowości, błędów i uchybień na wszystkich płaszczyznach tej działalności i wywoływanie – niekiedy w sposób wiążący – przedsięwzięć zmierzających do skutecznego ich eliminowania”². Niniejsza definicja ma charakter *stricte* podmiotowy, podkreśla bowiem stronę podmiotową, wskazując na obywatela jako kontrolera podejmującego działania indywidualnie bądź też w grupie, jak również za pośrednictwem zrzeszeń, do których przynależy. Oznacza to także, iż kontroli społecznej nie mogą realizować organy państwowe oraz samorządowe, nawet jeżeli ich skład miałby charakter przedstawicielski. Realizując kontrolę społeczną, obywatel jest niejako konsumentem usług administracji publicznej, a nie podmiotem powołanym do pełnienia funkcji kontrolnych i w tym celu wyposażonym w odpowiednie kompetencje. To właśnie ten konsument jest najbardziej zainteresowany jakością, efektywnością i rzetelnością realizowania zadań przez aparat administracyjny³.

W znaczeniu politycznym lub socjologicznym można uznać, iż kontrola społeczna to kontrola podejmowana przez prasę, opinię publiczną, nieformalne grupy funkcjonujące w aparacie władzy publicznej. Ma

¹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 36.

² *Idem*, *Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną*, [w:] *Kontrola państwowa*, Najwyższa Izba Kontroli, rocznik L, nr 1(300), Warszawa 2005, s. 44.

³ *Ibidem*, s. 44–46.

ona więc charakter niesformalizowany. Warto podkreślić, iż trudności może nastroczać samo odróżnienie kontroli społecznej od innych form aktywności obywatelskiej. Za przykład mogą posłużyć chociażby postanowienia ustawy o samorządzie województwa, w których mowa jest o konsultacjach z mieszkańcami i które trudno jednoznacznie zakwalifikować czy to jako kontrolę społeczną, czy też jako formy wyrażania opinii społecznej. Podobnie wygląda kwestia z referendum lokalnym, które z jednej strony może być traktowane jako kontrola społeczna, jednak z drugiej jako bezpośrednia forma decydowania o sprawach publicznych przez społeczeństwo. Bywa tak, iż pewne instrumenty kontroli społecznej są prawnie uregulowane, ponieważ wcześniej sprawdziły się w praktyce (tak było np. ze skargami). Są również takie formy, które ze względu na negatywne doświadczenia związane z ich funkcjonowaniem zostały zniesione⁴ (np. komitety kontroli społecznej wprowadzone w PRL-u i wspierające rady narodowe oraz umacniające znaczenie i rolę kontroli na obszarze działania rady)⁵. Kontrola społeczna administracji publicznej nie dotyczy elementu fachowości, lecz tego, czy jej funkcjonowanie zapewnia realizację potrzeb obywatela, administracja ma bowiem służyć obywatelom i jak najszerszym kręgom społecznym⁶.

Rozwój idei kontroli społecznej

W okresie PRL-u kontrola społeczna miała szczególne znaczenie, traktowana była jako jeden z podstawowych elementów systemu kontroli administracji. Miało to oczywiście związek z ustrojową koncepcją państwa. To właśnie kontrola społeczna była ucieleśnieniem jednej z podstawowych zasad ustroju w tym czasie, jaką była zasada ludowładztwa. Uważano wówczas, iż stosowanie kontroli społecznej jest najlepszą formą udziału obywateli w funkcjonowaniu państwa oraz zapewnienia nad-

⁴ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 239–240, za: *idem*, *Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji przez rady narodowe*, Poznań 1962, s. 5 i n.

⁵ Artykuł 81b ustawy z 26 maja 1978 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. z 1978 r., nr 14, poz. 61).

⁶ Z. Leoński, *Zarys prawa...*, *op.cit.*, s. 240.

rzędności interesu społecznego nad indywidualnym. Mnożyły się więc instytucje kontrolne, takie jak np. komitety kontroli społecznej, inspekcje robotniczo-chłopskie, które jednak *de facto* nie miały żadnych możliwości weryfikowania faktycznych ośrodków decyzyjnych w państwie (partyjno-politycznych). Ówczesny model kontroli społecznej uwzględniał również szczególną rolę tzw. rad narodowych będących w rzeczywistości jej głównymi instrumentami uznawanymi za organy władzy państwowej. Rozbudowywanie form kontroli społecznej nie przyczyniło się jednak do zapewnienia realnej kontroli obywateli nad państwem. Ideologizacja i upolitycznianie kontroli społecznej doprowadziły w konsekwencji do jej całkowitej deprecjacji⁷. Do instytucji, które w tamtym okresie miały szczególne znaczenie, zaliczyć należy związki zawodowe, którym zostało podporządkowane wiele takich instytucji kontrolnych, jak społeczna inspekcja pracy, komisje rozjemcze i odwoławcze ds. pracy, samorząd robotniczy i wiele innych⁸. Transformacja ustrojowa po 1989 r. nie doprowadziła do szczególnego zainteresowania zagadnieniami związanymi z kontrolą społeczną. Wynikało to z negatywnych doświadczeń z czasów PRL-u, w których kontrola społeczna była angażowana zarówno politycznie, jak i ideologicznie. Poza tym transformacja ustrojowa wiązała się również z zaproponowaniem nowego paradygmatu statusu jednostki oraz charakteru jej relacji z państwem, czego konsekwencją było opracowanie instrumentów ochrony interesów indywidualnych przed działaniem władzy publicznej (np. ochrona sądowa)⁹.

Kontrola społeczna w ujęciu zorganizowanym i niezorganizowanym

Kontrola społeczna może mieć charakter zorganizowany lub niezorganizowany. Pierwszy z zaproponowanych modeli kontroli społecznej przewiduje, iż kontrolę prowadzą organizacje społeczne, rady gmin, inne

⁷ J. Jagielski, *Współczesna kontrola społeczna...*, *op.cit.*, s. 40–41.

⁸ S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995, s. 144.

⁹ *Ibidem*, s. 41.

organy samorządu terytorialnego, organy społeczne (np. rada szkoły) oraz określone prawem grupy obywateli. Drugi model zakłada kontrolę, którą inicjuje obywatel lub niezorganizowany zespół obywateli (np. spotkanie radnego z wyborcami na wiecu). Kontrola społeczna niezorganizowana ze względu na brak administracyjno-prawnego uregulowania (prócz skarg i wniosków) może przybrać różnorodne formy, w tym także kontroli opinii publicznej¹⁰. Takie instrumenty jak skargi i wnioski zostały uregulowane w rozdziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego pt. Skargi i wnioski (art. 221–259)¹¹. Zgodnie natomiast z art. 63 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi [tzw. *actio popularis* – przyp. B.P.] w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Analizując cytowany przepis, uznać należy, iż brak jest w nim jakichkolwiek obostrzeń co do osoby fizycznej, której przyznane zostało wskazane uprawnienie (do 1997 r. takim warunkiem było posiadanie obywatelstwa polskiego). W przypadku kontroli niezorganizowanej, jak już wspomniano powyżej, główną rolę odgrywa obywatel – kontroler, który może działać w interesie własnym, ale również ogólnym. W przypadku działania w interesie własnym sytuacja obywatela będzie taka jak strony na gruncie przepisów k.p.a., a więc przysługują mu uprawnienia do składania skarg i wniosków (tzw. kontrola zinstytucjonalizowana bezpośrednia), co zostało potwierdzone również w konstytucji. Konstytucja przewiduje także możliwość składania petycji, o czym wspomina się też w art. 221 k.p.a., jednak trudno w treści tego ostatniego aktu prawnego doszukać się zdefiniowania pojęcia petycji.

Zarówno petycje, skargi, jak i wnioski do organizacji i instytucji społecznych mogą być przedkładane tylko w przypadku, gdy wykonują one zadania zlecone administracji publicznej. Składa się je w interesie publicznym, własnym lub innej osoby, ale tylko wtedy, gdy wyrazi na to zgo-

¹⁰ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 426–427.

¹¹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168).

dę (art. 221 § 2 k.p.a.). Za przedmiot skargi zgodnie z art. 227 k.p.a. i n. uznać należy nienależyte wykonanie zadań lub też zaniedbanie, którego dopuścili się organy, jak również nienależyte wykonanie zadań lub też zaniedbanie, jakiego dopuszczają się ich pracownicy, jak również naruszenie zasad praworządności, słuszných interesów obywateli oraz przewlekłe i biurokratyczne rozpatrywanie spraw. Skargi są rozpatrywane przez organy zwierzchnie w stosunku do tych, których skarga dotyczy (w przypadku np. skargi dotyczącej realizacji zadań czy podejmowanej działalności przez rady gminy, rady powiatu, sejmik województwa będzie to wojewoda, natomiast w przypadku ministra – Prezes Rady Ministrów). Skargi mogą być przedkładane bezpośrednio do organów wyposażonych we właściwość ich załatwienia lub też za pośrednictwem posłów na sejm, senatorów, radnych (ci z nich, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia albo przekazania – art. 237 § 2 k.p.a.), organizacji społecznych oraz telewizji, radia, prasy¹². Artykuł 238 § 1 k.p.a. stanowi z kolei, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Wnioski z kolei, które mają na celu zaproponowanie poprawy działania lub też stanu organizacji, są przedkładane tym organom, które są władne do podjęcia decyzji w przedmiocie wniosku. Zgodnie z k.p.a. przedmiotem wniosku może być m.in. wzmocnienie praworządności, ochrona własności oraz lepsze zaspokajanie potrzeb ludności¹³. Wnioski składane są do tych organów, które są właściwe ze względu na ich przedmiot. Tryb składania zarówno skarg, jak i wniosków ma

¹² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 494.

¹³ Artykuł 241 k.p.a.

charakter odformalizowany. Mogą być one przedkładane pisemnie, ustnie do protokołu, telegraficznie lub dalekopisem. W prawie zostało sprecyzowane postępowanie organu w zakresie przyjęcia, rozpatrzenia i załatwienia tego typu wystąpień. Organy administracji publicznej są zobowiązane do przyjmowania skarg i wniosków obywateli codziennie w wyznaczonych godzinach pracy, natomiast kierownicy są zobowiązani do przyjmowania skarg i wniosków obywateli w oznaczonych dniach i godzinach przynajmniej raz w tygodniu¹⁴. Bardzo ważny wkład we wzmacnianie znaczenia roli skarg i wniosków wnoszą: radio, telewizja, redakcja prasowa oraz organizacje społeczne (tzw. kontrola zinstytucjonalizowana pośrednia, a więc kontrola wykonywana nie bezpośrednio przez obywateli, lecz przez ich zrzeszenia – np. kontrola związków zawodowych, organizacji ekologicznych). Skargi i wnioski przekazywane przez te podmioty są rozpatrywane zgodnie z przepisami k.p.a. W przypadku wydania rozstrzygnięcia związanego z przedmiotem skargi i wniosku podmioty te są o tym zawiadamiane¹⁵.

Znaczenie środków masowego przekazu w sprawowaniu kontroli społecznej

W rozważaniach nad kontrolą społeczną warto zwrócić uwagę na rolę, jaką odgrywają środki masowego przekazu, do których zalicza się radio, prasę, telewizję. Nie tylko poddają one krytyce negatywne zjawiska życia społeczno-gospodarczego, ale również podejmują działalność interwencyjną, w konsekwencji realizując kontrolę społeczną. W społeczeństwie demokratycznym cechy, które powinny łączyć środki masowego przekazu i sektor publiczny, to: wszechstronność w działaniu, oddanie się służbie społeczeństwu, wspólna zależność, odpowiedzialność za kreowanie postaw obywatelskich¹⁶. To na mass mediach ciąży obowiązek zarówno informowania o faktach, jak i ich tłumaczenia oraz objaśniania rzeczywistości. Dziennikarstwo nie stanowi bowiem misji, ale jest służ-

¹⁴ J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 280.

¹⁵ *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 428.

¹⁶ L. Pastusiak, *Świat polityki a świat mediów*, [w:] *Współczesne oblicza mediów*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2008, s. 8.

bą publiczną¹⁷. Środki masowego przekazu będące tzw. czwartą władzą są „środkami społecznego przekazu, środkami komunikacji społecznej. Powinny więc szanować dobro społeczne i służyć społeczeństwu”¹⁸. Media za cel powinny obrać słuzenie społeczeństwu do artykułowania jego potrzeb wobec władzy, tak aby możliwe było zapewnienie odpowiedniej komunikacji między społeczeństwem a władzą¹⁹.

Wszelkiego rodzaju artykuły oraz informacje zamieszczone w prasie, które mają znamiona skargi i które zostały przekazane przez redakcję właściwemu organowi, muszą zostać przez niego rozpatrzone. To właśnie dzięki środkom masowego przekazu opinia publiczna ma możliwość realizowania funkcji kontrolnych wobec administracji²⁰. Potwierdzeniem tego jest m.in. art. 4 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, który zakłada, iż organy państwowe oraz inne jednostki organizacyjne są zobowiązane do udzielania stosownych informacji o swojej działalności. Przewiduje się również możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego w przypadku, gdyby nastąpiła odmowa udzielenia informacji. Warto podkreślić, iż obywatele sami mogą udzielać informacji prasie i nie ponosić z tego tytułu konsekwencji (art. 5)²¹.

Zakończenie

Kontrola społeczna jest niezwykle istotnym instrumentem będącym uosobieniem idei społeczeństwa obywatelskiego, dzięki któremu możliwe jest nie tylko sygnalizowanie organom państwa pewnych nieprawidłowości w realizowanych przez nie działaniach, ale również realne wpływanie na ich funkcjonowanie. Warto także podkreślić, iż ma ona znacznie szerszy zakres niż kontrole sprawowane przez wyznaczone do tego instytucje państwowe (np. NIK). Nie ogranicza się tylko do obserwacji pewnego wycinka działalności podejmowanej przez państwo, lecz

¹⁷ *Ibidem*, s. 11.

¹⁸ K. Czuba, *Media i władza*, Warszawa 1996, s. 13–14, za: M. Brachfogel, *Massmedia. Narzędzie czy podmiot władzy*, [w:] *Współczesne oblicza...*, *op.cit.*, s. 16.

¹⁹ *Ibidem*, s. 16–17.

²⁰ E. Ochendowski, *op.cit.*, s. 494–495.

²¹ Ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 1984 r., nr 5, poz. 24).

ma charakter uniwersalny, a w związku z tym pozwala uchwycić kwestie, których instytucje powołane do obserwacji pewnego tylko wycinka przestrzeni państwowej nie są w stanie dostrzec. Administracja powinna przejść od obecnego biurokratycznego modelu funkcjonowania do nowoczesnych modeli zarządzania, w myśl których obywatel jest użytkownikiem/klientem. Powinna również być bardziej świadoma potrzeb społecznych i efektywnego reagowania w celu ich zaspokajania. Obecnie obowiązujące prawo tworzy odpowiednie instrumenty umożliwiające partycypowanie obywateli w funkcjonowaniu administracji publicznej. Wyzwaniem jest jednak przekonanie społeczeństwa o tym, by stało się aktywnym partnerem w relacjach z aparatem władzy.

SOCIAL CONTROL AS AN EXAMPLE OF CITIZEN PARTICIPATION IN THE FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION – AN OUTLINE OF THE ISSUES

SUMMARY

Social control allows citizens to realize real control of the public administration. It is an essential element in the functioning of the democratic rule of law as well as an expression of social participation in undertaken decisions. In Polish People's Republic there were many institutions of social control. However, they were ideological and politicized, that is why social control became to be depreciated. Political transformation after 1989 did not bring a greater interest to social control subject because of the negative experiences. In addition, political changes brought new paradigm of relation between citizen and state which had also an impact on the concept of social control. Social control can be conducted eg. by the non-governmental organization as well as organized groups of citizens. The initiator of control can be of course a citizen. Mass media (radio, television, press) also plays an important role. Social control has a much broader meaning than the control executed by the appropriate state institutions. Public administration should treat the citizen as a user/customer of its services. The current model of the functioning of public administration, as well as the law, provides an active participation of citizens in their relations with the public authority.

KONTROLA I NADZÓR NAD NIETYPOWYMI PODMIOTAMI ADMINISTRUJĄCYMI

Wstęp

Przedmiotem rozważań będzie nadzór i kontrola nad wybranymi kategoriami nietypowych podmiotów administrujących. Podmioty te definiowane są w kontrze do tradycyjnych organów administracji. Według definicji są to jednostki organizacyjne tworzone przez ustawodawcę jako zmodyfikowane tradycyjne formy organizacyjne lub też jako zupełnie nowe instytucje o nieznanym dotąd statusie prawnym¹. Analiza jest zawężona do agencji o statusie państwowych osób prawnych i fundacji prawa publicznego. Przeanalizowane zostaną wypływające z norm ustrojowych nadzór i kontrola² nad tymi nietypowymi podmiotami wykonującymi administrację publiczną. Zostaną one ze sobą zestawione ze względu na identyczny tryb powoływania (w drodze ustawy), przyznaną samodzielność i posiadanie osobowości prawnej. Na podstawie regulacji ustawowych zostaną scharakteryzowane kontrola i nadzór nad nimi, co pozwoli ustalić ich pozycję w strukturze aparatu administracji publicznej, rozstrzygnąć, na ile spełniają założenia koncepcji *New Public Management* (dalej: NPM) oraz sformułować wnioski *de lege ferenda*.

Doktryna *New Public Management*

Powołanie tych dwóch kategorii podmiotów administrujących wynika z poszukiwania nowych form działania administracji. Utworze-

¹ *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 114.

² M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, s. 29–30.

nie agencji i restytucja fundacji łączy się ze zdobywającą popularność w latach 80. na Zachodzie koncepcją NPM³. Jak pisze D. Sześciło, została ona sformułowana na bazie krytyki klasycznej Weberowskiej biurokracji i jest jednym z elementów idei neoliberalizmu, która swą popularność zawdzięcza reformom M. Thatcher w Wielkiej Brytanii i R. Reagana w USA⁴. W NPM postuluje się, po pierwsze, orientację administracji na wyniki, a nie procesy działania. Wyraża się to w tym, że działania administracji mają być oceniane pod kątem efektywności i oszczędności. Po drugie, proponuje się szeroko rozumianą prywatyzację. W analizowanym obszarze przede wszystkim prywatyzację prawną, tj. wykonywanie zadań publicznych przez podmioty publiczne, ale używające do tego instrumentów prywatnoprawnych. Po trzecie, pojawia się postulat zorganizowania podmiotów administrujących w formach prywatnoprawnych oraz zwiększenie samodzielności kierowników w administracji (tzw. koncepcja uwolnienia kierownictwa). Po czwarte zaś, za cel przyjmuje się decentralizację zarządzania publicznego⁵. Należy podkreślić, że postulaty NPM nie były w Polsce w czasach transformacji ustrojowej oraz po niej celem reform, były raczej realizowane przy okazji deetatyzacji różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego⁶. Odnosząc się do omawianych agencji oraz fundacji, wypada wspomnieć, że część tworzonych w latach 90. agencji miała status spółek prawa handlowego, jednak z biegiem czasu uległy one marginalizacji do tego stopnia, że dziś jedynymi takimi agencjami pozostaje Polska Agencja Prasowa S.A. i Agencja Rozwoju Przemysłu⁷. Stąd jeśli mowa o statusie prawnym agencji czy fundacji, to pozostały one państwowymi osobami prawnymi. Zatem

³ J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2, s. 28–46.

⁴ D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania u rynkownienia usług publicznych*, Warszawa 2014, s. 32 i n.

⁵ *Ibidem*, s. 38–40.

⁶ *Ibidem*, s. 46–47.

⁷ *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 117.

zapewniono im promowaną przez NPM samodzielność, ale nie zastosowano wprost organizacyjnych form prywatnoprawnych. Warto zauważyć, że zarówno fundacje prawa publicznego, jak i agencje administracyjne w swej działalności posługują się głównie formami prawnoprywatnymi, co również może świadczyć o wpisywaniu się w tę ideę.

Do doktryny NPM należy podejść krytycznie. Wykorzystanie form organizacyjnych *stricto* prywatnoprawnych mogłoby ograniczyć możliwość sprawowania nadzoru i kontroli przez władzę wykonawczą. W przypadku fundacji sprawowałyby ją przede wszystkim sądy powszechne (one jako jedyne mogą przedsięwziąć środki władcze wobec fundacji, jak wynika z wykładni ustawy o fundacjach dokonanej przez H. Ciocha⁸), a ich zadaniem nie jest zapewnienie wykonywania zadań publicznych. Stąd wyniknąłby problem z odpowiedzialnością za te podmioty. Rada Ministrów, by móc odpowiadać politycznie za działalność administracji publicznej, musi mieć na nią wpływ. Muszą istnieć skuteczne mechanizmy nadzoru nad działalnością podmiotów wykonujących zadania publiczne. Zatem poddanie tych podmiotów regulacji prawa publicznego oraz ustalenie nad nimi nadzoru jest pożądane. Powinno to gwarantować pewność sytuacji prawnej obywatela – chroniąc tym samym konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa.

Nadzór nad fundacjami prawa publicznego

Fundacje prawa publicznego E. Ochendowski definiuje, wymieniając trzy cechy konstytutywne: po pierwsze, ustanowienie przez państwo w drodze ustawy lub na podstawie ustawowego upoważnienia, po drugie, wyposażenie przez państwo w majątek i ustanowienie w celu wykonywania zadań publicznych oraz po trzecie, podleganie nadzorowi naczelnych centralnych organów administracji⁹. Nadzór

⁸ H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2011, s. 100–102.

⁹ E. Ochendowski, *Fundacja prawa publicznego – nowy podmiot administracji*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 358–359.

nad fundacjami prawa publicznego został unormowany w ustawach, którymi je utworzono: ustawie o fundacji – Zakłady Kórnickie¹⁰, ustawie o fundacji – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich¹¹ oraz ustawie o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej¹².

Model nadzoru nad fundacjami prawa publicznego przedstawia się następująco. Po pierwsze, jest on sprawowany przez ministra lub przez Prezesa Rady Ministrów. Organy dysponują zarówno środkami nadzoru weryfikacyjnego, jak i personalnego, a kryterium ich zastosowania jest kryterium legalności. W przypadku Zakładu Narodowego imienia Ossolińskich nadzór weryfikacyjny jest sprawowany przez ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który może uchylić pozostającą w rażącej sprzeczności z przepisami prawa lub postanowieniami albo celami statutu decyzję dyrektora Zakładu. Minister dysponuje też środkami nadzoru personalnego, gdyż może zawiesić dyrektora, jeśli ten dopuszcza się naruszeń przepisów prawa lub postanowień statutu i nie usuwa uchybień w oznaczonym przez ministra terminie. Wówczas może on ustanowić zarządcę tymczasowego i zażądać przedstawienie przez Radę Kuratorów kandydata na dyrektora. Oba te akty nadzoru stosowane są *ex post* i przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego. Zmiana statutu wymaga współdziałania ministra oraz Rady Kuratorów, co można określić jako nadzór weryfikacyjny. CBOS jest nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów na zasadach takich samych, *mutatis mutandis*, jak Zakład Narodowy imienia Ossolińskich (wyjątkiem jest to, że przy uchyłaniu decyzji nie ma przesłanki celu). Inaczej przedstawia się unormowanie nadzoru nad Zakładami Kórnickimi. Podmiotem nadzorującym jest minister właściwy ds. nauki, a jedyną jego kompetencją jest wyrażenie

¹⁰ Ustawa z 18 września 2001 r. o fundacji – Zakłady Kórnickie (Dz.U. z 2001 r., nr 130, poz. 1451).

¹¹ Ustawa z 5 stycznia 1995 r. o fundacji – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich (Dz.U. z 1995 r., nr 23, poz. 121 z późn. zm.).

¹² Ustawa z 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej (Dz.U. z 1997 r., nr 30, poz. 163).

zgody na zmianę statutu Zakładów, co stanowi formę nadzoru prewencyjnego. Należy przychylić się do opinii M. Okonia, że takie rozwiązanie jest niezrozumiałe¹³. Pożądane byłoby ujednoczenie regulacji, tj. nowelizacja ustawy o fundacji Zakładów Kórnickich i rozszerzenie kompetencji nadzorczych ministra o środki nadzoru personalnego oraz weryfikacyjnego przewidziane w ustawach o CBOS i Zakładzie Narodowym im. Ossolińskich.

Nadzór nad agencjami będącymi państwowymi osobami prawnymi

Agencje będące państwowymi osobami prawnymi, których dotyczą niniejsze rozważania, to najpopularniejszy współcześnie rodzaj agencji, który bywa określany jako załączek nowej samoistnej kategorii podmiotów administrujących¹⁴. Według P. Wajdy i A. Wiktorowskiej ich typowymi zadaniami są: powiernictwo polegające na wykonywaniu prawa własności i innych praw rzeczowych w imieniu Skarbu Państwa w stosunku do powierzonego agencji majątku, podejmowanie działań interwencyjnych w określonych segmentach gospodarki, gospodarowanie zasobami rezerw strategicznych lub wspieranie rozwoju różnych obszarów działalności publicznej¹⁵. Normy ustanawiające nadzór nad agencjami będącymi państwowymi osobami prawnymi podobnie jak te dotyczące fundacji prawa publicznego są rozproszone i znajdują się w ustawach o poszczególnych agencjach. Analiza obejmuje następujące podmioty: Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości¹⁶, Agencję

¹³ M. Okoń, *Fundacje prawa prywatnego a fundacje prawa publicznego. Zagadnienia nadzoru nad ich działalnością*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 3, s. 177.

¹⁴ J. Jagielski, *Status prawny i ich miejsce w systemie administracji publicznej*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 68–69.

¹⁵ P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. VI: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 407.

¹⁶ Ustawa z 10 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 275 z późn. zm.).

Mienia Wojskowego¹⁷, Agencję Rezerw Materialowych¹⁸, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁹ oraz Agencję Rynku Rolnego²⁰. System nadzoru nad agencjami jest zbliżony do modelu nadzoru fundacji prawa publicznego. Po pierwsze, nadzór nad tymi podmiotami sprawują właściwi ministrowie, a w zakresie ich gospodarki finansowej minister właściwy ds. finansów publicznych. Przepisy określające relacje między ministrem a agencją posługują się dwoma pojęciami – nadzorem i podległością – lecz według J. Jagielskiego użycie różnych terminów jest przypadkowe, w obu bowiem przypadkach chodzi o nadzór²¹. Po drugie, przejawia się on jedynie w środkach nadzoru personalnego, które ze swej istoty są stosowane *ex post*. Po trzecie, przedmiotem nadzoru jest działalność agencji, a odpowiedzialność za nią ponosi jej prezes. Stąd jedynym wspólnym omawianym agencjom środkiem nadzoru jest odwołanie prezesa (przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra właściwego ds. gospodarki). Poza wymienionymi cechami wspólnymi konstrukcji nadzoru nad agencjami występują jeszcze dwie inne instytucje, o które powinno się uzupełnić ustawy powołujące dane agencje, które ich dotąd nie zawierają. Pierwszą taką instytucją jest rada nadzorcza. W przypadku Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Agencji Mienia Wojskowego minister sprawuje nadzór poprzez radę nadzorczą, która ma obowiązek opiniować i kontrolować działalność agencji, a zwłaszcza prezesa. Drugą zaś instytucją jest absolutorium dla prezesa agencji z wykonywania obowiązków objętych rocznym sprawozdaniem finansowym. W przypadku nieuchwalenia absolutorium przez radę nadzorczą agencji Minister Obrony Narodowej obowiązany jest odwołać prezesa agencji.

¹⁷ Ustawa z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2013 r., poz. 712).

¹⁸ Ustawa z 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2010 r., nr 229, poz. 1496 z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2008 r., nr 98, poz. 634 z późn. zm.).

²⁰ Ustawa z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 633 z późn. zm.).

²¹ J. Jagielski, *op.cit.*, s. 71–72.

Kontrola

Kontrola nad omawianymi podmiotami jest pochodną nadzoru sprawowanego przez ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Uregulowano ją w poszczególnych ustawach powołujących do życia fundacje i agencje, ich statutach oraz w ustawie o kontroli w administracji rządowej²². Artykuł 6 ust. 1 tej ustawy powierza kontrolę jednostek podległych lub nadzorowanych przez jednostki administracji rządowej Prezesowi Rady Ministrów, a art. 6 ust. 3 zobowiązuje ministra do kontroli podległych mu czy nadzorowanych przez niego organów lub jednostek organizacyjnych. Z art. 4 ustawy wynika, że kryteriami kontroli są legalność, rzetelność, celowość i gospodarność, które stosuje się również do omawianych podmiotów, ponieważ w poszczególnych ustawach brak jest przepisu szczególnego zmieniającego wymienione kryteria. A zatem poza legalnością będącą kryterium rudymenarnym w państwie prawa występują: celowość, gospodarność i rzetelność, które swym zakresem mogą odpowiadać oszczędności i efektywności postulowanym w NPM. Fundacje prawa publicznego są kontrolowane przez ich organy nadzoru, stanowi tak ustawa o fundacji – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich w art. 12 ust. 2, statut Fundacji Zakłady Kórnickie w § 7²³. Jednak i w przypadku braku tych szczegółowych przepisów organy nadzoru miałyby kompetencje kontrolne płynące z ww. art. 6 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Kontrolę nad działalnością agencji sprawuje przede wszystkim albo bezpośrednio minister nadzorujący działalność agencji w ogólności oraz minister właściwy ds. finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej (Agencja Rezerw Materialowych, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego), albo wymienieni ministrowie wraz z radą nadzorczą agencji (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Mienia Wojskowego). Również w przypadku agencji kontrola

²² Ustawa z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2011 r., nr 185, poz. 1092).

²³ Statut Fundacji „Zakłady Kórnickie”, <http://www.fzk.pl/fzk/pliki/file/statut2013a.pdf> (11.05.2014).

nie jest dokładnie określona w poszczególnych ustawach o agencjach, a zatem z braku przepisów szczególnych stosuje się przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Wnioski końcowe

Konkludując, należy podkreślić, że regulacje kontroli i nadzoru w analizowanym obszarze są niespójne. Omawiane podmioty są nadzorowane przez naczelne centralne organy administracji (przez właściwych ministrów lub premiera). Przedmiotem kontroli jest ich działalność, natomiast kryterium zastosowania środków nadzoru jest legalność w przypadku fundacji (oraz zgodność z celami statutu odnośnie do Zakładu Narodowego imienia Ossolińskich). W przypadku agencji kryteria nie są zdefiniowane, odwołanie prezesa agencji pozostaje w gestii premiera lub odpowiednio ministra gospodarki. Biorąc pod uwagę omawiane kryteria kontroli agencji przez Prezesa Rady Ministrów, prawdopodobne jest kierowanie się koncepcją NPM, czyli ocena działań prezesa agencji przez pryzmat efektywności działań agencji. Prezesi są osobiście odpowiedzialni za całokształt funkcjonowania agencji. Podmioty nadzoru nie mają możliwości weryfikowania działań agencji, mogą jedynie zmienić osobę prezesa. Takie rozwiązanie może z jednej strony zapewnić dużą samodzielność prezesom. Z drugiej natomiast może powodować pełną zależność od nadzorującego, ponieważ może on grozić odwołaniem prezesa w przypadku niezastosowania się do prawnie niewiążących zaleceń, które stają się wówczas równie skuteczne jak wytyczne i polecenia wydawane przez ministra podmiotom administrującym nieposiadającym osobowości prawnej w trybie art. 34a ustawy o Radzie Ministrów²⁴. Zakres samodzielności prezesów agencji jest zatem zdeterminowany aktualną sytuacją polityczną i osobistymi stosunkami między nimi a członkami Rady Ministrów. Jednak sam zastosowany model zgodny jest z NPM, ponieważ czyni prezesa agencji menedżerem odpowiedzialnym za zarządzaną przez siebie agencję.

²⁴ Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r., poz. 392).

Zasadny wydaje się postulat *de lege ferenda* ujednoczenia unormowań dotyczących fundacji prawa publicznego, czyli wspomniane już przyznanie ministrowi właściwem ds. nauki kompetencji uchylania decyzji dyrektora Zakładów Kórnickich oraz jego odwołania i ustanowienia zarządcy tymczasowego. W przypadku agencji postulat obejmuje ujednoczenie przepisów ich dotyczących poprzez powołanie rad nadzorczych i przyznanie im kompetencji uchwalania absolutorium z wykonania rocznego sprawozdania finansowego. Nieudzielenie absolutorium obligowałoby właściwy organ do odwołania prezesa agencji. Taka regulacja byłaby zgodna z NPM, ponieważ polegałaby na recepcji instytucji rady nadzorczej właściwej spółkom prawa handlowego.

Agencje nie są formą decentralizacji. Pomimo atrybutów samodzielności (odrębnej osobowości prawnej i zapewnienia własnych środków finansowania) środki nadzoru nad nimi sprawiają, że pozycja prezesa warunkowana jest czynnikami pozaprawnymi. Natomiast fundacje prawa publicznego są jednostkami zdecentralizowanymi. Będąc podmiotami samodzielnymi, o własnych kompetencjach, których działania podlegają jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu, wpisują się w klasyczną definicję decentralizacji²⁵. W przypadku obu kategorii podmiotów administrujących nadzór jest korelatem samodzielności. Samodzielność jest dążeniem NPM wyrażanym w hasle *let managers manage*, nadzór zaś jest formą zabezpieczenia społeczeństwa przed samowolą menedżerów.

THE CONTROL AND SUPERVISION OVER UNTYPICAL ADMINISTRATIVE ENTITIES

SUMMARY

The article discussed the control and the supervision over untypical administrative entities such as foundations of public law and agencies that have the status of state's legal persons. The comparison of New Public Management

²⁵ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28–30.

postulates and regulation of analysed entities leads to conclusion that they are coherent although the reforms of polish administration were not undertaken in order to reach this effect. The analysed foundations are decentralized entities while analysed agencies are not. Both of those categories of administrative entities are partially realizing the ideas of New Public Management and it is not criticised because they do not weaken the legal status of citizen. The proposed changes in legal provisions should consist of implementing the institutions of private law (supervisory board) into the rules of administrative law so it is also coherent with the some postulates of New Public Management.

NADZÓR PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ NAD ORGANAMI WYBORCZYMI NIŻSZEGO STOPNIA

Uwagi wprowadzające

Polski model administracji wyborczej ukształtowany został hierarchicznie. Stałym najwyższym organem właściwym w sprawach przygotowania i przeprowadzenia wyborów i referendum jest Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW)¹. Ponadto, w poszczególnych rodzajach elekcji za przeprowadzenie wyborów odpowiadają właściwe organy wyborcze niższego stopnia. W odniesieniu do wyborów do Sejmu RP, Senatu RP oraz wyborów Prezydenta RP będą to okręgowe komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze, zaś za przeprowadzenie wyborów do Parlamentu Europejskiego odpowiadać będą okręgowe, rejonowe oraz – najbliższe wyborcom – obwodowe komisje wyborcze. W elekcji samorządowej strukturę organów wyborczych poza PKW tworzą pełnomocnicy PKW na obszarze województwa, czyli komisarze wyborczy, a także terytorialne i obwodowe komisje wyborcze.

PKW, jak stanowi Kodeks wyborczy², sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, a także nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz nad sporządzaniem spisu wyborców. Szczegółową analizę zagadnienia nadzoru sprawowanego przez PKW poprzedzić jednak należy uwagami terminologicznymi co do znaczenia, jakie przypisywane jest w doktrynie temu pojęciu. Zwrócić należy

¹ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 66.

² Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 z późn. zm.), dalej: k.w.

uwagę przede wszystkim na fakt, iż brak jest jednolitości w definiowaniu instytucji nadzoru³. Najczęściej pojęcie to jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i – jak się wydaje – w kontekście nadzoru sprawowanego przez PKW dorobek tej właśnie dziedziny także winien znaleźć zastosowanie. Przyjąć należy, iż nadzór to pojęcie szersze od kontroli, którą pojmować należy jako działanie sprawdzające funkcjonowanie innej jednostki bez możliwości władczego wpływania na nią poprzez wydawanie wiążących poleceń czy nakazów przez podmiot kontrolujący⁴. Nadzór rozumieć należy natomiast jako działanie ze strony podmiotu nadzorującego, które opiera się nie tylko na czynnościach sprawdzających, lecz połączone jest z właściwymi środkami władczego oddziaływania na postępowanie podmiotów nadzorowanych. Jest to zatem prawo do kontroli poszerzone o możliwość wiążącego wpływania na podmioty nadzorowane. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, nadzór winien służyć zapewnieniu działania podmiotu nadzorowanego w zgodzie z prawem, a także zgodności z konkretnymi wartościami określonymi przez prawo⁵. Co istotne, środki nadzoru, jakimi dysponuje organ nadzorujący, winny być wyraźnie określone przez przepisy prawa⁶.

Przyjmując powyższe rozumienie pojęcia nadzoru, zadania nadzorcze nałożone przez ustawodawcę na PKW względem organów wyborczych niższego stopnia nie powinny budzić wątpliwości. Lektura przepisów k.w. wskazuje bowiem na istnienie względem nich właściwych instrumentów nadzoru. W myśl k.w. PKW odpowiada za kreację okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz odwoływanie okręgowych, rejonowych i obwodowych komisji wyborczych, gdy te wykonują

³ Por. A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006, s. 93; M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 39; Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 290 oraz J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 383.

⁴ A. Wiktorowska, *op.cit.*, s. 93.

⁵ Z. Niewiadomski, *op.cit.*, s. 290.

⁶ A. Wiktorowska, *op.cit.*, s. 93.

nałożone nań ustawowo zadania wyborcze. Ponadto, zgodnie z k.w. najwyższy organ wyborczy władny jest do rozpatrywania skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych oraz komisarzy wyborczych⁷. Wreszcie PKW uprawniona jest również do uchylania uchwał okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, a także postanowień komisarzy wyborczych, gdy te zostaną podjęte z naruszeniem prawa lub gdy ich treść jest niezgodna z wiążącymi je wytycznymi PKW⁸. Przedstawiona powyżej struktura organów wyborczych oraz katalog zadań ciężących na PKW pozwala na stwierdzenie, że ów najwyższy organ wyborczy koordynuje pracę pozostałych organów wyborczych, stojąc jednocześnie na straży przestrzegania przez nie prawa wyborczego w procesie wyborczym. Dla właściwego realizowania nałożonych nań zadań organ ten wyposażony został w zespół instrumentów prawnych, dzięki którym może władczo oddziaływać na niezgodne z prawem zachowania organów wyborczych niższego stopnia. Typ nadzoru, jaki sprawuje PKW względem organów wyborczych niższego stopnia, określić należy jako nadzór wewnętrzny, bowiem podmiotami nadzorowanymi są organy hierarchicznie podporządkowane organowi nadzorującemu.

Zauważyć także należy, iż k.w. rozciąga nadzór PKW w sensie podmiotowym zdecydowanie szerzej. Poza organami wyborczymi niższego stopnia są nim objęte także inne podmioty uczestniczące w procesie wyborczym⁹, bowiem k.w. stanowi, iż PKW sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, co w myśl zasady *lege non distinguente* wskazuje, iż nadzorem owym objęci są wszyscy uczestnicy procesu wyborczego. W odniesieniu do podmiotów niebędących organami wyborczymi niższego stopnia powstają jednak poważne wątpliwości w zakresie istnienia wystarczających środków prawnych, za pośrednictwem których PKW mogłaby ów nadzór w praktyce sprawować¹⁰. Tym

⁷ Mowa tu o art. 160 § 1 k.w.

⁸ Por. art. 161 § 2 k.w.

⁹ A. Sokala, *op.cit.*, s. 79.

¹⁰ *Ibidem* oraz K.W. Czaplicki, *Rola i zadania Państwowej Komisji Wyborczej w medialnej kampanii wyborczej*, [w:] *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 27–30.

samym budzi to, jak się wydaje, zasadne zastrzeżenia co do kształtu obowiązującej regulacji.

Formy nadzoru Państwowej Komisji Wyborczej nad organami wyborczymi niższego stopnia

Jak wspomniano powyżej, z konstrukcji przepisów regulujących z jednej strony zadania PKW, z drugiej zaś środki, za pośrednictwem których zadania te organów miałyby wykonywać, jasno wynika, iż PKW ukształtowana została jako organ nadzoru nad podległymi jej organami wyborczymi niższego stopnia. Względem nich bowiem zadania nadzorcze wymienione przez k.w. nie stanowią jedynie *lex imperfecta*, lecz znajdują wyraźną konkretyzację w postaci – jak się wydaje – skutecznych instrumentów prawnych. Wynikają one przede wszystkim z samej regulacji kodeksowej¹¹, ponadto zaś konkretyzację znajdują w wydanym na podstawie k.w. Regulaminie PKW¹².

Pierwszym ze sposobów, za pośrednictwem którego PKW władna jest wykonywać zadania nadzorcze względem organów wyborczych niższego stopnia, jest wydawanie przez nią uchwał w postaci wiążących wspomniane organy wytycznych. W literaturze wprost twierdzi się, iż uprawnienie PKW do wydawania wytycznych „wynika z istoty kompetencji nadzorczych PKW”¹³. Zauważyć jednak w tym miejscu należy, iż katalog aktów stanowiących przez polski najwyższy organ wyborczy jest zdecydowanie szerszy. Mieszczą się w nim bowiem także wyjaśnienia PKW, informacje o przepisach prawa, obwieszczenia,

¹¹ Mowa tutaj głównie o narzędziach w postaci: rozpatrywania skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych i komisarzy wyborczych, uchylanie uchwał okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz postanowień komisarzy wyborczych podjętych z naruszeniem prawa lub niezgodnych z jej wytycznymi oraz wydawania wiążących organy wyborcze niższego stopnia wytycznych. Zob. art. 160–161 k.w.

¹² Chodzi tu o Regulamin PKW stanowiący załącznik do uchwały PKW z 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu PKW (M.P. z 2011 r., nr 26, poz. 286), w którym stanowi się m.in. o powołaniu inspekcji Komisji dla wykonywania celów nadzorczych (§ 19 ust. 1).

¹³ S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu: komentarz do ustawy z dnia 12 czerwca 2001 – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP*, Warszawa 2011, s. 55.

komunikaty czy uchwały o typowo organizacyjnym charakterze, jak np. ustalające wzory pieczęci organów wyborczych niższego stopnia¹⁴ czy ustalające regulaminy komisarzy wyborczych i komisji wyborczych niższego stopnia¹⁵. PKW współuczestniczy również w wydawaniu rozporządzeń¹⁶. Pamiętać jednak należy, iż *de iure* za skuteczny środek nadzoru nad działaniami organów wyborczych niższego stopnia *de lege lata* uznać można jedynie wydawanie wytycznych, choć pozostałe również odgrywają ważną rolę w procesie wyborczym. Wytyczne, zgodnie z wykładnią literalną k.w., mają charakter wiążący względem komisarzy wyborczych oraz komisji wyborczych niższego stopnia. Tym samym podmioty te mocą ustawy zostały zobligowane do przestrzegania postanowień w nich zawartych. W literaturze przedmiotu akcentuje się także, iż uchwały te w świetle obowiązujących przepisów stanowią akty prawa wewnątrznie obowiązującego¹⁷. Tym samym są one adresowane *stricte* do jednostek organizacyjnie podległych organowi je wydającemu (w tym przypadku PKW), zaś podmioty te są nimi związane¹⁸. Komisje wyborcze niższego stopnia oraz komisarze wyborczy zostali zatem zobligowani do przestrzegania norm zawartych w wytycznych, zaś PKW władna jest ów obowiązek egzekwować, chociażby w postaci derogacji uchwał wydanych niezgodnie z wytycznymi. W praktyce wyborczej wyjaśnienia PKW odgrywają istotną funkcję regulatora procesu wyborczego. Ich rola uwidacznia się w szczególności w tych sferach działania

¹⁴ Por. art. 160 § 1 pkt 6 k.w.

¹⁵ Por. art. 160 § 4 k.w.

¹⁶ Przepisy k.w. wskazują, iż PKW partycypuje w wydawaniu rozporządzeń przez liczne podmioty, w tym m.in. przez: ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, ministra sprawiedliwości, ministra właściwego ds. wewnętrznych, ministra obrony narodowej, ministra właściwego ds. administracji publicznej czy nawet KRRiI.

¹⁷ A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 175, s.v. wytyczne PKW. Podobnie A. Kisielewicz, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, Warszawa 2006, s. 54. W literaturze wyrażono także interesujący pogląd, iż wydawanie wytycznych należy do „zadań o charakterze prawotwórczym” PKW – tak S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Indices electionis custodes...*, *op.cit.*, s. 80.

¹⁸ P. Tuleja, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 65.

PKW oraz organów wyborczych niższego stopnia, gdzie procedura wyborcza nie została szczegółowo uregulowana. Jak pisze F. Rymarz: „Przedmiotem tych uchwał jest realizacja rzeczywistego i praktycznego wykonywania biernego i czynnego prawa wyborczego, w tym prawa do rzetelnych i uczciwych wyborów”¹⁹. Wytyczne stają się więc *sui generis* pozaustawowym wyznacznikiem działań dla komisji wyborczych czy komisarzy wyborczych, dodać należy – formalnie wiążącym. Mogą być one wydawane zarówno w trakcie trwającego procesu wyborczego, a zatem po zarządzeniu wyborów przez właściwy organ, jak również w trakcie kadencji.

Przykładem wytycznych skierowanych przez PKW do organów wyborczych niższego stopnia w okresie poprzedzającym głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. były m.in. wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych dotyczące zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 25 maja 2014 r.²⁰. W akcie tym w ramach swoich zadań nadzorczych PKW szczegółowo określiła zadania spoczywające na wymienionych w tytule uchwały organach wyborczych, wprost nieuregulowane przez k.w. W wytycznych wskazano na obowiązki komisji obwodowych zarówno przed, w trakcie, jak i po zakończeniu głosowania. Uchwała ta określiła również szczególne zadania komisji w obwodach utworzonych w zakładach opieki zdrowotnej i domach pomocy społecznej. Działania podjęte niezgodnie z zasadami określonymi w przytoczonych wytycznych mogą zatem stanowić podstawę do podjęcia przez PKW władczych działań w ramach sprawowanego przez nią nadzoru.

¹⁹ F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej: teoria i praktyka*, red. K.W. Czaplicki, Warszawa 2005, s. 250.

²⁰ Mowa tu o uchwalę Państwowej Komisji Wyborczej z 24 lutego 2014 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zarządzonych na dzień 25 maja 2014 r. (M.P. z 2014 r., poz. 207).

Warto także zasygnalizować, iż część przedstawicieli doktryny prawa wyborczego za formę nadzoru PKW nad organami wyborczymi niższego stopnia uznaje też inne akty stanowione przez polski centralny organ wyborczy. Odnosi się to głównie do wyjaśnień PKW mających na celu interpretację właściwego stosowania przepisów prawa wyborczego²¹. Konstatacja taka wynikać może również z brzmienia § 18 ust. 1 pkt 1 Regulaminu PKW, który stanowi, iż Komisja, sprawując nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, wydaje wytyczne i wyjaśnienia oraz informacje o przepisach prawa. *De lege lata* jednak akty te nie mają charakteru wiążącego. Opierając się na wykładni językowej, stwierdzić należy, iż ustawodawca nie przypisuje im funkcji prawotwórczej²², zaś głównymi adresatami czyni podmioty inne niż organy wyborcze niższego stopnia. Jak się wydaje, nadzorczy charakter tych aktów łączyć można jedynie z niekwestionowanym autorytetem podmiotu je wydającego, brak jest natomiast w tym kontekście wyraźnych przesłanek normatywnych.

Bezspornym narzędziem nadzoru PKW nad działalnością organów wyborczych niższego stopnia jest uprawnienie do uchylania uchwał okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, a także postanowień komisarzy wyborczych²³. W literaturze twierdzi się, iż kompetencja ta wynika z istoty sprawowanego nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego²⁴. Te właśnie rodzaje aktów (uchwały komisji oraz postanowienia komisarzy) stanowią podstawowe formy wykonywania zadań przez wskazane organy wyborcze. Zgodnie bowiem z art. 172 § 2 k.w. okręgowa komisja wyborcza jako organ kolegialny podejmuje uchwały

²¹ Tak S. Gebethner, *op.cit.*, s. 55; A. Kisielewicz, *op.cit.*, s. 55.

²² Artykuł 161 § 1 stanowi, iż PKW wydaje wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także dla podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych.

²³ Por. art. 161 § 2 k.w.

²⁴ K.W. Czaplicki, F. Rymarz, A. Sokala, *Aktualne kierunki przemian polskiego i włoskiego prawa wyborczego*, [w:] *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian*, red. Z. Witkowski, Toruń 2005, s. 165.

w zakresie swoich ustawowych uprawnień, których katalog określa k.w.²⁵. Na mocy Regulaminu okręgowych komisji wyborczych z 2014 r. uchwały komisji zapadają większością głosów w głosowaniu jawnym; w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego posiedzenia²⁶. Okręgowe komisje wyborcze zgodnie z k.w. władne są do podejmowania uchwał m.in. w ramach wykonywanego przez siebie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez rejonowe lub obwodowe komisje wyborcze, w przedmiocie rejestracji okręgowych list kandydatów, rozpatrywania skarg na działalność komisji wyborczych niższego stopnia czy w wykonaniu innych zadań przewidzianych przez ustawę lub zleconych przez PKW. Zgodnie z przytoczonym regulaminem wśród przykładowych uchwał wymienić można chociażby: uchwałę w sprawie wad zgłoszenia i odmowy rejestracji listy kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego z powodu nieusunięcia wady zgłoszenia czy uchwałę w sprawie odmowy rejestracji kandydata na posła do Parlamentu Europejskiego z powodu nieposiadania prawa wybieralności. Jeśli zaś chodzi o działalność komisarzy wyborczych jako monokratycznych organów wyborczych, to w zakresie ustawowych uprawnień są oni władni do wydawania postanowień²⁷.

Kodeks wyborczy wskazuje na dwie przesłanki, których wystąpienie wiąże się z możliwością zastosowania przez PKW środka nadzorczego w postaci uchylenia aktu wydanego przez okręgową komisję wyborczą bądź komisarza wyborczego. Pierwszą z nich jest wydanie przez wspomniane organy aktu z naruszeniem prawa, drugą zaś – podjęcie uchwały lub wydanie postanowienia, które wykazują niezgodność z wytycznymi PKW. W pierwszym przypadku chodzi więc o naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego²⁸. Jak się wydaje,

²⁵ Por. art. 172 k.w.

²⁶ Por. § 8 ust. 1 Regulaminu okręgowych komisji wyborczych stanowiącego załącznik do uchwały PKW z 27 stycznia 2014 r. w sprawie regulaminów okręgowych, rejonowych i obwodowych komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2014 r., poz. 133).

²⁷ Por. art. 167 § 3 k.w.

²⁸ S.J. Jaworski, *op.cit.*, s. 89.

przepis ten znajdzie zastosowanie zarówno w przypadku naruszenia przepisów prawa materialnego, jak i procedury wyborczej. W drugim przypadku derogacja uchwały okręgowej komisji wyborczej bądź postanowienia pełnomocnika PKW na obszarze województwa jest możliwa w sytuacji, gdy ich treść pozostaje w sprzeczności z wydanymi przez PKW wytycznymi. Przepis art. 161 § 2 k.w. podkreśla zatem znaczenie wytycznych jako *sui generis* interpretacyjnych uchwał centralnego organu wyborczego zaliczanych, jak wskazano powyżej, do aktów prawa wewnątrznie obowiązującego. Warto w tym miejscu także przytoczyć regulacje zawarte w § 1 Regulaminu okręgowych komisji wyborczych oraz w § 1 Regulaminu rejonowych komisji wyborczych, zgodnie z którymi odpowiednio okręgowa bądź rejonowa komisja wyborcza „wykonuje swoje zadania określone w Kodeksie wyborczym, stosując wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej”²⁹.

Omawiając narzędzie nadzoru w postaci możliwości uchylenia uchwał komisji wyborczych niższego stopnia czy postanowień komisarzy wyborczych, należy również zwrócić uwagę na rodzaje rozstrzygnięć, jakie podjąć może PKW. Zgodnie z k.w. PKW po uchyleniu wadliwego aktu przekazuje sprawę właściwej komisji do ponownego rozpoznania bądź samodzielnie podejmuje rozstrzygnięcie w sprawie. Tym samym w trybie nadzorczym PKW władna jest albo do podjęcia rozstrzygnięcia kasacyjnego, uchylając akt organu wyborczego i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi wyborczemu, bądź nowelizacyjnego, w którym po uchyleniu uchwały lub postanowienia PKW sama rozstrzyga sprawę co do meritum³⁰. Warto zauważyć, iż PKW w zakresie ustawowych uprawnień, w tym również działając w trybie nadzorczym, podejmuje uchwały, zaś rozstrzygnięcia

²⁹ § 1 Regulaminu okręgowych komisji wyborczych oraz § 1 Regulaminu rejonowych komisji wyborczych stanowiących odpowiednio załącznik nr 1 oraz załącznik nr 2 do uchwały PKW z 27 stycznia 2014 r. w sprawie regulaminów okręgowych, rejonowych i obwodowych komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2014 r., poz. 133).

³⁰ S.J. Jaworski, *op.cit.*, s. 90.

podjęmowane w ramach nadzoru PKW nad przestrzeganiem prawa są ostateczne. Oznacza to tym samym, iż od rozstrzygnięć uchylających uchwały i postanowienia organów wyborczych niższego stopnia nie przysługują środki prawne³¹.

Nadzór PKW nad organami wyborczymi niższego stopnia znajduje także odzwierciedlenie w instytucji rozpatrywania skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych oraz komisarzy wyborczych. Zadanie to mieści się również w szeroko ujętej formule sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego określonej w art. 160 § 1 pkt 1 k.w. Kompetencja do rozpatrywania skarg, jak się wydaje, wynika już z samej istoty nadrzędności PKW nad komisjami okręgowymi bezpośrednio jej podporządkowanymi oraz komisarzami wyborczymi będącymi – jak stanowi k.w. – pełnomocnikami PKW na obszarze województwa bądź jego części. Jak wskazuje się w doktrynie, pojęcie skarg na działalność komisarzy wyborczych wyrażonych w art. 160 § 1 pkt 5 k.w. obejmuje też skargi na postanowienie komisarza wyborczego odmawiające przyjęcia powiadomienia inicjatora referendum o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum³².

PKW w wykonywaniu zadań nadzorczych, w tym przy rozpatrywaniu skarg, może żądać od organów wyborczych niższego stopnia okresowych informacji o przepisach prawa. Ponadto, dla wszechstronnego i rzetelnego rozpoznania skargi na działalność okręgowych komisji wyborczych lub komisarzy wyborczych PKW może zlecać przeprowadzenie stosownej kontroli pracownikom Krajowego Biura Wyborczego (dalej jako: KBW) bądź też innym osobom zaproponowanym przez sekretarza PKW (będącego *ipso iure* Szefem KBW). W takich przypadkach powoływana jest specjalna inspekcja zwana inspekcją KBW. Osoby działające w ramach inspekcji są uprawnione m.in. do wglądu w dokumentację organów wyborczych niższego stopnia, mogą być także obecne na posiedzeniach organów wyborczych. Sprawozdania z dzia-

³¹ A. Sokala, *op.cit.*, s. 80–81.

³² Tak B. Banaszak, *Komentarz do art. 160 k.w.*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 279.

lności inspekcyjnej są zaś niezwłocznie przedstawiane PKW, aby ta mogła je uwzględnić w toku odpowiednich czynności nadzorczych.

Wreszcie uwagi dotyczące nadzoru PKW nad organami wyborczymi niższego stopnia warto uzupełnić o uprawnienia nadzorcze charakterystyczne dla etapu ustalania wyników wyborów. PKW jest bowiem zobowiązana do sprawdzenia prawidłowości ustalenia wyników wyborów w okręgach wyborczych³³. Jeśli PKW odnotuje nieprawidłowości, obowiązana jest zarządzić ponowne ustalenie wyników wyborów przez komisję okręgową, w której protokole zaistniały wady. Takie rozstrzygnięcie *sine dubio* uznać należy także za decyzję nadzorczą³⁴.

Konkluzje

Na mocy art. 160 § 1 pkt 1 k.w. ustawodawca nałożył na PKW istotne zadanie w postaci sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Choć zakres podmiotowy i przedmiotowy niniejszej normy jest bardzo szeroki, szczególnie ważny wydaje się obowiązek nadzorczy PKW względem organów wyborczych niższego stopnia. Jest to przede wszystkim zdeterminowane strukturą polskiej administracji wyborczej, w której organy wyborcze niższego stopnia podlegają organizacyjnie centralnemu organowi wyborczemu. Analiza regulacji zawartej w k.w. wskazuje, iż *de lege lata* obowiązek sprawowania nadzoru nad organami wyborczymi niższego stopnia nie jest tylko normą blankietową, której nie da się w rzeczywistości wyegzekwować. Przeciwnie, ustawodawca w odniesieniu do wspomnianych organów, inaczej niż np. w odniesieniu do pozostałych uczestników procesu wyborczego, jak chociażby nadawców radiowych i telewizyjnych, przewidział skuteczne instrumenty prawne. Jak się więc wydaje, aktualnie obowiązujące rozwiązanie w tym zakresie ocenić należy pozytywnie. Niemniej jednak dla umacniania praworządności procesu wyborczego oraz dbałości o poszanowanie podstawowych praw politycznych, jakie

³³ Por. np. art. 230 k.w. w odniesieniu do wyborów do Sejmu RP.

³⁴ S.J. Jaworski, *op.cit.*, s. 90.

stanowią prawa wyborcze, mimo wszystko postulować należy rozszerzenie narzędzi nadzorczych również względem pozostałych podmiotów procesu wyborczego.

SURVEILLANCE OF NATIONAL ELECTORAL COMMISSION OVER INFERIOR RANK ELECTORAL BODIES

SUMMARY

The subject of this article is analysis of supervisory functions of National Electoral Commission in reference to electoral bodies of inferior rank. This analysis mainly concerns on issue of supervisory tools which are at disposal of the highest electoral body in relation to bodies of inferior rank and electoral commissioner. In this analysis 3 types of legal tools stipulated by Electoral Code and NEC Regulations are discussed. De lege lata they are effective measures of influence over aforementioned subjects. Firstly, there are reviewed NEC's special resolutions which are binding on electoral bodies of inferior rank. Secondly, there are examined powers of Polish central electoral body to repeal resolutions of district and regional electoral commissions as well as decisions of electoral commissioners that are contrary to the of law or the guidelines. Final considerations involve NEC's powers to investigate complaints on activity of district electoral commissions and electoral commissioners.

NADZÓR WOJEWODY NAD AKTAMI PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W GMINIE

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. To gmina jest bezpośrednim dysponentem przestrzeni ograniczoną w swych działaniach jedynie przez przepisy ustaw¹. Samodzielność ta nie ma charakteru absolutnego, gdyż podmioty samorządowe wykonują zadania państwa, przez co działalność ta znajduje się pod nadzorem państwa. Zasadniczym instrumentem ograniczania przez państwo samodzielności samorządu terytorialnego, w tym samodzielności planistycznej, jest instytucja nadzoru. Środki nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego zostały ujęte w pewien system², którego zadaniem jest zapewnienie zgodności działań organów gminy z obowiązującymi przepisami prawa. Jednak przedmiotem niniejszych rozważań będą jedynie rozstrzygnięcia nadzorcze i zarządzenie zastępcze jako szczególne środki nadzoru nad działalnością gminy w zakresie aktów planowania przestrzennego.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawiają wojewodzie odpowiednio uchwałę o uchwaleniu studium³ lub planu miejscowego⁴

¹ W. Szwajdler, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5, s. 36.

² Z. Kmieciak, *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 13 i n.; M. Kamiński, *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5, s. 50.

³ Artykuł 12 ust. 2 p.z.p.

⁴ Artykuł 20 ust. 2 p.z.p.

wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa. Powyższy obowiązek organu planistycznego stanowi w zasadzie powtórzenie regulacji przewidzianej w art. 90 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którą wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Widoczna różnica w zakresie obowiązku wynikającego z p.z.p. dotyczy dostarczenia obok uchwał w sprawie studium lub planu miejscowego także dodatkowej dokumentacji, gdy na gruncie u.s.g. regulą jest doręczenie organowi nadzoru jedynie uchwały, bez potrzeby kompletowania pełnej dokumentacji towarzyszącej podjęciu uchwały⁵. Powyższe zróżnicowanie ma swoje uzasadnienie w specyfice aktów planowania przestrzennego jako przedmiotu nadzoru, a także stanowi wypadkową regulacji art. 28 p.z.p. Powyższy obowiązek, chociaż nie został obwarowany bezpośrednio sankcjami, stał się w przepisach p.z.p. elementem procesu planistycznego⁶. Ta ostatnia faza procesu planistycznego zwana jest powszechnie legalizacją⁷.

Naruszenie obowiązku w zakresie legalizacji uchwały w sprawie studium czy planu miejscowego, chociaż jego wykonanie ma miejsce już po uchwaleniu studium lub planu, stanowi naruszenie procedury planistycznej⁸. Redakcja przepisów nakładających na organ planistyczny⁹ obowią-

⁵ Oczywiście, organ nadzoru na podstawie art. 88 u.s.g. może żądać dodatkowych informacji i danych dotyczących uchwał, także w odniesieniu do studium czy planu miejscowego, mimo doręczenia z odpowiednią uchwałą materiałów planistycznych.

⁶ Tak np. wyrok NSA z 26 czerwca 2007 r., II OSK 488/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz LEX*, Warszawa 2013, s. 198.

⁷ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Pravo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 164.

⁸ Tak np. wyrok NSA z 26 czerwca 2007 r., II OSK 477/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹ Warto także zwrócić uwagę na to, że doręczenie uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego przez inny podmiot niż organ wykonawczy gminy oraz w innej formie niż oryginał uchwały nie spełnia wymogu doręczenia, o której mowa w p.z.p. oraz u.s.g. Tak np. wyrok NSA w Warszawie z 25 lipca 2000 r., I 695/00, LEX nr 55325; rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody mazowieckiego z 12 stycznia 2010 r., LEX nr 576451. Odmienne wyrok WSA w Gliwicach z 4 listopada 2011 r., IV SA/GI 636/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

zek dostarczenia wojewodzie uchwał w sprawie aktów planistycznych jednoznacznie wskazuje, że organ wykonawczy gminy powinien wykonać ten obowiązek bez wezwania ze strony organu nadzoru.

Na wykonanie tego obowiązku, jak wskazano powyżej, organ ma 7 dni. Jest to termin instrukcyjny¹⁰, a jego przekroczenie przez organ wykonawczy gminy nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych wobec uchwały w sprawie studium czy planu miejscowego, ale także wobec możliwości podjęcia działań nadzorczych przez organ nadzoru¹¹. Jednak należy zauważyć, że doręczenie uchwały organowi nadzoru przez organ wykonawczy gminy z opóźnieniem spowoduje, że zniesione zostanie ograniczenie w zakresie rocznego terminu do stwierdzenia nieważności uchwały¹². Należy zauważyć więc, że „skutek opóźnienia w doręczeniu aktu organowi nadzoru nie polega na zablokowaniu organowi nadzoru możliwości orzekania o jego legalności, a wręcz przeciwnie – powoduje rozszerzenie tych możliwości poprzez przedłużenie terminu do orzekania o nieważności aktu”¹³. Powyższy skutek nie dotyczy jednak uchwał, które mają charakter aktów prawa miejscowego, gdyż w stosunku do nich w ogóle nie obowiązuje ograniczenie o możliwości orzekania o nieważności w terminie jednego roku. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy w myśl art. 14 ust. 8 p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, opóźnienie w jego doręczeniu do legalizacji nie będzie miało żadnego wpływu na możliwość stwierdzenia jego nieważności. Natomiast przedstawione powyżej zasady w zakresie zniesienia ograniczenia rocznego terminu stwierdzenia nieważności będą miały pełne zastosowanie w przypadku uchwały w sprawie uchwalenia studium¹⁴. Opisana powyżej zasada znajdzie także zastosowanie w przypadku braku doręczenia uchwały

¹⁰ P. Chmielnicki, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006, s. 623.

¹¹ Zob. D. Chromicka, *Nadzór nad gminną działalnością legislacyjną wykonywany przez wojewodę w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 596.

¹² Artykuł 94 ust. 1 u.s.g.

¹³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 262.

¹⁴ Zgodnie z art. 9 ust. 5 p.z.p. studium nie jest aktem prawa miejscowego.

organowi nadzoru. Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego będzie biegł w takiej sytuacji od dnia, w którym organ nadzoru dowiedział się o treści aktu¹⁵. Zanegowanie takiego rozwiązania prowadziłoby do możliwości skutecznego uchylania się od obowiązku doręczania uchwał planistycznych gminy celem ich weryfikacji pod kątem zgodności z prawem, a jednocześnie prowadziłoby do regulowania istotnych kwestii związanych z zagospodarowaniem przestrzeni (w tym prawa własności) przez wątpliwe prawo.

W myśl art. 91 ust. 1 zd. 2 u.s.g. o nieważności¹⁶ uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Określony w powołanym przepisie termin ma charakter prekluzyjny (zawity) i biegnie od dnia doręczenia wojewodzie przedmiotowej uchwały. Po upływie tego terminu wojewoda traci uprawnienia do stwierdzenia nieważności uchwały. Jednak wojewoda ma możliwość zainicjowania postępowania sądoadministracyjnego poprzez wniesienie skargi na badany przez niego akt planistyczny gminy¹⁷.

Problematyczny w praktyce pozostaje wpływ dostarczenia kompletu dokumentów przewidzianych w art. 12 ust. 2 i art. 20 ust. 2 p.z.p. na termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody. Powyższe wynika z relacji przepisów u.s.g. i p.z.p., a w szczególności nałożenia na organ planistyczny obowiązku doręczenia wraz z uchwałą materiałów planistycznych (przy zasadzie obowiązującej na gruncie u.s.g. doręczenia jedynie uchwały, o czym była mowa powyżej). Nieprecyzyjność ustawodawcy w tym zakresie powoduje wątpliwości co do początku biegu terminu do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego. W orzecznictwie funkcjonuje pogląd, iż termin na stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie aktu pla-

¹⁵ Tak m.in. J. Niczyporuk, J. Szreniawski, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, red. E. Nowacka, Warszawa 2000, s. 160; D. Dąbek, op.cit., s. 263.

¹⁶ Szerzej o koncepcji nieważności aktów prawa miejscowego zob. M. Kamiński, op.cit., s. 49 i n. oraz przywołana tam literatura.

¹⁷ Artykuł 93 ust. 1 u.s.g.

nistycznego gminy będzie dopiero od momentu dostarczenia przez organ wykonawczy gminy kompletnych materiałów planistycznych¹⁸.

Wydaje się, że przedstawione powyżej stanowisko jest niepoprawne, gdyż art. 20 ust. 2 p.z.p. nie stanowi szczególnego unormowania w stosunku do art. 91 ust. 1 u.s.g., lecz jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 90 ust. 1 u.s.g. Uregulowanie zawarte w art. 20 ust. 2 p.z.p. pozostaje bez wpływu na początek biegu 30-dniowego terminu, w jakim wojewoda jest władny podjąć rozstrzygnięcie nadzorcze. Termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę rozpoczyna bieg w dacie doręczenia kwestionowanej uchwały, a nie od dnia doręczenia niezbędnych do oceny jej legalności materiałów planistycznych¹⁹. Należy zauważyć, że wojewoda może w drodze przysługujących mu środków prawnych zwrócić się do organu planistycznego o niezbędną dokumentację, jednak musi tego dokonać w terminie 30 dni od daty doręczenia mu przez organ wykonawczy gminy uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego. Nieprzedstawienie na żądanie organu nadzoru jakiegokolwiek dokumentacji prac planistycznych lub niezgodnie z wnioskiem organu traktowane będzie jako istotne naruszenie trybu sporządzenia studium lub planu miejscowego²⁰.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że organ gminy, który ogranicza się do nadesłania jedynie samej uchwały, podejmuje ryzyko, że wojewoda wyda rozstrzygnięcie nadzorcze o stwierdzeniu nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego z uwagi na uniemożliwienie organowi nadzoru dokonania kontroli legalności, co uzasadnia

¹⁸ Tak np. wyrok WSA w Kielcach z 17 kwietnia 2009 r., II SA/Ke 166/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok WSA w Warszawie z 19 lutego 2008 r., IV SA/Wa 1/08, LEX nr 506896.

¹⁹ Tak np. wyrok NSA z 1 czerwca 2004 r., OSK 289/04, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok WSA w Opolu z 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 168/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁰ Tak np. wyrok WSA w Olsztynie z 19 kwietnia 2012 r., II SA/Ol 171/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; rozstrzygnięcie nadzorcze nr IN.VI.743.1.59.2011. AŁ wojewody opolskiego z 18 listopada 2011 r., opubl. Dz.Urz. Woj. Opolskiego z 2011 r., nr 129, poz. 1534.

wyeliminowanie z obrotu kontrolowanego aktu²¹. Przedkładanie organowi fragmentów dokumentacji będącej podstawą aktów poddanych nadzorowi (zwłaszcza w sytuacji, gdy organ wzywa do wykonania obowiązku przedłożenia lub uzupełnienia dokumentacji planistycznej) uniemożliwia dokonanie oceny legalności i uzasadnia tym samym wyeliminowanie z obrotu kontrolowanego aktu²².

W wyroku z 5 kwietnia 2011 r. NSA zauważył, że „rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest jedynym środkiem, za pomocą którego wojewoda jest władny sprawować nadzór nad działalnością gminną wedle kryterium zgodności z prawem (art. 85 u.s.g.). Może zatem w sytuacji przedłożenia mu uchwały w sprawie planu miejscowego bez wymaganych prawem załączników i dokumentacji zdecydować, czy w świetle występujących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych [...] bardziej racjonalne jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego [...], czy też wezwanie organu gminy do uzupełnienia brakującej dokumentacji, a w razie upływu terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. zaskarżenie uchwały do sądu administracyjnego”²³.

Akt nadzoru stwierdzający nieważność uchwały organu gminy, wydany już po tym terminie jest rozstrzygnięciem zapadłym z naruszeniem przepisów o właściwości. Wziąwszy pod uwagę fakt, że zgodnie z zasadą praworządności organy państwa są uprawnione do działania tylko i wyłącznie w zakresie przyznanych im kompetencji, wydanie aktu lub podjęcie czynności z naruszeniem przepisów o właściwości należy traktować jako przypadek rażącego naruszenia prawa uzasadniającego wyeliminowanie z obrotu prawnego aktu dotkniętego taką wadą niezależnie od słuszności zawartego w nim rozstrzygnięcia²⁴.

²¹ Takie stanowisko jest powszechnie akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. wyrok NSA z 3 lutego 2010 r., I OSK 522/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok NSA z 15 marca 2010 r., II OSK 2062/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Podobnie też M. Kotulski, *Legislacja administracyjna w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Legislacja administracyjna...*, *op.cit.*, s. 437.

²² Tak np. wyrok WSA w Krakowie z 9 września 2010 r., II SA/Kr 589/10, LEX nr 753561.

²³ Wyrok NSA z 5 kwietnia 2011 r., II OSK 54/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁴ Tak np. wyrok WSA w Poznaniu z 17 kwietnia 2007 r., II SA/Po 39/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w cytowanym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do uznania, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny, wtedy zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g. organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa²⁵. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku wystąpienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 p.z.p.²⁶. Wojewoda w postępowaniu nadzorczym nad aktami planowania przestrzennego gminy musi brać pod uwagę okoliczność, iż art. 28 p.z.p. posługuje się „skalą oceny zakresu wadliwości uchwały rady gminy”²⁷.

Nieco na marginesie należy również podnieść, że organ nadzoru w formie rozstrzygnięcia nadzorczego może stwierdzić także nieważność innych uchwał podjętych w ramach procedury sporządzania planu miejscowego czy studium²⁸.

²⁵ Tak np. A. Ostrowska, *Sądowoadministracyjna kontrola aktów planowania przestrzennego*, [w:] *Legislacja administracyjna...*, *op.cit.*, s. 635.

²⁶ Tak np. wyrok WSA w Krakowie z 31 maja 2011 r., II SA/Kr 85/11, LEX nr 896586.

²⁷ *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M.J. Nowak, Warszawa 2012, s. 117; M.J. Nowak, *Nadzór w planowaniu przestrzennym*, „Nieruchomości” 2013, nr 5, s. 21 i n.

²⁸ Chodzi tutaj w szczególności o uchwałę: w sprawie stwierdzenia zgodności projektu planu miejscowego z studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu czy studium. Tak też np. M.J. Nowak, *op.cit.*, s. 21 i n.

Organ nadzoru nie może dokonywać merytorycznej oceny zapisów planu miejscowego czy studium dotyczących przeznaczenia terenu i zasad zagospodarowania terenu, gdyż takie działanie przekraczałoby uprawnienia nadzorcze wojewody wobec aktów planowania przestrzennego gminy. Powyższe wynika z ograniczenia dokonywanej przez organ nadzoru oceny jedynie do kryterium legalności²⁹. Wojewoda uprawniony jest jedynie do weryfikacji, czy ustalenia studium lub planu miejscowego nie wykraczają poza ustawowe zakresy przewidziane dla tych aktów planistycznych³⁰.

Niezbędnymi elementami rozstrzygnięcia nadzorczego są uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o możliwości zaskarżenia środka nadzoru do sądu administracyjnego. W uzasadnieniu faktycznym wojewoda musi wskazać, które fakty w ramach postępowania nadzorczego uznał za udowodnione, a także dowody, na których oparł swoje rozstrzygnięcia, oraz przyczyny, dla których odmówił wiarygodności innym dowodom. Natomiast uzasadnienie prawne powinno zawierać wskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, przywołanie przepisów naruszonych przez organ planistyczny oraz ich wykładnię. Organ nadzoru, stwierdzając nieważność, musi wskazać konkretny przepis prawa, który został jego zdaniem naruszony w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności aktu planistycznego. Zaznaczenia wymaga, że prawidłowe uzasadnienie stanowiska organu nadzoru ma niebagatelne znaczenie, gdyż rozstrzygnięcie wpływa na prawa i obowiązki wielu stron³¹. Nieco na marginesie należy też wskazać na walor informacyjno-edukacyjny właściwego uzasadnienia, które pozwala na wyeliminowanie błędów w procedurze planistycznej w przyszłości.

Kończąc rozważania dotyczące elementów rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, należy zwrócić uwagę na jeden z elementów procedury weryfikacji i oceny zgodności aktu planowania przestrzennego, który

²⁹ K. Malysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 282.

³⁰ Takie stanowisko prezentuje m.in. Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 129–130, 195–196.

³¹ M.J. Nowak, *op.cit.*, s. 21 i n.

posiada ogromne znaczenie w całym procesie nadzorczym, a w szczególności w podjęciu decyzji o stwierdzeniu nieważności uchwały. Chodzi tutaj o powiadomienie przez organ nadzoru o wszczętym postępowaniu nadzorczym. W przypadku aktów planistycznych ten etap całej procedury ma ogromne znaczenie i spełnia wiele funkcji. Należy zwrócić uwagę, iż po powiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego organ planistyczny uzyskuje możliwość złożenia wyjaśnień i udzielenia dodatkowych informacji lub dokumentów, które mogą ostatecznie doprowadzić do rezygnacji wojewody z wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub zmniejszenia liczby i rodzaju zarzutów naruszenia prawa. Tym bardziej że uchwały podjęte w ramach procedury planistycznej mają szczególny charakter, jak również sporządzane są i uchwalane w specjalnym trybie³². W wyroku z 26 maja 2011 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził, że faktyczne powiadomienie organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w tym samym dniu, w którym postępowanie zostało zakończone (wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego), pozbawiło ten organ możliwości składania wyjaśnień czy przedstawiania dowodów jeszcze przed rozstrzygnięciem sprawy.

Drugim obok rozstrzygnięcia nadzorczego specyficznym³³ środkiem nadzoru nad aktami planowania przestrzennego gminy jest zarządzenie zastępcze. Według T. Bąkowskiego „zarządzanie zastępcze ze swej istoty należy do kategorii instrumentów prawnych, za pomocą których sanuje się niepożądany stan wywołany przez podmiot, a ściślej przez zachowanie tego podmiotu różne od ustalonego w normie prawnej”³⁴. Na gruncie p.z.p. niepożądany stan to zaniechanie przez organy gminy uchwalenia studium lub jego zmiany celem określenia obszarów rozmieszczenia

³² Tak np. wyrok NSA z 20 czerwca 2007 r., II OSK 298/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³³ J. Ronowicz, *Akty prawa miejscowego wojewody*, Studia Lubuskie, t. VIII, Sulechów 2012, s. 124.

³⁴ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004. Podobnie definiuje zarządzenie zastępcze M. Chlipała, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8, s. 83.

inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub programów rządowych przy jednoczesnym obowiązku ich wyznaczenia w studium³⁵. W literaturze obecny jest również pogląd, iż instytucja zarządzenia zastępczego wojewody wynika z obligatoryjnego charakteru studium oraz zasady spójności polityki przestrzennej państwa³⁶, a także ma na celu ochronę ogólnopństwowego i regionalnego interesu publicznego³⁷. Zwraca się też uwagę na to, że obecny stan prawny pozwala reagować organowi nadzoru już na etapie określania zasad zagospodarowania przestrzennego gminy³⁸. Obecny jest także pogląd, zgodnie z którym to wyjątkowe unormowanie potwierdza racjonalność ustawodawcy, który gdy dostrzeża potrzebę ingerencji organu nadzoru w sytuacji nieuchwalenia określonego aktu, w tym również aktu prawa miejscowego, a więc zaniechania prawodawczego, wprowadza szczególnie środek nadzoru w postaci zarządzenia zastępczego³⁹.

W świetle art. 12 ust. 3 p.z.p., jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim⁴⁰ ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub programach sporządzanych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej służące re-

³⁵ Por. art. 10 ust. 2 pkt. 7 p.z.p.

³⁶ Zob. np. T. Brzeziński, A. Brzezińska-Rawa, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Sz wajdler, Warszawa 2013, s. 77; Z. Leoński, M. Szweczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 54–56; P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 170.

³⁷ T. Bąkowski, *Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego*, [w:] *Kierunki i reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 51.

³⁸ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, *op.cit.*, s. 78.

³⁹ M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 73, a także wyrok WSA we Wrocławiu z 23 stycznia 2014 r., III SAB/Wr 55/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁴⁰ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pomija inwestycje celu publicznego o znaczeniu powiatowym.

alizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewoda sporządza plan miejscowy i wydaje zarządzenie zastępcze. Jednak organ nadzoru jest obowiązany poprzedzić wydanie zarządzenia zastępczego czynnościami zmierzającymi do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia ich do studium oraz wezwaniem rady gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w określonym terminie. Należy zauważyć, iż dopiero po wykonaniu przywołanych powyżej czynności⁴¹ i upływie wyznaczonego terminu wojewoda będzie legitymowany do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy. Jednocześnie widoczna jest intencja ustawodawcy ograniczająca możliwość wydania zarządzenia zastępczego tylko do sytuacji, gdy bezczynność organu dotyczy braku uwzględnienia w studium inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

Ustawodawca nie wskazał w art. 12 ust. 3 p.z.p. żadnych szczegółowych wytycznych co do zakresu i formy czynności podejmowanych przez organ nadzoru, aby skłonić radę gminy do podjęcia procedury sporządzenia studium lub jego zmiany. Również sama forma i treść wezwania rady gminy nie została określona w przywołanym przepisie. Wydaje się, że dla celów dowodowych zasadne jest stosowanie przez organ administracji rządowej formy pisemnej zarówno w zakresie uzgadniania warunków wprowadzenia inwestycji celu publicznego do studium, terminu jej realizacji, jak i wezwania rady gminy⁴². Brak też w przywołanym przepisie jednoznacznego wskazania, z którym organem gminy organ nadzoru podejmuje czynności zmierzające do uzgodnienia terminu realizacji inwestycji i warunków ich wprowadzenia do studium. Zdaniem Z. Niewiadomskiego stronami uzgodnień są wszystkie zainteresowane podmioty, a więc zarówno gmina, jak i inwestor⁴³.

⁴¹ Tak też M. Chlipała, *Zarządzenie zastępcze...*, *op.cit.*, s. 85, która wskazuje, że przesłanki upoważniające wojewodę do wydania zarządzenia zastępczego muszą wystąpić łącznie, a zarazem sekwencyjnie, z zachowaniem ustawowo określonej kolejności działań.

⁴² Tak np. M. Kotulski, *op.cit.*, s. 438.

⁴³ Z. Niewiadomski, *op.cit.*, s. 131.

Ustawa nie wprowadza również żadnych ograniczeń czasowych dla dokonania przez organ nadzoru czynności mających na celu zabezpieczenie obszarów pod realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Ustawodawca nie wskazał także terminu do wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego. Nie oznacza to jednak, że wojewoda może ograniczyć się jedynie do czynności pozorowanych, gdyż na względnie musi mieć nałożony na niego prawny obowiązek oraz znaczenie inwestycji, które winny być umieszczone w studium⁴⁴. Kierując się tymi względami, należy przyjąć, że wojewoda powinien wydać zarządzenie zastępcze niezwłocznie po upływie terminu wyznaczonego radzie gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany.

Należy podkreślić, że wyznaczony przez organ nadzoru termin do wprowadzenia do studium inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim musi być racjonalny i adekwatny do terminów wynikających z konieczności zachowania samej procedury planistycznej. Zdaniem M.J. Nowaka optymalnym rozwiązaniem byłoby współdziałanie zainteresowanych organów i określenie terminu na drodze porozumienia wojewody z organami gminy⁴⁵.

Wojewoda po bezskutecznym upływie terminu do wprowadzenia inwestycji celu publicznego o zasięgu krajowym i wojewódzkim sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, dla którego organy gminy nie podjęły stosownych działań, oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. W sytuacji, gdy na obszarze objętym rozmieszczeniem inwestycji celu publicznego obowiązuje miejscowy plan, organ administracji rządowej przystępuje do jego zmiany. Należy podkreślić, że zarówno sporządzenie planu miejscowego, jaki i jego zmiana, co już podnoszono powyżej, będą ograniczone do zakresu niezbędnego do realizacji inwestycji celu publicznego. Sporządzony w takim trybie plan lub jego zmiana wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wykonany przez

⁴⁴ Tak np. H. Izdebski, I. Zachariasz, *op.cit.*, s. 135.

⁴⁵ *Ustawa o planowaniu...*, *op.cit.*, s. 66.

organy gminy w ramach przysługującego im władztwa planistycznego. Trzeba także wskazać, że wejście w życie planu sporządzonego przez organ nadzoru spowoduje, że moc obowiązującą utracą inne plany miejscowe lub ich fragmenty odnoszące się do obszarów objętych zasięgiem planu wprowadzonego w drodze zarządzenia zastępczego⁴⁶.

Stosownie do art. 12 ust. 4 p.z.p. koszty sporządzenia planu ponosi w całości gmina, której obszaru dotyczy zarządzenie zastępcze. Powyższe rozwiązanie stanowi swoistego rodzaju sankcję wobec gminy za zaniechania jej organów⁴⁷. W doktrynie podkreśla się, że w interesie gminy jest dokonanie samodzielnej zmiany lub sporządzenia studium zamiast finansowania planu miejscowego sporządzonego w ramach nadzoru przez wojewodę⁴⁸. Pobocznie należy podnieść, iż ustawodawca nie wskazał w p.z.p. zasad określania kosztów sporządzenia planu przez organ nadzoru ani też trybu ich dochodzenia od gminy. Dlatego też uzasadniony jest pogląd, że w tym zakresie należy przyjąć właściwość sądów powszechnych.

Pamiętać należy, że zarządzenie zastępcze wojewody jako akt nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego może być zaskarżone przez gminę do sądu administracyjnego. Jednocześnie jako akt prawa miejscowego (plan sporządzony przez wojewodę wywołuje skutki jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) może być skarżony przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone tym aktem⁴⁹.

Przedstawione powyżej rozważania pokazują, że przyznane gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania nie są w pełni swobodne. Akty planowania

⁴⁶ Artykuł 34 ust. 1 p.z.p.

⁴⁷ Tak np. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, *op.cit.*, s.78.

⁴⁸ M. Borsa, G. Buczek, K. Jaroszyński, J. Korzeń, M. Lasocki, M. Świetlik, E. Szelińska, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisy, omówienia, komentarze*, Warszawa 2003, s. 29–30.

⁴⁹ M. Chlipała, *Skarga na akty nadzoru dotyczące samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 4, s. 89–90; J. Ronowicz, *Zarządzenia budzące wątpliwości*, „Współnota” 2011, nr 31, s. 18–19.

przestrzennego gminy podlegają nadzorowi wojewody, który dotyczy dwóch przypadków. Pierwszy z nich wiąże się z nadzorem wojewody nad uchwałami gminy w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mimo że uprawnienie wojewody do stwierdzenia nieważności uchwały jest podstawowym środkiem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego i co do zasady kształtuje się niezależnie od przedmiotu kontrolowanej uchwały, to procedura ta na gruncie aktów planowania przestrzennego napotyka nadal wiele wątpliwości. Drugi obok rozstrzygnięć nadzorczych specyficzny środek nadzoru nad gminą stanowi zarządzenie zastępcze. Środek ten pozwala reagować wojewodzie na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jednak ta forma nadzoru z uwagi na daleko idącą ingerencję w samodzielność gminy budzi uzasadnione wątpliwości.

SUPERVISION OF A REGIONAL GOVERNOR OF ACTS OF SPATIAL PLANNING IN A COMMUNE

SUMMARY

The article outlines the role of a regional governor as an organ supervising regulations concerning spatial planning within a commune. The basic means of supervision have been presented together with the problems and doubts relating to the use of these instruments by the supervisory entity. What is more, the author draws attention to the role of the means of supervision in the hands of a regional governor in the shaping of limits of planning influence of a commune. The current beliefs within this area to be found in doctrine and judicature have also been discussed.

KONRAD RÓŻOWICZ

ADMINISTRACYJNOPRAWNA KONTROLA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH PRZEPROWADZANA PRZEZ PREZESA URZĘDU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Zagadnienia wstępne

Przestrzeganie przez zamawiających regulacji ustawy Prawo zamówień publicznych¹ ma kluczowe znaczenie dla wyłonienia najkorzystniejszej oferty spośród zaproponowanych przez uczestników postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Obszar tak dużego styku elementu publicznego, jakim jest wydatkowanie środków budżetowych, z elementem prywatnym powinien być przedmiotem uważnej, racjonalnej i systematycznej kontroli. Sprawne oraz rozsądne działania organów kontrolnych są czynnikami, które w znacznej mierze wpływają na prawidłowe funkcjonowanie systemu zamówień publicznych. Wykrywanie błędów i świadomość złej praktyki pozwalają na podejmowanie działań naprawczych poprzez wskazywanie dobrych wzorców, poszerzanie wiedzy oraz wpływanie na kierunek zmian. Procedurą umożliwiającą weryfikację zawartych w przepisach ustawy zasad i wymogów jest niewątpliwie procedura kontrolna. W celu zapewnienia ochrony interesu poszczególnych wykonawców i co niezmiernie istotne – także interesu publicznego – w każdym współczesnym demokratycznym państwie powoływane są organy, które za zadanie mają działalność kontrolną. Tematem niniejszego artykułu będą działania kontrolne podejmowane

¹ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907), dalej: p.z.p.

przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: Prezes UZP), który jest centralnym organem administracji rządowej.

W ramach rozważań wstępnych należy przywołać sposób definiowania pojęcia kontroli w doktrynie prawa administracyjnego, które rozumiane jest w sposób relatywnie jednoznaczny. E. Ochendowski wskazał, że na działania kontrolne składają się: obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie właściwym jednostkom dokonanych spostrzeżeniach, bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki kontrolowanej².

Działania kontrolne wykazują przy tym charakter władczy w tym sensie, że podmiot kontrolowany nie może się od kontroli uchylić, natomiast zastosowanie środków władczych w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości nie należy do uprawnień organu kontrolującego³. W żadnym ze współczesnych państw kontrola administracji publicznej nie wyczerpuje się w jakiejś jednej instytucji kontrolnej⁴. Poszczególne działania kontrolne winny natomiast być wzajemnie do siebie dostosowane i powiązane, gdyż w przeciwnym razie powstają luki w systemie kontroli. W dziedzinie prawa zamówień publicznych występuje szereg podmiotów, którym ustawodawca przyznał kompetencje w zakresie weryfikacji i oceny działań podmiotów zamawiających. Wśród nich wskazać należy następujące organy kontroli i nadzoru⁵:

- Prezesa UZP,
- Krajową Izbę Odwoławczą (dalej: KIO),
- sądy powszechne oraz sądy administracyjne,
- Najwyższą Izbę Kontroli,
- regionalne izby obrachunkowe,
- dyrektorów urzędów kontroli skarbowej,
- Prezesa Rady Ministrów,

² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 413–414.

³ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 259.

⁴ E. Ochendowski, *op.cit.*, s. 415.

⁵ H. Nowicki, *Sądowa kontrola częścią systemu prawnej kontroli zamówień publicznych*, [w:] *Kontrola zamówień publicznych*, red. T. Kocowski, J. Sadowy, Wrocław–Warszawa 2013, s. 96–97.

- Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Jak wynika ze wskazanego wyliczenia, zamówienia publiczne są obszarem szeregu działań kontrolnych licznych organów państwa, co oznacza, że jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego może być teoretycznie przedmiotem co najmniej dziewięciu kontroli. Jednocześnie należy wskazać, że zarówno zakres kompetencyjny organów kontrolnych, jak i kryteria kontroli krzyżują się. Stan taki nie jest korzystny. System kontroli wzajemnie powielającej się i nieskoordynowanej prowadzi w istocie do dwóch negatywnych zjawisk⁶:

- inflacji kontroli, w wyniku której ustalenia kontrolne są traktowane jako błahe, bagatelne, nieistotne,
- asekuracyjności działań kontrolowanych. Podmioty kontrolowane prowadzą działania nie tak, aby racjonalnie realizować cele, do których zostały powołane, ale po to, aby nie narazić się na zarzuty organów kontrolujących. Kontrola nie powinna powodować lęku przed podejmowaniem racjonalnych działań przez podmioty kontrolowane⁷, ponieważ doprowadza do wypaczenia sensu jej przeprowadzania.

Szeroki zakres działań kontrolnych *ex definitione* nie jest zjawiskiem groźnym i niepożądanym, jednak licznie nieskoordynowane kontrole mogą doprowadzić do zbędnego powielania działań, które pochłaniają czas oraz środki pieniężne. Należy postulować wprowadzenie systemu zapewniającego szerszy zakres wymiany informacji pomiędzy organami kontrolującymi oraz precyzyjne określenie zakresu kompetencji tak, aby ich nie powielać.

Kontrola Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych

Węzłowymi zagadnieniami artykułu są działania kontrolne prowadzone przez Prezesa UZP wyposażonego w szeroki zakres kompetencji związanych z przestrzeganiem poszanowania zasad oraz

⁶ Por. P. Szustakiewicz, *Czy istnieje system kontroli zamówień publicznych?*, [w:] *Kontrola zamówień publicznych...*, *op.cit.*, s. 39–42.

⁷ A. Panasiuk, *Czy kontrola może szkodzić?*, [w:] *Kontrola zamówień publicznych...*, *op.cit.*, s. 60.

regulacji systemu zamówień (art. 154 pkt 11 p.z.p.). Przed przedstawieniem szczegółowych rozważań należy zaznaczyć, że charakter prawny przepisów dotyczących postępowania kontrolnego przed Prezesem UZP nie jest w doktrynie jednoznacznie pojmowany. *Ad exemplum* należy wskazać opinię E. Norka, który uważa, że przepisy odnoszące się do uprawnień Prezesa UZP w zakresie kontroli mają charakter administracyjny, gdyż działa on w imieniu państwa i z wykorzystaniem środków władczych⁸. Odmienne stanowisko prezentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który wskazał, że kontrola udzielania zamówień prowadzona przez Prezesa UZP nie jest postępowaniem administracyjnym, gdyż nie kończy się wydaniem decyzji, a działanie organu pozbawione jest władztwa⁹. Kontrargumenty do stanowiska Sądu przedstawił T. Czajkowski, podnosząc, że nawet jeżeli czynności kontrolne nie mają charakteru postępowania administracyjnego, należy stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰ odpowiednio, gdyż sprawę prowadzi centralny organ administracji rządowej¹¹. Dokonując syntetycznej analizy stanowiska doktryny i orzecznictwa, należy uwzględnić dwie cechy przemawiające za administracyjnoprawnym charakterem postępowania kontrolnego – kwestię podmiotową oraz aspekt władczości postępowania, który wyraża się w tym, że podmiot kontrolowany nie może się od kontroli uchylić. W związku z powyższym do działań organu kontrolującego w zakresie nieuregulowanym przepisami p.z.p. (normującymi w sposób odpowiedni dla specyfiki systemu zamówień publicznych szczególnie kwestie) należy stosować przepisu k.p.a.

⁸ E. Norek, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 206. Należy zważyć na okoliczność, że opinia opierała się na stanie prawnym sprzed nowelizacji z 4 września 2008 r. [ustawa z 4 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 171, poz. 1058)], która dokonała zmian w zakresie zagadnienia kontroli zamówień publicznych].

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 28 lutego 2008 r., sygn. VSA/Wa 2614/07, LEX nr 4700053.

¹⁰ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267), dalej: k.p.a.

¹¹ T. Czajkowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 334.

Wszelkie postępowania kontrolne nastawione są na ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelnego jego udokumentowania oraz dokonania oceny kontrolowanej działalności według określonych kryteriów¹². Kontrola Prezesa UZP jest przeprowadzana jedynie z uwzględnieniem optyki zgodności działań zamawiającego na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z przepisami p.z.p. Oznacza to, że Prezes UZP nie bada w trakcie kontroli rzetelności, celowości udzielenia zamówienia publicznego, a także gospodarności zamawiającego przy jego udzieleniu (art. 161 ust. 2 p.z.p.). Ustawodawca wskazał precyzyjnie, iż swoim zakresem kontrola może objąć jedynie postępowania o udzielenie zamówienia, a więc zgodnie z definicją zamieszczoną w art. 2 pkt 72 p.z.p. okres pomiędzy ogłoszeniem o zamówieniu lub przesłaniem zaproszenia do składania ofert albo przesłaniem zaproszenia do negocjacji w sprawie wyboru oferty a dokonaniem wyboru oferty najkorzystniejszej lub zakończeniem negocjacji. W związku z powyższym w zakresie kontroli nie została objęta umowa stanowiąca rezultat wyboru najkorzystniejszej oferty czy też sposób realizowania jej postanowień. Prezes UZP nie kontroluje działań innych podmiotów niż zamawiający, np. działań wykonawców, ani też nie rozstrzyga sporów zachodzących między zamawiającym a wykonawcą¹³.

Zasadniczo kontrola dokonywana jest w siedzibie Urzędu Zamówień Publicznych, z tym że kontrolę udzielania zamówień, w której występują dokumenty zawierających informację niejawną, opatrzone klauzulą „tajne” albo „ściśle tajne”, można przeprowadzić w siedzibie zamawiającego. Rozwiązanie uregulowane przepisami p.z.p. odbiega od unormowań innych ustaw określających sposób dokonywania kontroli. Oznacza to, że pracownicy Urzędu Zamówień Publicznych nie mają prawa wstępu do siedziby zamawiającego, przeprowadzania postępowania kontrolnego na terenie jednostki, która przeprowadzała

¹² Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 281.

¹³ P. Szustakiewicz, *Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2011, s. 41.

postępowanie¹⁴. Przebieg kontroli dokumentowany jest protokołem, który niezależnie do rodzaju kontroli musi zawierać co najmniej informacje wymienione w art. 164 p.z.p. Sporządzany na etapie kontroli protokół nie jest przekazywany zamawiającemu.

Z ukazanych do tej pory aspektów kontroli wynika, że jej urzeczywistnienie zakłada pewien proces¹⁵, w związku z czym najdogodniejszym sposobem esencjonalnego omówienia zagadnień związanych z kontrolą sprawowaną przez Prezesa UZP będzie przedstawienie ich w kolejności odpowiadającej poszczególnym czynnościom.

Postępowanie wyjaśniające

Zgodnie z art. 161 ust. 4 p.z.p. Prezes UZP może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Celem czynności jest ustalenie, „czy zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogło mieć wpływ na jego wynik”. Ustawa nie określa szczegółowych zasad przeprowadzania postępowania wyjaśniającego, poprzestając na ogólnej regulacji zawartej w przepisie art. 163 p.z.p. Brzmienie przytoczonego przepisu zdaje się wskazywać, że skoro celem postępowania wyjaśniającego jest stwierdzenie tego, czy doszło do naruszeń, które mogły mieć wpływ na wynik postępowania, to jedynie ich ustalenie winno być przesłanką do wszczęcia kontroli. Ponieważ przepisy nie regulują sposobu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, należy założyć, iż może mieć ono różnorodną formę – od zadania pytań zamawiającemu po zobowiązanie go do przedstawienia dokumentacji postępowania. Celem wszelkich działań wyjaśniających Prezesa UZP jest ustalenie stanu faktycznego sprawy. Ów stan faktyczny ustala się „na podstawie całokształtu materiału zebranego w toku postępowania wyjaśniającego oraz kontroli, w szczególności dokumentów związanych z postępowaniem, wyjaśnień kierownika i pracowników zamawiającego, opinii

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ A. Pakuła, *Planowanie i kontrolowanie w organizacji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 464.

biegłych oraz wyjaśnień innych podmiotów”. Działania Prezesa UZP winny prowadzić do kompleksowego zbadania sprawy, umożliwić pełen opis stanu faktycznego i dokonanie analizy pod względem naruszenie przepisów p.z.p. Prezes jako organ administracji publicznej, badając dowody, powinien uwzględnić przede wszystkim zasadę prawdy obiektywnej zadeklarowaną w art. 7 k.p.a., która jest zasadą o charakterze ogólnym wyjętą niejako przed nawias, wspólną dla całości postępowań administracyjnych¹⁶. Zasada prawdy obiektywnej jest niezwykle istotna w przypadku kontroli, bowiem podmiot kontrolujący powinien dążyć do określenia danego stanu faktycznego¹⁷.

Ustawodawca nie wskazał, w jakiej formie Prezes UZP kończy postępowanie wyjaśniające. Zważając na status prawny Prezesa UZP, moim zdaniem w przypadku braku odmiennych regulacji obowiązany jest stosować przepisy k.p.a., zatem formą, w jakiej winien orzekać, jest decyzja administracyjna (decyzja o wszczęciu kontroli właściwej bądź decyzja o odmowie wszczęcia kontroli¹⁸). Jednak praktyka w tym zakresie jest zgoła odmienna. Prezes UZP nie informuje zainteresowanych o wynikach postępowania w sytuacji, gdy kontrola właściwa nie zostaje wszczęta.

Prezes UZP jest uprawniony do przeprowadzania kontroli doróżnej: uprzedniej bądź następczej (*ex ante* lub *ex post*) oraz kontroli obligatoryjnej uprzedniej (*ex ante*). Komórkami odpowiedzialnymi za przeprowadzenie kontroli są: Departament Kontroli Doróżnej oraz Departament Kontroli Zamówień Współfinansowanych ze Środków Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że organem w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego jest Prezes UZP, który odpowiada bezpośrednio przed Prezesem Rady Ministrów za prawidłowe funkcjonowanie zamówień publicznych. Urząd Zamówień Publicznych, w tym

¹⁶ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 40.

¹⁷ Por. A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej*, Gdańsk 2004, s. 12. Zasada prawdy została wymieniona przez A. Sylwestrzaka jako jedna z czterech zasad efektywnej kontroli.

¹⁸ Por. J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 482.

odpowiednie Departamenty Kontroli, jest zespołem osób i składników materialnych pomocnych Prezesowi do realizacji zadań¹⁹.

Kontrola doraźna Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych

„Prezes Urzędu może wszcząć z urzędu lub na wniosek kontrolę doraźną w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogło mieć wpływ na jego wynik” (art. 165 p.z.p.). Wszczyna on kontrolę na wniosek instytucji zarządzającej, o której mowa w przepisach o Narodowym Planie Rozwoju oraz w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju lub w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, zwanej „instytucją zarządzającą”, jeżeli z uzasadnienia wniosku instytucji wynika, że zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogło mieć wpływ na jego wynik. Instytucja zarządzająca zobligowana jest do zwrócenia się do Prezesa UZP z wnioskiem o wszczęcie takiej kontroli. Wniosek musi zawierać uzasadnienie, z którego wynikać będzie, iż doszło do takiego naruszenia przepisów ustawy, które miało wpływ na wynik postępowania. Treść przywołanego przepisu klarownie wskazuje, że inne naruszenia nie będą stanowić przesłanki do wszczęcia kontroli. O wszczęciu kontroli bądź o odmowie jej wszczęcia Prezes UZP informuje wnioskodawcę, podając uzasadnienie w przypadku decyzji odmownej²⁰. Momentem wszczęcia kontroli doraźnej jest zgodnie z art. 169 ust. 3 doręczenie Prezesowi UZP kopii dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Natomiast kontrola kończy się z chwilą doręczenia zamawiającemu informacji o wyniku kontroli doraźnej. Informacja stanowi odpowiednik wystąpień pokontrolnych znanych innym postępowaniom kontrolnym. W informacji

¹⁹ P. Grancecki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 373.

²⁰ *Ibidem*, s. 699.

Prezes UZP zobowiązany jest wskazać przepisy, których naruszenia dopuścił się zamawiający²¹.

Terminy tworzące ramy czasowe postępowania kontrolnego zostały normatywnie określone w art. 171 ust. 3 p.z.p. Doręczenie informacji o wyniku kontroli winno nastąpić nie później niż w terminie 14 dni, a w przypadku kontroli szczególnie skomplikowanej nie później niż w terminie 30 dni od daty doręczenia kopii dokumentów, pisemnych wyjaśnień czy opinii biegłych. Zważyć należy, że termin liczony jest od czynności dokonywanych m.in. przez zamawiającego, który może być wzywany kilkakrotnie, np. do uzupełnienia dokumentacji, co powoduje możliwość wydłużania czasu postępowania kontrolnego. Ponadto, należy zważyć, że wskazane terminy mają charakter terminów instrukcyjnych, których niedotrzymanie w niczym nie ogranicza Prezesa UZP. Wydaje się, iż uwzględniając w szczególności kontrolę postępowania o udzielenie zamówienia dokonywaną przed zawarciem umowy, niedotrzymywanie wskazanych terminów należy pochylić jako praktykę szczególnie naganną. Brak informacji o wyniku kontroli pozostawia bowiem zamawiającego w stanie niepewności co do jej wyniku, a także losów prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia. Wśród czynników odgrywających niebagatelną rolę w procesie sprawnego działania, co należy odnieść także do sprawnej kontroli, J. Frąckiewicz wymienia terminowość²², która minimalizuje stopień negatywnych konsekwencji działań kontrolnych.

Normatywnie został określony także okres, w jakim istnieje możliwość wszczęcia kontroli. Działania weryfikacyjne nie mogą zostać podjęte po upływie czterech lat od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia. Za dzień zakończenia postępowania należy uznać dzień wyboru oferty najkorzystniejszej, a w przypadku postępowania prowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki – dzień wynegocjowania postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego. W związku ze

²¹ E. Przeszło, *Kontrola udzielania zamówień publicznych*, Poznań 2013, s. 283.

²² J. Frąckiewicz, *Systemy sprawnego działania*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 98, za: A. Panasiuk, *op.cit.*, s. 62.

wskazanym unormowaniem należy poddać refleksji celowość czteroletniego terminu, w którym możliwe jest dokonanie kontroli doraźnej, która zasadniczo winna być natychmiastowa. Rozważyć można sens i skutki działań kontrolnych, które wprawdzie będą podjęte w terminie czterech lat od zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ale kontrola nastąpi po zawarciu umowy, a nawet po zakończeniu realizacji zamówienia. W przypadku zaistnienia omawianych okoliczności istnieje ryzyko rozszerzenia zakresu kontroli na umowę o zamówienie publiczne oraz o sposób realizacji świadczeń. Ponadto, działania kontrole skorelowane są z uprawnieniem Prezesa UZP do wystąpienia o unieważnienie umowy w całości lub w części w przypadku ujawnienia naruszenia przepisów po przeprowadzeniu kontroli doraźnej. Jednak rodzi się pytanie, czy działanie takie byłoby celowe w przypadku zrealizowania przedmiotu zamówienia. Prezes UZP zgodnie z art. 146 ust. 6 p.z.p. może wystąpić do sądu o unieważnienie umowy, jeżeli zamawiający dokonał czynności lub jej zaniechał z naruszeniem przepisów ustawy i miało to wpływ na wynik postępowania. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, iż dla powołania się na przesłankę nieważności, o której mowa w art. 146 ust. 6 p.z.p., nie jest konieczne stwierdzenie, iż dane działanie lub zaniechanie zamawiającego miało wpływ na wynik postępowania, gdyż wystarczające będzie samo ustalenie, iż działanie to lub zaniechanie mogło mieć wpływ na wynik postępowania. Podstawa unieważnienia umowy została określona w sposób ogólny, nie wskazując, jak ma to miejsce w przypadku unieważnienia na wniosek innego uprawnionego podmiotu, konkretnych przesłanek pozwalających na unieważnienie umowy przez sąd (art. 146 ust. 1 p.z.p.). Ustawodawca określił tylko skutek czynności zamawiającego, a mianowicie zachowanie to musi mieć wpływ na wynik postępowania, czyli musi zaistnieć adekwatny związek przyczynowo-skutkowy. Wskazanie takiego związku może być często kwestią problematyczną, zwłaszcza w przypadku stwierdzenia tylko możliwości zaistnienia wpływu na wynik postępowania. Przyczynami wpływającymi na wynik postępowania, które można przykładowo wskazać, są: dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty

w sprzeczności z regulami wyboru (zarówno regulami oceny formalne, jak i merytorycznej), zbyt restrykcyjne sformułowanie warunków udziału w postępowaniu, wyznaczenie zbyt krótkiego terminu składania ofert. Wzruszenie umowy w sprawie zamówienia publicznego następujące w drodze orzeczenia właściwego organu wywiera co do zasady skutek z mocą wsteczną, w związku z tym strony są zobowiązane do dokonania zwrotu wzajemnych świadczeń.

Obligatoryjna kontrola uprzednia

Obligatoryjna kontrola uprzednia ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla prawidłowego funkcjonowania systemu zamówień publicznych, ale także dla właściwego dysponowania środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej. Naruszenie prawa w przypadku finansowania ze środków Unii zagrożone jest przede wszystkim sankcjami finansowymi stosowanymi przez instytucję zarządzającą. Może również skutkować sankcjami zastosowanymi przez Komisję Europejską, dlatego zamówienia publiczne finansowane ze środków Unii Europejskiej podlegają bieżącemu nadzorowi ze strony instytucji przyznających zamawiającemu środki na dofinansowanie zamówienia. Weryfikacja przez instytucje zarządzającą odbywa się *ex ante* poprzez zbadanie dokumentacji planowanego zamówienia i potwierdzenie jej zgodności zarówno z przepisami krajowymi, jak i unijnymi. Uzupełnieniem wskazanego zakresu kontroli są działania podejmowane przez Prezesa UZP. Przepisy dotyczące kontroli uprzedniej mają zastosowanie jedynie wobec zamówień lub umów ramowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Aby zamówienie lub umowa ramowa podlegała obowiązkowej kontroli uprzedniej Prezesa UZP, konieczne jest łączne spełnienie dwóch warunków: po pierwsze, zawsze musi ono być współfinansowane ze środków Unii Europejskiej; po drugie, jego wartość w przypadku:

- robót budowlanych – jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20 mln euro,
- dostaw lub usług – jest równa bądź przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10 mln euro.

Momentem wszczęcia kontroli jest doręczenie Prezesowi UZP kopii dokumentacji postępowania. Zgodnie z art. 170 p.z.p. zamawiający niezwłocznie po wydaniu przez KIO wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze dotyczące wyboru oferty najkorzystniejszej albo po upływie terminu do wniesienia odwołania, a przed zawarciem umowy przekazuje kopię dokumentacji Prezesowi UZP. Prezes kończy kontrolę poprzez doręczenie zamawiającemu informacji o jej wyniku w terminie 14 dni od doręczenia materiałów, a jeżeli jest to kontrola szczególnie skomplikowana, to nie później niż w terminie 30 dni. Jednocześnie zamawiający do czasu doręczenia informacji o wyniku kontroli nie może zawrzeć umowy w sprawie zamówienia publicznego. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż złamanie zakazu sformułowanego w art. 171 ust. 4 p.z.p. nie powoduje nieważności umowy. Jednak zamawiający bierze na siebie ryzyko zawarcia umowy, która okazać się może obciążona wadami i dopiero wówczas da to Prezesowi UZP podstawę do wystąpienia do sądu o stwierdzenie nieważności umowy. Możliwość podjęcia działań, których celem jest usunięcie wad zaistniałego stanu faktycznego, skłania do refleksji nad charakterem postępowania kontrolnego. W modelu kontroli uprzedniej (zarówno obowiązkowej, jak i fakultatywnej) systemu zamówień publicznych częściowo nastąpił zbieg funkcji kontrolnych z funkcjami nadzoru przejawiającymi się w tym, że organ kontrolujący ma pewien bezpośredni oraz pośredni wpływ na dokonywane czynności i podejmowane decyzje przez zamawiającego będącego podmiotem kontrolowanym.

W doktrynie pewne wątpliwości budzi unormowanie wynikające z art. 169 ust. 4 p.z.p., wskazujące, że na wniosek instytucji zarządzającej Prezes UZP może odstąpić od przeprowadzenia kontroli uprzedniej, jeżeli w ocenie instytucji postępowanie zostało przeprowadzone w sposób zgodny z przepisami ustawy. W przypadku przedłożenia stosownego wniosku podlega on ocenie Prezesa UZP, który może odstąpić od przystąpienia do kontroli. H. Nowicki podnosi, że „z systemowego punktu widzenia [systemu zamówień publicznych – przyp. K.R.] przepis ten wskazuje, [...] na naruszenie spójności tego systemu. Ustawodawca,

określając zadania Prezesa, wskazał, że jest on organem czuwającym nad przestrzeganiem zasad systemu zamówień publicznych poprzez dążenie do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o zamówieniach. Przywołany powyżej przepis wskazuje, że to instytucje zarządzające, kontrolując udzielanie zamówień publicznych, «wyręczają i zastępują» Prezesa Urzędu w zakresie jego ustawowych obowiązków²³. Powyższe wątpliwości należy rozpatrywać w kontekście faktycznej współpracy Prezesa UZP i instytucji przyznającej środki. Uwzględniając zakres władzy dyskrecjonalnej Prezesa UZP oraz fakultatywność odstąpienia od kontroli, przedstawione wątpliwości mają w dużej mierze charakter hipotetyczny, zakładający niechęć organu do dokonywania kontroli. Zdaje się, że współdziałanie w zakresie wymiany informacji pomiędzy bezstronnymi i wyspecjalizowanymi podmiotami służy oszczędności czasu i funduszy. Kooperacja organów administracji publicznej jawi się jako zjawisko dalece pożądane, pozwalające wykreować koherentny system prawny. W przypadku wystąpienia wątpliwości po stronie Prezesa UZP w zakresie rzetelności przeprowadzonej kontroli, uwzględniając granice władzy dyskrecjonalnej, jest on obowiązany przeprowadzić stosowną kontrolę w celu ich wyeliminowania. Organem kontrolujący sposób korzystania z władzy dyskrecjonalnej Prezesa UZP w tym zakresie jest Prezes Rady Ministrów, który może w każdym czasie go odwołać.

Skutki naruszenia przepisów i możliwość kwestionowania wyników kontroli

Skutkiem ujawnienia naruszeń ustawy jest przede wszystkim odpowiedzialność kierownika zamawiającego. Prezes UZP może:

- jeśli uzna naruszenia za wystarczająco poważne, nałożyć na kierownika zamawiającego karę pieniężną. Wysokość kar mieści się w przedziale od 3 do 150 tys. zł. Karę Prezes UZP nakłada w formie decyzji administracyjnej, której nie może być nadana klauzula

²³ H. Nowicki, *Kontrola uprzednia realizowana przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych*, [w:] *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystywania środków unijnych*, red. E. Adamowicz, J. Sadowy, Gdańsk–Sopot 2012, s. 218.

natychmiastowej wykonalności. Pozwala to ukaranemu na wniesienie środków odwoławczych od decyzji bez konieczności regulowania należności tytułem kary aż do momentu jej uprawomocnienia się. Wysokość kar została ustalona w sposób sztywny i zależny tylko od wartości zamówienia. Zastosowanie kary pieniężnej nie uwzględnia charakteru, okoliczności czy też skutków naruszenia. *De lege ferenda* celowe zdaje się postulowanie przyznanie szerszej swobody w zakresie ustalania wysokości kary pieniężnej przez Prezesa UZP poprzez zastąpienie kary bezwzględnie oznaczonej karą względnie oznaczoną;

- wystąpić do sądu o unieważnienie umowy w całości lub części;
- zgodnie z dodanym 11 lutego 2012 r. art. 168a p.z.p. w przypadku ujawnienia naruszenia przepisów p.z.p. stanowiącego czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych Prezes UZP zawiadamia właściwego rzeczownika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (jest to zatem jego obowiązek, a nie uprawnienie).

W przypadku stwierdzenia naruszeń zamawiającemu przysługuje w terminie 7 dni o dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli prawo złożenia umotywowanych zastrzeżeń do Prezesa UZP. Zastrzeżenia w pierwszej kolejności rozpatruje Prezes UZP, który może je:

- uwzględnić w całości,
- nie uwzględnić w całości,
- uwzględnić w części, a w części nie uwzględnić.

Na rozpatrzenie zastrzeżeń Prezes UZP ma 15 dni. Jeżeli nie uwzględni on zastrzeżeń, przekazuje je do zaopiniowania KIO. KIO, obradując w składzie trzyosobowym, wyraża w terminie 15 dni opinię w formie uchwały. W treści opinii KIO wskazuje swoje stanowisko w sprawie naruszeń, do których Prezes UZP nie uwzględnił zastrzeżeń. Opinia ta jest wiążąca dla Prezesa UZP. Niezwłocznie zawiadamia on kierownika zamawiającego o ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń poprzez przekazanie mu odpisu uchwały KIO. Od uchwały KIO w sprawie zastrzeżeń do wyniku kontroli ustawodawca nie przewidział

żadnych środków zaskarżenia. NSA w swoich orzeczeniach stwierdził, że uchwała KIO jest jedynie opinią na użytek Prezesa UZP (wiążąca) i jako taka nie podlega kontroli sądownoadministracyjnej²⁴, a ponadto zawiadomienie Prezesa UZP o rozstrzygnięciu zastrzeżeń i samej informacji Prezesa o rozstrzygnięciu zastrzeżeń co do istoty jedynie wskazuje nieprawidłowości, a nie ma charakteru władczego, i też nie podlega kontroli sądownoadministracyjnej²⁵.

Podsumowanie

Prezes UZP jest jednym z licznych organów administracji publicznej uprawnionych do dokonywania kontroli działań zamawiającego. Niemniej jednak zważając na niewątpliwie specjalistyczny charakter organu oraz dysponowanie szeroką wiedzą z zakresu funkcjonowania systemu zamówień publicznych, spełnia on obok KIO kluczową rolę. Analiza zakresu uprawnień Prezesa UZP prowadzi do konstatacji, że we wskazanym obszarze nie ma potrzeby dokonywania znaczących nowelizacji, należy jednakowoż rozważyć celowość poszerzenia kompetencji organu. Ponadto, w perspektywie wszelkich procesów kontrolnych należy postulować zharmonizowanie działań organów, stworzenie systemu wymiany informacji odnoszących się do skontrolowanych zamawiających, zakresu kontroli oraz ich wyników. Istotę problemu zdaje się zauważać K. Kwiatkowski, prezes NIK, który podkreśla, że w Polsce powinna istnieć instytucja, która zajmowałaby się koordynacją zamówień publicznych oraz nadzorowaniem prawa w tym zakresie²⁶. K. Kwiatkowski nie rozwinął szczegółowo swojego pomysłu, jednak zdaje się, że powołanie kolejnego organu byłoby zbędne w przypadku poszerzenia zakresu zadań oraz uprawnień Prezesa UZP.

²⁴ Por. postanowienia WSA z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt V SA/WA 1457/11, http://www.naszawokanda.pl/orzeczenie/9ot1q/wsa,V-SA-Wa-1457-11,zamowienia_publiczne_odrzucenie_skargi.

²⁵ Por. wyrok NSA z 18 lipca 2012 r., sygn. II GSK 932/11, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-gsk-932-11,srodki_unijne,13656a2.html.

²⁶ Por. wypowiedź K. Kwiatkowskiego, http://www.biznes.newseria.pl/news/nik_chce_powolania,p1839169624.

THE ADMINISTRATIVE CONTROL OF LEGALITY IN THE PUBLIC PROCUREMENT CARRIED OUT BY PREZES UZP

SUMMARY

The article concerns the issue of the control carried out by Prezes UZP. The article focused on the presentation the competence of Prezes UZP and on the rules connected with each audit procedure. The article is not related in detail to the control carried out by other institutions. After presentation of the first part of the initial issue, the article demonstrates the Prezes UZP control, pointing his legal status. In next parts, article depicts the process of the control, in order which corresponds to particular Prezes UZP actions, namely: the investigation procedure, the summary control and the prior control. Moreover, article describes Prezes UZP discretionary power aspects, which are manifested in the administrative recognition in his control activities. Lastly, the author demonstrates law results of the infringement of the regulation and the legal remedy to change the decision.

KONTROLA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY O ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Wstęp

Zamówienia publiczne są jedną z dziedzin prawa, która w największym stopniu podatna jest na różnorodne naruszenia. Dynamiczność materii oraz jej skomplikowanie wynikające z dużych powiązań z prawem europejskim oraz bardzo częstych nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych¹ sprawiają, iż postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest narażone na wiele nieprawidłowości mających charakter zarówno proceduralny, jak i materialny. Zamówienia publiczne jako podstawowa forma wydatkowania środków publicznych niosą ze sobą także niebezpieczeństwo korupcji. W celu uniknięcia nieprawidłowości wydatkowanie środków w ramach zamówień publicznych powinno być dokonywane z zachowaniem wszystkich zasad udzielania tych zamówień. Zamawiający powinni przygotować procedurę w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Wszystkie czynności powinny być wykonywane przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Należy jednak pamiętać o tym, iż wydatkowanie środków publicznych podlega regulacji zawartej nie tylko w p.z.p., ale także w ustawie o finansach publicznych². Dlatego zamawiający powinien mieć również na względzie

¹ Dz.U. z 2007 r., nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

² Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.

takie zasady, jak jawność i przejrzystość gospodarowania środkami, celowość i oszczędność w ich wydatkowaniu. Mimo iż poza granicami niniejszego opracowania pozostaje kwestia hierarchizacji zasad, jakie rządzą zamówieniami publicznymi, to nie można zapominać, że głównym celem p.z.p. jest raczej zapewnienie prawidłowości i oszczędności wydawania środków publicznych, a nie ochrona konkurencji między przedsiębiorcami. Kwestia ta pozostaje istotna również na gruncie kontroli zamówienia.

Kontrola zamówień publicznych

Oprócz jasno wyznaczonych zasad, którymi powinien kierować się zamawiający w celu uniknięcia naruszeń, środkiem służącym do zachowania prawidłowości postępowania z zakresu zamówień publicznych jest efektywna kontrola. Stwarza ona możliwość weryfikacji wspomnianych zasad oraz innych wymogów, które ustawodawca postawił przed stronami tego postępowania. Istotą kontroli będzie zatem ustalenie, czy działania składające się na pewien ciąg mający na celu nabycie usług, wykonanie dostaw lub robót budowlanych podejmowane są zgodnie z przepisami prawa³. Zamówienia publiczne są obszarem dużego styku elementu publicznego z elementem prywatnym, dlatego powinny być poddane uważnej, racjonalnej i systematycznej kontroli⁴.

Zamówienia publiczne są obszarem działań kontrolnych kilku instytucji, zarówno państwowych, jak i pozapaństwowych, które funkcjonują na fundamencie różnych podstaw prawnych. Pierwsza faza czynności kontrolnych to czynności podejmowane przez zamawiającego (kontrola wewnętrzna). W ramach kontroli zewnętrznej działac mogą wykonawcy, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: Prezes UZP), Najwyższa Izba Kontroli, regionalne izby obrachunkowe czy komisje orzekające w sprawach odpowiedzialności za naruszenie

³ T. Kocowski, *Kontrola postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, [w:] *Kontrola zamówień publicznych*, red. T. Kocowski, J. Sadowy, Warszawa 2013, s. 21.

⁴ P. Szustakiewicz, *Czy istnieje system kontroli zamówień publicznych?*, [w:] *Kontrola zamówień publicznych...*, *op.cit.*, s. 39.

dyscypliny finansów publicznych. W ramach stosowania środków ochrony prawnej kontrolę sprawuje Krajowa Izba Odwoławcza (dalej: KIO) oraz jako wyższa instancja – sądy powszechne. W zakresie swoich kompetencji zamówienia publiczne są kontrolowane także przez prokuraturę, urząd skarbowy, CBA.

Podmioty te mają często podobne kompetencje. Nie ma pomiędzy nimi również koordynacji działań. Dlatego może to doprowadzić do sytuacji, w której jedno postępowanie będzie przedmiotem co najmniej siedmiu kontroli. Powoduje to powstanie niekorzystnych zjawisk, takich jak inflacja kontroli oraz asekuracyjne działanie zamawiających (co często przybiera postać oparcia się wyłącznie na kryterium ceny przy wyborze najkorzystniejszej oferty)⁵.

Podstawowe zasady odpowiedzialności za naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

Obowiązujące przepisy nie formułują legalnej definicji dyscypliny finansów publicznych. W doktrynie wskazuje się, iż należy przez to rozumieć katalog zasad odnoszących się do prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi, sformułowanych w przepisach szczególnych. Naruszenie tych zasad powodujące powstanie odpowiedzialności zgodnie z przepisami ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶ obejmuje cztery obszary: gromadzenie środków publicznych, ich wydatkowanie, zaciągnięcie zobowiązań oraz przeprowadzanie inwentaryzacji⁷. Zamówienia publiczne leżą w drugim z tych obszarów.

Głównym celem kontroli zamówień publicznych sprawowanej na podstawie przepisów u.o.n.d.f.p. jest ochrona podstawowych zasad zamówień publicznych oraz wydatkowania środków publicznych, takich jak zasada niedyskryminacji i równego traktowania wykonawców,

⁵ *Ibidem*.

⁶ Dz.U. z 2005 r., nr 14, poz. 114.

⁷ L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 26.

racjonalności i efektywności wydatkowania środków, gospodarności, celowości i oszczędności działania. W ten sposób u.o.n.d.f.p. zabezpiecza stosowanie przepisów ustawy o finansach publicznych oraz p.z.p. Udzielenie zamówienia publicznego w sposób sprzeczny z tymi zasadami oznacza równocześnie dokonanie wydatku ze środków publicznych niezgodnie z przepisami prawa, czyli naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Cechą charakterystyczną kontroli dokonywanej na podstawie omawianej ustawy jest pociągnięcie do odpowiedzialności nie organu, ale konkretnej osoby – pracownika sektora finansów publicznych, któremu można przypisać winę za popełniony delikt. W przypadku zamówień publicznych będzie to osoba, która udzieliła zamówienia, czyli kierownik zamawiającego, tj. osoba lub organ, który jest uprawniony do zarządzania zamawiającym, a także pracownik, który dokonał czynności w toku postępowania lub po jego zakończeniu na mocy upoważnienia przez kierownika zamawiającego zgodnie z art. 18 ust. 2 p.z.p.⁸. Odpowiedzialność może ponieść wyłącznie osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia czynu. Ustawa wymienia także okoliczności, które powodują wyłączenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Do naruszenia nie dochodzi m.in. wtedy, kiedy stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma charakter administracyjny. Przesądza o tym fakt, iż orzeczenie właściwej komisji orzekającej posiada wszelkie istotne cechy decyzji administracyjnej. Ponadto, orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej jako rozstrzygnięcia kończące postępowanie w toku instancji podlegają zażaleniu do sądu administracyjnego⁹.

⁸ *Ibidem*.

⁹ W. Memiec, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tytułu czynów poprzedzających zawarcie umowy o udzielenie zamówienia publicznego*, [w:] *Kontrola zamówień publicznych...*, *op.cit.*, s. 49.

Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Poza granicami opracowania pozostaje kwestia dokładnego opisu postępowania przewidzianego w u.o.n.d.f.p. Przydatna będzie jednak przynajmniej ogólna charakteryzacja tego zagadnienia.

Postępowanie wszczyna rzecznik dyscypliny finansów publicznych, który pełni funkcję oskarżyciela. Wszczęcie następuje na skutek zawiadomienia o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Artykuł 93 ust. 1 wskazuje zamknięty katalog podmiotów zobowiązanych do złożenia zawiadomienia.

Rzecznik podejmuje czynności sprawdzające w celu stwierdzenia, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Na podstawie poczynionych ustaleń wszczyna postępowanie wyjaśniające albo odmawia wszczęcia takiego postępowania. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego rzecznik dyscypliny składa wniosek o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, umarza postępowanie wyjaśniające lub je zawiesza.

Wniosek o ukaranie jest składany do komisji orzekającej. Obwiniony, czyli osoba, przeciwko której został sformułowany wniosek, i rzecznik dyscypliny są stronami postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przed komisją orzekającą. W wyniku rozpoznania sprawy komisja orzekająca wydaje orzeczenie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o uniewinnieniu albo o umorzeniu postępowania. Od takiego orzeczenia stronom służy odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej (dalej: GKO). Przed GKO funkcję oskarżyciela pełni Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych lub jego zastępca. Na prawomocne orzeczenia i postanowienia GKO kończące postępowanie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są: upomnienie, nagana, kara pieniężna oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Czyny związane z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego

Nowelizacja u.o.n.d.f.p. z 2011 r. wprowadzająca czyny określone w art. 17 ust. 1 zawiera nową konstrukcję odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych opierającą się na założeniu, że czynem karalnym jest już sama nieprawidłowość, a nie udzielenie zamówienia poprzedzone tą nieprawidłowością¹⁰. Poszerzyło to krąg podmiotów odpowiedzialnych za naruszenie o osoby dokonujące czynności w toku postępowania.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Artykuł 7 p.z.p. wymienia zasadę uczciwej konkurencji wśród głównych zasad udzielania zamówień publicznych. Aby zdefiniować nieuczciwą konkurencję, należy odnieść się do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹¹. Według art. 3 ust. 1 czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta.

Nakaz opisu przedmiotu w sposób nieutrudniający uczciwej konkurencji przewiduje także art. 29 p.z.p. Opis przedmiotu zamówienia powinien być sporządzony w sposób jednoznaczny, wyczerpujący, za pomocą dokładnych i zrozumiałych określeń. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia.

Należy mieć również na względzie to, że dokonanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób, który ogranicza liczbę możliwych wykonawców, może wynikać z obiektywnych i uzasadnionych merytorycznie potrzeb zamawiającego. Ograniczenie konkurencji nie jest zatem bezprawne, jeśli jest podyktowane słusznymi interesami zamawiającego¹².

¹⁰ L. Lipiec-Warzecha, *op.cit.*, s. 211.

¹¹ Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1503 z późn. zm.

¹² Orzeczenie GKO z 23 kwietnia 2012 r., BDF1/4900/12/10/12/210, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1428519/BDF1_4900_12_10_12_210.pdf (22.03.2014).

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest ustalenie wartości zamówienia lub jego części w sposób niezgodny z p.z.p., jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych albo na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości. Zgodnie z art. 32 ust. 1 podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Jeśli wartość ta przekracza 14 tys. euro, zamawiający jest obowiązany do stosowania przepisów p.z.p. Zamawiający nie może także w celu uniknięcia stosowania przepisów p.z.p. dzielić zamówienia na części.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z p.z.p. opisanie sposobu dokonania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia lub nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia. Przepis ten jest zbliżony do treści art. 22 ust. 4 p.z.p. Zamawiający powinien określić warunki, jakie ma spełniać wykonawca w celu wzięcia udziału w postępowaniu. Mogą się one odnosić do posiadanych uprawnień, wiedzy, doświadczenia, dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym i ludzkim czy sytuacji ekonomicznej i finansowej. Jeśli warunki te zostały skonkretyzowane w sposób niezwiązany lub nieproporcjonalny z przedmiotem zamówienia, doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Proporcjonalność warunków w stosunku do przedmiotu zamówienia jest zachowana, jeśli odnoszą się one do podstawowych elementów przedmiotu zamówienia. Zgodnie z orzeczeniem KIO takiego wymogu nie wypełnia warunek, dla spełnienia którego wykonawcy zobowiązani są legitymować się zarówno doświadczeniem, jak i wiedzą tożsamą z przedmiotem zamówienia. Nie musi przy tym zachodzić pełna tożsamość, a wystarczy jedynie dobranie niektórych elementów, które ograniczają dostęp do zamówienia wykonawcom zdolnym do jego realizacji¹³.

¹³ Wyrok KIO z 13 czerwca 2013 r., 1276/13. Na temat proporcjonalności także wyrok KIO z 4 czerwca 2013 r., 1126/13.

Zgodnie z art. 17 ust.1 pkt. 4 u.o.n.d.f.p. naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z p.z.p. określenie kryteriów oceny ofert. Zgodnie z art. 91 ust. 2 p.z.p. kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia. Kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej. Ustalenie kryteriów oceny ofert ma kluczowe znaczenie dla wyboru najkorzystniejszej oferty. Oferta najkorzystniejsza to ta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia, ewentualnie oferta z najniższą ceną. Przy wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający powinien brać pod uwagę również zasady dokonywania wydatków publicznych. Wydatki powinny być ponoszone celowo, oszczędnie, efektywnie, na cele i w wysokości przewidzianej w planie finansowym¹⁴.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest także nieprzekazanie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub niezamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu, ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu lub ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. Obowiązek zamieszczenia stosownych ogłoszeń przewidziany w rozdziale 3 p.z.p. stanowi realizację zasady jawności postępowania. Publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych dokonuje się, gdy wartość zamówienia nie przekracza kwoty określonej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 11 ust. 8¹⁵. Przekroczenie kwoty powinno skutkować przekazaniem ogłoszenia do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej.

¹⁴ W. Memiec, *op.cit.*

¹⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1735).

Wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego powinno skutkować zawiadomieniem o tym Prezesa UZP. Niespełnienie tego obowiązku jest czynem penalizowanym w art. 17 u.o.n.d.f.p. Zawiadomienie to powinno nastąpić w ciągu trzech dni od wszczęcia postępowania w trybie innym niż podstawowy, kiedy kwota zamówienia przekracza próg określony zgodnie z art. 11 ust. 8.

Działania lub zaniechania określone powyżej nie stanowią naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jeżeli zostały skorygowane w sposób zapewniający zgodność danej czynności i toku postępowania z przepisami o zamówieniach publicznych lub nie doszło do udzielenia zamówienia publicznego. Pociąganie do odpowiedzialności byłoby w takich przypadkach niecelowe. Przesłanki te, skutkujące wyłączeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przypisane są wyłącznie do czynów popełnionych w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przed zawarciem umowy.

Czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego

Odrębnie zostały uregulowane naruszenia związane z udzieleniem zamówienia. Naruszeniem takim jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w p.z.p. lub z naruszeniem przesłanek stosowania trybów udzielenia zamówienia publicznego: negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki lub zapytania o cenę. W pierwszym wypadku wykonawca zostaje wybrany mimo niezastosowania w ogóle przepisów p.z.p. przez zamawiającego, zamówienia udzielono podmiotowi, który nie uczestniczył w postępowaniu, lub udzielono zamówienia w trybie nieznanym w p.z.p.¹⁶. Stanowi to naruszenie art. 7 ust. 3 p.z.p. oraz złamanie podstawowej zasady wyznaczającej ład finansów publicznych, co znamionuje lekceważący stosunek do obowiązującego porządku prawnego¹⁷. Obwiniony nie

¹⁶ K. Padrak, R. Padrak, *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z naruszeniem przesłanek stosowania trybów udzielania zamówień publicznych*, FK 2006, nr 9, s. 30.

¹⁷ Orzeczenie GKO z 4 lipca 2013 r., sygn. akt BDF1/4900/2/3/13/53, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1427967/BDF1_4900_2_3_13_53.pdf (23.03.2014).

może się tłumaczyć tym, że jego działanie nie spowodowało uszczerbku w środkach publicznych i doprowadziło do pewnych oszczędności, gdyż właśnie stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych ma dawać gwarancję najkorzystniejszych zamówień¹⁸.

Drugą grupą wspomnianych czynów są naruszenia związane z zastosowaniem niekonkurencyjnych trybów zamówień publicznych, mimo iż nie zostały spełnione przesłanki ich zastosowania. Przesłanki te zostały określone w art. 62, 67 i 70 p.z.p. oraz art. 5, który reguluje kwestie zamówień, których przedmiotem są usługi niepriorytetowe. Podstawowymi trybami stosowanymi w postępowaniu powinny być tryby konkurencyjne, przede wszystkim przetargi. Tryby niekonkurencyjne mogą zostać zastosowane wyjątkowo.

Artykuł 17 ust. 1 i 1b nie wyczerpują katalogu czynów z zakresu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego naruszających dyscyplinę finansów publicznych. Artykuł 17 ust. 1c stanowi bowiem, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest również naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w inny sposób, jeżeli miało ono wpływ na wynik postępowania, chyba że nie doszło do udzielenia zamówienia publicznego. Naruszenia te mogą polegać np. na niewykluczeniu oferentów zgodnie z art. 24 p.z.p., zbyt krótkim ustaleniu terminu do składania ofert, odrzuceniu najtańszej oferty z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, udzieleniu zamówienia wykonawcy, który nie spełnił warunków przewidzianych w art. 22 p.z.p.

Czyny związane z wadliwym zawarciem umowy

Karalne jest zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego bez zachowania formy pisemnej. Materialnoprawną podstawę tej regulacji stanowi art. 139 ust. 2 p.z.p. nakładający obowiązek zawarcia umowy w formie pisemnej, chyba że odrębne przepisy przewidują formę szczególną. Do zachowania tej formy wystarczy złożenie własnoręcznego

¹⁸ Orzeczenie GKO z 30 września 2004 r., DF/GKO/Odw.-71/99/2004/870; L. Lipiec-Warzecha, *op.cit.*, s. 209.

podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. Oświadczenie woli może być także złożone w postaci elektronicznej, jeśli jest opatrzone podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zawarcie umowy na czas dłuższy niż określony w przepisach o zamówieniach publicznych lub na czas nieoznaczony. Zgodnie z art. 142 p.z.p. umowę zawiera się na czas oznaczony nie dłuższy niż cztery lata. Zamawiający może zawrzeć umowę na okres dłuższy, jeżeli przedmiotem umowy są świadczenia okresowe lub ciągłe i wykonanie zamówienia w dłuższym okresie spowoduje oszczędności kosztów realizacji zamówienia w stosunku do okresu czteroletniego lub jest to uzasadnione zdolnościami płatniczymi zamawiającego albo zakresem planowanych nakładów oraz okresem niezbędnym do ich spłaty. Na czas nieoznaczony zamawiający może zawrzeć umowę o dostawę wody za pomocą sieci wodno-kanalizacyjnej lub odprowadzanie ścieków do takiej sieci, gazu z sieci gazowej, ciepła z sieci ciepłowniczej oraz licencji na oprogramowanie komputerowe.

Naruszeniem dyscypliny jest także zawarcie umowy przed wydaniem orzeczenia przez Krajową Izbę Odwoławczą, co jest sprzeczne z art. 183 p.z.p.

Inne czyny z zakresu zamówień publicznych

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest unieważnienie postępowania w sytuacji, gdy nie została spełniona choć jedna przesłanka upoważniająca do jego unieważnienia. Przesłanki unieważnienia postępowania określa art. 93 ust. 1 i 1a p.z.p. Katalog ten ma charakter zamknięty, a unieważnienie postępowania z innej przyczyny skutkuje odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Karalne jest także niezłożenie przez członka komisji przetargowej lub inną osobę wykonującą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po stronie zamawiającego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania. Artykuł 17 ust. 1 p.z.p. wymienia okoliczności powodujące

wylączenie osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Osoby te muszą pod groźbą odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania złożyć pisemne oświadczenie o istnieniu lub braku tych okoliczności. Stanowi to gwarancję bezstronności i obiektywizmu zamawiającego. Oświadczenie należy złożyć w pierwszym możliwym terminie, jeszcze przed podjęciem czynności w postępowaniu. W wypadku niezłożenia oświadczenia bez znaczenia pozostaje fakt, iż nie zachodziły okoliczności przewidziane w art. 17 ust. 1 p.z.p., gdyż karalne jest samo zaniechanie¹⁹. Zatem niezłożenie oświadczenia mimo braku przesłanek do wyłączenia określonej osoby nie będzie w każdej sytuacji skutkowało uznaniem naruszenia za znikome. O znikomej szkodliwości może przesądzać np. późniejsze złożenie oświadczenia czy przypadkowość niezłożenia oświadczenia²⁰.

Naruszeniem związanym z niezłożeniem oświadczenia jest niewylączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osoby podlegającej wyłączeniu. Jak już wskazano, okoliczności, których zaistnienie powinno skutkować wyłączeniem określonej osoby z postępowania, wskazuje art. 17 ust. 1 p.z.p. Wyłączenie to ma charakter obligatoryjny.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest również naruszająca przepisy zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego. W art. 144 ust. 1 p.z.p. zamieszczony jest zakaz dokonywania istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany. Dopuszczalne są zatem zmiany nieistotne, rozumiane w ten sposób, że wiedza o ich wprowadzeniu nie wpłynęłaby na krąg podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne ani na wynik postępowania²¹.

¹⁹ Orzeczenie GKO z 11 lutego 2010 r., BDF1/4900/5/6/10/109.

²⁰ L. Lipiec-Warzecha, *op.cit.*, s. 236.

²¹ S. Babiarsz, Z. Czernik, P. Janda, P. Pelczyński, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.

Statystyki²²

W 2013 r. do komisji orzekających wpłynęły wnioski o ukaranie dotyczące 1186 obwinionych. To ok. 200 mniej niż w 2012 r. oraz 500 mniej niż w roku 2011. Komisja Orzekająca działająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie rozstrzygnęła 61 takich wniosków. Najwięcej – 134 wnioski – rozstrzygnęła Komisja Orzekająca w Katowicach. W skali kraju uniewinniono prawie 30% obwinionych. Zastanawiający jest fakt, iż komisje odwoławcze najczęściej odstępowaly od wymierzenia kary, ewentualnie stosowały karę upomnienia. 26,6% naruszeń dotyczyło zamówień publicznych, co jest najczęstszym naruszeniem.

CONTROL OF PUBLIC PROCUREMENT REGULATIONS UNDER THE ACT OF LIABILITY FOR BREACH OF DISCIPLINE IN PUBLIC FINANCES

SUMMARY

The purpose of control of public procurement is verifying granting of public procurement. Public procurement is an area of the control activities of several institutions. Responsibility controlled entities provide not only the Public Procurement Law, but also other acts. On the basis of the Law of December 17 2004 on liability for breach of public finance discipline, the award and its implementation shall be subject to inspection commission having jurisdiction in cases of liability for breach of public finance discipline. Often breach of public procurement law makes that mentioned regulations have important practical applications.

The main objective of this audit is protecting the fundamental principles of public procurement and disbursement of public funds, such as the principle of non-discrimination and equal treatment of economic, rationality and efficiency of expenditure. In this way an Act protects the application of the provisions of the Act of August 27 2009 on public finances and the public procurement law.

²² *Sprawozdanie z działalności GKO oraz zbioreze sprawozdanie z działalności komisji orzekających w pierwszej instancji w 2013 r.*, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1396184/sprawozdanie_GKO_2013r.pdf (23.03.2014).

It is important to know that under this regulations the officer of public institution is liable for tort. In the case of public procurement it would be the person who gave the decision or made an act during procedure of granting or after that. This is an example of administrative liability.

The Act includes a catalog of acts which constitute a violation of public finance discipline. In terms of procurement actions we can distinguish four categories:

- related to the procedure for the award of a public contract,
- related to contract award,
- related to the conclusion of the contract,
- other acts.

Under the Act, the adjudicating committees were formed and equipped with the competence to rule on the violation of public finance discipline. Appeals from decisions of committees are recognized by the Main Committee. The verdict of a Main Committee is a specific example of administrative decision. Basis on that the parties have rights to appeal to the administrative court. In that cases an accuser is an advocacy of public financial institution.

KONTROLA PROWADZONA PRZEZ PREZESA URZĘDU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Zagadnienia ogólne

W systemie zamówień publicznych, które można określić jako newralgiczny punkt zetknięcia się podmiotów publicznych z prywatnymi, istotną rolę pełni kontrola. Jako podstawową przyczynę jej wprowadzenia podaje się podatność tego systemu na zachowania mające charakter korupcji¹. Innymi przyczynami kontroli zamówień publicznych jest niewielkie doświadczenie pracowników zamawiającego zajmujących się zamówieniami publicznymi (wynikające m.in. z dużej zmienności przepisów), skomplikowana procedura, a także wymogi gospodarności przy rozporządzaniu środkami publicznymi.

Kontrola prowadzona przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: Prezes UZP) jest niewątpliwie kontrolą administracyjną², a dokładniej – wewnątrzadministracyjną. Pod tym określeniem należy rozumieć „instytucje kontrolne usytuowane w systemie organów administracji publicznej”³. Nawiązując do prawnego ujęcia pojęcia kontroli przedstawionego przez E. Ochendowskiego, możemy wyróżnić trzy jej etapy:

- sprawdzenie stanu rzeczywistego,
- porównanie ze stanem wymaganym,

¹ J. Gola, *Kontrola Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych jako instrument zapobiegania korupcji w administracji publicznej*, [w:] *Kontrola zamówień publicznych. Konferencja naukowa 17–18 czerwca 2013 r., Wrocław*, red. T. Kocowski, J. Sadowy, Wrocław–Warszawa 2013, s. 130.

² H. Nowicki, *Kontrola postępowań o udzielenie zamówienia publicznego*, [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, red. J. Sadowy, Warszawa 2013, s. 367.

³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 477.

- formułowanie wniosków co do relacji między stanem rzeczywistym a wymaganym⁴.

Do kontroli zamówień publicznych uprawnionych jest wiele podmiotów, m.in. Krajowa Izba Odwoławcza, Najwyższa Izba Kontroli, sądy powszechne, organy jednostek samorządu terytorialnego. Zakres kryteriów kontroli jest uzależniony od charakteru organu i zawsze jest ściśle określony w aktach rangi ustawowej, np. Najwyższa Izba Kontroli prowadzi kontrolę zamówień publicznych, stosując kryteria legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. Prezes UZP, na którym skupiona zostanie uwaga w dalszej części artykułu, stosuje jedno kryterium kontroli – kryterium legalności, tzn. stwierdza, czy działanie jest zgodne z prawem⁵.

W ustawie o zamówieniach publicznych z 1994 r.⁶ Prezes UZP miał ogólnie określone obowiązki kontrolne, np. w postaci uprawnienia do żądania od zamawiających informacji dotyczących przebiegu postępowania o udzielenie zamówień publicznych i ich realizacji oraz udostępniania dotyczącej ich dokumentacji (art. 9 ust. 2 pkt 2) oraz możliwości wystąpienia do sądu o stwierdzenie nieważności zmian postanowień umowy (art. 76 ust. 3). Kontrolę nad zamówieniami publicznymi sprawowały także regionalne izby obrachunkowe, organy orzekające o naruszeniu dyscypliny czy nowo powstała Najwyższa Izba Kontroli⁷.

W ustawie z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: p.z.p.)⁸ Prezes UZP jest uprawniony do przeprowadzenia trzech rodzajów kontroli: postępowania wyjaśniającego, kontroli doraźnej oraz kontroli uprzedniej. We wszystkich rodzajach kontroli stosowane jest, jak już zostało wspomniane, wyłącznie kryterium legalności⁹. Nieco inaczej przedstawia tę klasyfikację E. Garbala, wskazując na kontro-

⁴ *Ibidem*, s. 418.

⁵ H. Nowicki, *Kontrola postępowań...*, *op.cit.*, s. 367.

⁶ Ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1994 r., nr 76, poz. 344).

⁷ H. Nowicki, *Kontrola postępowań...*, *op.cit.*, s. 369.

⁸ Dz.U. z 2007 r., nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

⁹ H. Nowicki, *Kontrola postępowań...*, *op.cit.*, s. 372.

lę dorażną: uprzednią bądź następczą (*ex ante* lub *ex post*) oraz kontrolę obligatoryjną uprzednią (*ex ante*)¹⁰. Szczegółowy opis tych procedur znajdzie się w dalszej części opracowania.

Kontrola odbywa się w Urzędzie Zamówień Publicznych. Wyjątek stanowią dokumenty zawierające informacje niejawne, którym nadano klauzulę „tajne” lub „ściśle tajne” –dotycząca ich kontrola może być przeprowadzona w siedzibie zamawiającego. Kontroli podlegają w szczególności: protokół postępowania, ogłoszenia o zamówieniu, specyfikacja istotnych warunków zamówienia, wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, oferty, korespondencja z wykonawcami, wniesione w trakcie trwania procedury środki ochrony prawnej oraz umowa w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, jeśli została zawarta), a także wyjaśnień kierownika zamawiającego, pracowników zamawiającego lub innych podmiotów oraz opinii biegłych¹¹. Te działania określane są w literaturze jako postępowanie wyjaśniające. Ustawodawca określa je jako działania poprzedzające wszczęcie kontroli. Wszczęcie postępowania wyjaśniającego ma charakter fakultatywny, co oznacza, że nie każda kontrola musi być poprzedzona postępowaniem wyjaśniającym. Z postępowania wyjaśniającego nie sporządza się protokołu kontroli, Prezes UZP nie ma także obowiązku powiadamiania podmiotu kontrolowanego o wynikach kontroli. Jeśli Prezes UZP stwierdzi naruszenie prawa w danym postępowaniu, zachodzi konieczność wszczęcia kontroli dorażnej¹².

Zarówno z kontroli dorażnej, jak i uprzedniej sporządza się protokół zawierający w szczególności nazwę (firmę) i adres zamawiającego, datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli, imiona i nazwiska kontrolujących, oznaczenie postępowania o udzielenie zamówienia, które było przedmiotem kontroli, oraz informację o stwierdzeniu naruszeń¹³.

¹⁰ E. Garbala, *Kontrola udzielania zamówień przeprowadzana przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych*, [w:] *Kontrola zamówień publicznych. Konferencja...*, *op.cit.*, s. 336.

¹¹ *Ibidem*, s. 335.

¹² H. Nowicki, *Kontrola postępowania...*, *op.cit.*, s. 372.

¹³ Artykuł 164 p.z.p.

Kontrola doraźna

Prezes UZP wspierany przez Departament Kontroli Doraźnej Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadza kontrolę doraźną z urzędu lub na wniosek w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogło mieć wpływ na jego wynik¹⁴. Tak zdefiniowane przesłanki wszczęcia kontroli mogą sugerować, że kontrola doraźna ma wyraźnie represyjny charakter¹⁵.

Kontrola doraźna jest najczęściej stosowaną procedurą kontrolną w omawianej działalności Prezesa UZP. Nosi cechy kontroli zupełnej, gdyż dotyczy całego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jedynym wnioskodawcą wskazanym wprost w art. 165 p.z.p. jest „instytucja zarządzająca, o której mowa w przepisach o Narodowym Planie Rozwoju oraz w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju lub w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich”, jednak wnioskodawcą może być także inny podmiot, gdyż zainteresowani przeprowadzeniem kontroli mogą być wszyscy uczestnicy rynku zamówień publicznych, a Prezes UZP jako organ administracji rządowej ma obowiązek (mimo braku tak wyraźnego sformułowania w ustawie) przeprowadzić postępowanie kontrolne zgodnie z art. 154 pkt 11 p.z.p. i czuwa nad przestrzeganiem zasad systemu zamówień¹⁶.

Kontrola doraźna może zostać wszczęta bez względu na źródło finansowania zamówienia i jego wartość, zarówno przed, jak i po zawarciu umowy, a okres jej trwania nie został przewidziany w ustawie¹⁷. Za datę wszczęcia kontroli przyjmuje się datę żądania od kierownika zamawiającego przekazania kopii dokumentów związanych z postępowaniem, jednak problematyczne może być określenie tej daty przy

¹⁴ Artykuł 165 ust. 1 p.z.p.

¹⁵ J. Gola, *op.cit.*, s. 141.

¹⁶ H. Nowicki, *Kontrola postępowania...*, *op.cit.*, s. 373.

¹⁷ E. Garbala, *op.cit.*, s. 336.

wszczynaniu postępowania na wniosek, zwłaszcza jeśli Prezes UZP odmawia wszczęcia kontroli doraźnej¹⁸.

Zgodnie z treścią przepisu art. 165 ust. 2 p.z.p. kontrola doraźna może być wszczęta nie później niż w terminie 4 lat od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia. Kontrola doraźna uprzednia jest wszczynana przed zawarciem umowy z wybranym wykonawcą, natomiast kontrola doraźna następcza – po zawarciu tej umowy¹⁹.

Poza omówionym wcześniej protokołem obligatoryjnie sporządza się wynik kontroli, który następnie jest doręczany zamawiającemu. Jego istota polega na tym, że zawiera on informację o stwierdzeniu naruszeń bądź ich braku. Doręczenie tego wyniku jest zgodnie z treścią art. 166 p.z.p. momentem kończącym procedurę kontroli doraźnej. Kontrolowany ma prawo do zgłoszenia zastrzeżeń do wyników kontroli, które są kierowane do Prezesa UZP. Rozpatruje on zastrzeżenia w terminie 15 dni od ich otrzymania i może je uwzględnić, dokonując tym samym zmiany wyniku kontroli, bądź też ich nie uwzględnić. W tym drugim wypadku zobowiązany jest on do przekazania zastrzeżeń Krajowej Izbie Odwoławczej, która zajmuje stanowisko w terminie 15 dni w formie uchwały zawierającej wiążącą dla Prezesa UZP opinię w sprawie zastrzeżeń. Prezes UZP niezwłocznie zawiadamia kierownika zamawiającego o ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń, którym jest treść opinii Krajowej Izby Odwoławczej. W ten sposób Krajowa Izba Odwoławcza uzyskała prawo do formułowania wyniku kontroli prowadzonej przez inny organ – Prezesa UZP²⁰.

Zgodnie z treścią art. 168 p.z.p. Prezes UZP w przypadku ujawnienia naruszenia przepisów ustawy może zawiadomić właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych lub wystąpić z wnioskiem o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do właściwej komisji orzekającej, bądź nałożyć w drodze decyzji administracyjnej karę pieniężną określoną w dziale VII p.z.p., której wysokość jest

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. H. Nowicki, *Kontrola postępowań...*, *op.cit.*, s. 373.

¹⁹ E. Garbala, *op.cit.*, s. 337.

²⁰ H. Nowicki, *Kontrola postępowań...*, *op.cit.*, s. 374.

uzależniona od wartości zamówienia (maksymalnie może wynieść 150 tys. zł), bądź też wystąpić do sądu o unieważnienie umowy w całości lub części.

Kontrola uprzednia zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej

Kontrolę uprzednią przeprowadza obligatoryjnie Prezes UZP przed zawarciem umowy o zamówienie publiczne, jeżeli wartość zamówienia (bądź umowy ramowej) dla robót budowlanych jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20 mln euro, a w przypadku zamówień na dostawy lub usługi jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10 mln euro²¹. Na wniosek instytucji zarządzającej, o której była mowa wyżej, Prezes UZP może odstąpić od przeprowadzenia kontroli uprzedniej, jeżeli w ocenie tej instytucji postępowanie zostało przeprowadzone w sposób zgodny z przepisami p.z.p., informując o odstąpieniu zarówno zamawiającego, jak i wnioskodawcę²².

Za wszczęcie kontroli ustawodawca przyjmuje w art. 169 ust. 3 p.z.p. doręczenie Prezesowi UZP kopii dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia w celu przeprowadzenia kontroli uprzedniej. W zależności od stopnia skomplikowania sprawy kontrola ta może trwać maksymalnie 14 lub 30 dni²³. Postępowanie kończy się doręczeniem zamawiającemu wyniku kontroli, który zawiera w szczególności informację o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku, zalecenia pokontrolne (jeżeli stwierdzono, że jest zasadne unieważnienie postępowania lub usunięcie stwierdzonych naruszeń) – jest to minimalny zakres informacji o wyniku kontroli uregulowany przez ustawodawcę²⁴. Jak twierdzi H. Nowicki, zalecenia pokontrolne nie mają charakteru władczego,

²¹ Artykuł 169 ust. 1 i 2 p.z.p.

²² Artykuł 169 ust. 4 p.z.p.

²³ Artykuł 171 ust. 4 p.z.p.

²⁴ P. Nowicki, *Kontrola zamówień publicznych udzielanych w ramach projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, [w:] *Kontrola zamówień publicznych. Konferencja...*, op.cit., s. 396.

jednak warte rozważenia byłoby wprowadzenie bezpośrednich sankcji związanych z niepoddaniem się obligatoryjnej kontroli uprzedniej²⁵.

Od wyniku kontroli uprzedniej zamawiającemu przyznano prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń rozpatrywanych analogicznie jak w przypadku kontroli doraźnej.

Podsumowanie

Kontrola zamówień publicznych przez Prezesa UZP w obecnej postaci budzi wiele wątpliwości i kontrowersji. W literaturze postuluje się przeprowadzenie bardziej precyzyjnego uregulowania kwestii zobowiązania zamawiającego do podjęcia działań w celu uzyskania stanu oczekiwanego zgodnego z prawem, zwłaszcza jeśli chodzi o kontrolę uprzednią²⁶.

Obecne są również w literaturze²⁷ postulaty ograniczenia uprawnień organów kontrolujących zamówienia publiczne ze względu na zmniejszenie efektywności, skomplikowanie procedury oraz wydłużenie trwania samej procedury o udzielenie zamówienia publicznego.

Kolejną kwestią sporną jest poddanie wyników kontroli Prezesa UZP organowi quasi-sądowemu, jakim jest Krajowa Izba Odwoławcza, a nie organom rozpatrującym skargi na działania administracji publicznej, jakim są sądy administracyjne.

Pomimo tych kontrowersji trzeba przyznać, iż kontrole Prezesa UZP charakteryzują się (także dzięki terminom ustawowym) sprawnością i szybkością działania, o czym świadczą dane z 2012 r. – samych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków unijnych przeprowadzono 232 (187 uprzednich i 45 doraźnych), a łączna wartość objętych kontrolą zamówień wyniosła prawie 40 mld zł. W 84 skontrolowanych postępowaniach stwierdzono naruszenia przepisów p.z.p., ale tylko

²⁵ H. Nowicki, *Kontrola uprzednia realizowana przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych*, [w:] *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych. V Konferencja naukowa 17–18 września 2012 r., Sopot*, red. E. Adamowicz, J. Sadowy, Gdańsk–Warszawa 2012, s. 222.

²⁶ H. Nowicki, *Kontrola postępowań...*, *op.cit.*, s. 377.

²⁷ P. Nowicki, *op.cit.*, s. 398.

w 55 przypadkach mogły one mieć wpływ na wynik postępowania. Co istotne, mimo braku sankcji w 18 przypadkach wydania zaleceń unieważnienia postępowania po przeprowadzeniu kontroli uprzednich wszystkie zostały wykonane przez zamawiających²⁸.

PUBLIC PROCUREMENT OFFICE PRESIDENT'S CONTROL

SUMMARY

According to the Act of 29 January 2004 – Public Procurement Law, the President of the Polish Public Procurement Office has particular powers of control in the Polish legal system. Firstly, he conducts an ad hoc control of procurement ex officio or on request (in cooperation with Ad Hoc Control Department). Secondly, he conducts an ex-ante control of contracts co-financed from the EU Funds. The explanatory proceeding, conducted before an ad hoc control or an ex ante-control should be considered as the third type of President's powers of the award of contracts. In this study the Author describes the procedure of conducting control in Polish procurement system. Beside of this, the role of the National Appeal Chamber in supervising the President's control results is presented.

²⁸ *Wyniki przeprowadzonych w 2012 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, red. J. Sadowy, Warszawa 2013, s. 7–9.

BIBLIOGRAFIA

1. Adamiak B., [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003.
2. Antoszewski A., *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008.
3. Babiarczyk S., Czernik Z., Janda P., Pelczyński P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
4. Balicki R., *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003.
5. Banaszak B., *Komentarz do art. 160 k.w.*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
6. Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
7. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
8. Barta J., Markiewicz R., *Postęp techniczny w mediach*, [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005.
9. Bartoszewicz M., *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006.
10. Bąkowski T., *Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego*, [w:] *Kierunki i reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012.
11. Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
12. Bierecki D., *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Sopot 2013.
13. Blicharz R., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz–Katowice 2009.
14. Błaś A., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
15. Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
16. Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.

17. Borsal M., Buczek G., Jaroszyński K., Korzeń J., Lasocki M., Świetlik M., Szelińska E., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisy, omówienia, komentarze*, Warszawa 2003.
18. Bożek M., *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007.
19. Bożyk S., Niemcy, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012.
20. Brzezicki T., Brzezińska-Rawa A., [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Sz wajdler, Warszawa 2013.
21. Chlipała M., *Skarga na akty nadzoru dotyczące samorządu terytorialnego*, „Prze gląd Prawa Publicznego” 2008, nr 4.
22. Chlipała M., *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalno ścią samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005.
23. Chmielnicki P., [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Ki siel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Komentarz do ustawy o samorząd z d z i e g m i n n y m*, Warszawa 2006.
24. Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Pol sce*, Warszawa 2006.
25. Chochowski K., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego*, „Prawo Euro pejskie w Praktyce” 2008, nr 7/8.
26. Chromicka D., *Nadzór nad gminną działalnością legislacyjną wykonywany przez wojewodę w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012.
27. Chróściewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.
28. Cioch H., *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2011.
29. Cybulski B., Srocki S. (red.), *Regionalne izby obrachunkowe w latach 1993–2003*, Wrocław 2003.
30. Czajkowski T., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006.
31. Czaplicki K.W., *Rola i zadania Państwowej Komisji Wyborczej w medialnej kampanii wyborczej*, [w:] *Indices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.
32. Czaplicki K.W., Rymarz F., Sokala A., *Aktualne kierunki przemian polskiego i włoskiego prawa wyborczego*, [w:] *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian*, red. Z. Witkowski, Toruń 2005.
33. Czapski B., *Prokurator w postępowaniu administracyjnym*, „Problemy Prawo rządności” 1982.

34. Czarnecki B., *Spoleczna kontrola administracji publicznej*, [w:] *Relacje interpersonalne z perspektywy nauk administracyjnych*, red. P. Szreniawski, Lublin 2010.
35. Czerwiński W., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001.
36. Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
37. Czuba K., *Media i władza*, Warszawa 1996.
38. Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
39. Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
40. Dębowska-Romanowska T., *Regionalne Izby Obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzeniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego*, [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010.
41. Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
42. Dudzik S., *Procesowe nadużycie prawa jako przesłanka naruszenia art. 102 TFUE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 1.
43. Duniewska Z., Stahl M., *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
44. Dziemiok-Olszewska B., *Od odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.
45. Frąckiewicz J., *Systemy sprawnego działania*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
46. Frączak P., *Wady i zalety dobrego obyczaju kontroli społecznej*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2009.
47. Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
48. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011.
49. Giezek J., *Pojęcie przestępstwa i jego struktura*, [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2012.
50. Giętkowski R., *Kontrola*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. Bojanowski E., Żukowski K., Warszawa 2009.
51. Gola J., *Kontrola Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych jako instrument zapobiegania korupcji w administracji publicznej*, [w:] *Kontrola zamówień publicznych. Konferencja naukowa 17–18 czerwca 2013 r.*, Wrocław, red. T. Kocowski, J. Sadowy, Wrocław–Warszawa 2013.
52. Grancecki P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2007.
53. Hausner J., *Administracja publiczna*, Warszawa 2005.

54. Hermes G., *Komentarz do art. 68 UZ*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar. Band II. Artikel 20–82*, red. H. Dreier, Tübingen 2006.
55. Herzog R., *Komentarz do art. 61 UZ*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. T. Maunz, Dürig G., München 2013
56. Herzog R., *Komentarz do art. 68 UZ*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar (Loseblatt)*, red. T. Maunz, G. Dürig, München 1998.
57. Herzog R., *Schrifttumshinweise zu Art. 61*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. T. Maunz, G. Dürig, München 2013.
58. Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz LEX*, Warszawa 2013.
59. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.
60. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006.
61. Jagielski J., *Status prawny i ich miejsce w systemie administracji publicznej*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004.
62. Janusz-Pohl B., *O spornym problemie właściwości Trybunatu Stanu w zakresie pociągania do odpowiedzialności karnej członków Rady Ministrów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 3.
63. Jaroszyński M., [w:] *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956.
64. Jedliński A., *Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa – zagadnienia konstrukcji prawnej*, Sopot 2001.
65. Jędrzejewski S., *Kontrola administracji*, Poznań 2000.
66. Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995.
67. Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995.
68. Kamiński M., *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2007.
69. Kaszubski R., Tupaj-Cholewa A., *Prawo bankowe*, Warszawa 2010
70. Kaźmierczyk S., [w:] A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006.
71. Kęmbloski W., *Budżet partycypacyjny*, Warszawa 2013.
72. Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2012.
73. Kisielewicz A., [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, red. K.W. Czapliski, Warszawa 2006.

74. Kmieciak Z., *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1994.
75. Kmieciak R., *Jurysdykcja sądów powszechnych w sprawach o przestępstwa członków Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1.
76. Kmieciak Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011.
77. Kmieciak Z.R., *Prokurator w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (zagadnienia dyskusyjne)*, „Annales UMCS” 2009–2010, vol. LVI–LVII, Sectio G – Ius.
78. Knosala E., *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998.
79. Kocowski T., *Kontrola postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, [w:] *Kontrola zamówień publicznych*, red. T. Kocowski, J. Sadowy, Warszawa 2013.
80. Kotulska M., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublínensia” 2006, nr 7.
81. Kotulski M., *Wybrane zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.
82. Kowalczyk A., *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006.
83. Kuca G., *Wotum nieufności dla Rady Ministrów*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
84. Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
85. Kuciński J., *Legislacyjna. Egzekutywa. Judykacyjna. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.
86. Kwapisz K., *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 2012.
87. Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
88. Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002.
89. Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004
90. Lipiec-Warzecha L., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
91. Łętowski J., Szreniawski J., *Kontrola administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Warszawa 1978.

92. Łukasiewicz J., *Kontrola obywatelska administracji publicznej*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haladyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010.
93. Maj I., Maślanka A., *Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Nadzór nad rynkiem finansowym. Aktualne tendencje i problemy dyskusyjne*, red. E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2011.
94. Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.
95. Mastalski R., Fojcik-Mastalska E. (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013.
96. Maurer H., *Staatsrecht*, München 1999.
97. Mojak J., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 450–1088*, t. II, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2011.
98. Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
99. Mojak R., *Status ustrojowy Rady Ministrów*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998.
100. Münch I., *Staatsrecht I. Kohlhammer Studienbücher*, Kohlhammer 2000.
101. Naleziński B., *Trybunał Stanu*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999.
102. Niczyporuk J., Szreniawski J., [w:] *Ustrój administracji publicznej*, red. E. Nowacka, Warszawa 2000.
103. Nieborak T., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku (sygn. K 2/09)*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicz, Białystok 2012.
104. Niewiadomski Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006.
105. Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
106. Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
107. Norek E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2005.
108. Nowicki H., *Kontrola postępowań o udzielenie zamówienia publicznego*, [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, red. J. Sadowy, Warszawa 2013.
109. Nowicki H., *Kontrola uprzednia realizowana przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych*, [w:] *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystywania środków unijnych*, red. E. Adamowicz, J. Sadowy, Gdańsk–Sopot 2012.

110. Nowicki H., *Kontrola uprzednia realizowana przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych*, [w:] *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych. V Konferencja naukowa 17–18 września 2012 r., Sopot*, red. E. Adamowicz, J. Sadowy, Gdańsk–Warszawa 2012.
111. Nowicki H., *Sądowa kontrola częścią systemu prawnej kontroli zamówień publicznych*, [w:] *Kontrola zamówień publicznych*, red. T. Kocowski, J. Sadowy, Wrocław–Warszawa 2013.
112. Ochendowski E., *Fundacja prawa publicznego – nowy podmiot administracji*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
113. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
114. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
115. Okoń M., *Fundacje prawa prywatnego a fundacje prawa publicznego. Zagadnienia nadzoru nad ich działalnością*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011.
116. Oldiges M., *Die Bundesregierung*, [w:] *Grundgesetz*, red. M. Sachs, München 1999.
117. Olejniczak-Szałowska E., *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000.
118. Olejniczak-Szałowska E., *Uwagi na tle koncepcji nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Jakość administracji publicznej. The quality of public administration. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cedzyna k. Kiel, 24–26 września 2004*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004.
119. Padrak K., Padrak R., *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z naruszeniem przesłanek stosowania trybów udzielania zamówień publicznych*, FK 2006.
120. Pakuła A., *Planowanie i kontrolowanie w organizacji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
121. Pastusiak L., *Świat polityki a świat mediów*, [w:] *Współczesne oblicza mediów*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2008.
122. Pernice I., *Komentarz do art. 61 UZ*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar. Band II. Artikel 20–82*, red. H. Dreier, Tübingen 2006.
123. Pieroth B., *Komentarz do art. 63 UZ*, [w:] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. H. Jarass, B. Pieroth, München 1995.
124. Pieróg J., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.

125. Preisner A., *Odpowiedzialność polityczna*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007.
126. Przeszło E., *Kontrola udzielania zamówień publicznych*, Poznań 2013.
127. Ronowicz J., *Akty prawa miejscowego wojewody*, *Studia Lubuskie*, t. VIII, Sulechów 2012.
128. Ronowicz J., *Zarządzenia budżące wątpliwości*, „Wspólnota” 2011, nr 31.
129. Rutkowska-Tomaszewska E., *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013.
130. Rymarz F., *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej: teoria i praktyka*, red. K.W. Czaplicki, Warszawa 2005.
131. Rymśza A., *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*, Warszawa 2007.
132. Sawicka K., *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego jako przedmiot nadzoru regionalnej izby obrachunkowej*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2000.
133. Schlaich K., Koriöth S., *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen. Ein Studienbuch*, München 2004.
134. Scholzen W., *Der Begriff des Vorsatzes in Artikel 61 Grundgesetz und entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen*, Diss. jur., Würzburg 1970.
135. Schröder M., *Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung*, [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II. Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg 1987.
136. Sitniewski P., *Bezpłatność czy bezkosztowość udostępniania informacji publicznej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006.
137. Skibiński A., *Regionalne Izby Obrachunkowe i Samorządowe Kolegia Odwoławcze typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka*, [w:] *Studia Lubuskie*, Sulechów 2008.
138. Skrzydło W., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2001.
139. Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014.
140. Służewski J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1979.
141. Smykla B., *Nadzór bankowy w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym – wybrane zagadnienia*, „Prawo Bankowe” 2007.
142. Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.

143. Sokala A., Michalak B., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
144. Sokolewicz W., *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
145. Sosnowski P., *Gminne planowanie przestrzenne, a administracja rządowa*, Warszawa 2011.
146. Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3.
147. Stanisławiszyn P., *Nadzór i kontrola nad Komisją Nadzoru Finansowego*, [w:] *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, red. P. Karpuś, J. Węclawski, Lublin 2008.
148. Starczewski H., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym według Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Seminarium Kodeksu postępowania administracyjnego*, cz. 4, Warszawa 1981.
149. Starościak J., [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
150. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
151. Stec M., *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.
152. Stec M., *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, Warszawa 2013.
153. Stefański R.A., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym ogólnym i postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Do użytku służbowego*, Warszawa 1989.
154. Storzynski J., *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz–Chorzów 2006.
155. Strachowska R.A., *Ustawa o drogach publicznych – komentarz*, Warszawa 2012.
156. Strachowska R.A., *Ustawa o transporcie drogowym – komentarz*, Warszawa 2011.
157. Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2.
158. Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej*, Gdańsk 2004.
159. Sylwestrzak A., *Kontrola administracji*, Koszalin 1998.

160. Sześciło D., *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014.
161. Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995.
162. Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.
163. Szumilo-Kulczycka D., *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4.
164. Szustakiewicz P., *Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2011.
165. Szwajdler W., *Miejscony plan zagospodarowania przestrzennego, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5.
166. Szymański P., *Nadzór wojewody nad działalnością uchwałodawczą rady gminy*, [w:] *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, t. II, red. M. Konarski, M. Woch, Warszawa 2013.
167. Tuleja P., [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011.
168. Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
169. Wajda P., *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009.
170. Wajda P., Wiktorowska A., *Agencje administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. VI: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
171. Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
172. Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006.
173. Winiarz M., *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Kraków 2007.
174. Witkowski Z., *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej i administracja rządowa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2011.
175. Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
176. Zalesny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka II RP*, Warszawa 2004.
177. Zięba-Zalucka H., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010.
178. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

INFORMACJE O AUTORACH

Łukasz Bolesta

Student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Prezes Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS w latach 2013–2014.

Karim Boudjouher

Student IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Członek Koła Naukowego Prawa Publicznego Gospodarczego TBSP UJ. Członek Poradni Obywatelskiej Klubu Jagiellońskiego, wolontariusz w Zespole UlepszPrawo.pl Fundacji Obywatelskiego Rozwoju.

mgr Mateusz Chrzanowski

Asystent w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

mgr Paulina Daniluk

Doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

mgr Kamil Dobosz

Doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Aplikant radcowski w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie. Laureat Diamentowego Grantu. Sędzia Sądu Koleżeńskiego Koła Naukowego Prawa Unii Europejskiej Towarzystwa Biblioteki Sluchaczy Prawa UJ.

Maciej Hadel

Student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W roku akademickim 2013–2014 Przewodniczący Koła Naukowego Prawa Publicznego Gospodarczego TBSP UJ. Członek Studenckiej Poradni Prawnej UJ.

mgr Łukasz Jurek

Doktorant na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Specjalista w Departamencie Legislacyjno-Prawnym Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie.

mgr Piotr Kapusta

Doktorant na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Wykładowca w Schule des Polnischen Rechts na Uniwersytecie Humboldtów w Berlinie. Aplikant adwokacki przy Izbie Adwokackiej we Wrocławiu.

Rafał Kęszczyk

Student I roku Administracji II stopnia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

mgr Michał Kiedrzynek

Doktorant na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Patrycja Kukielka

Studentka IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Przewodnicząca Sekcji Prawa Cywilnego Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS.

Jolanta Linek

Studentka V roku prawa na Uniwersytecie Opolskim. Sekretarz Koła Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego UO.

Adrian Łaga

Student II roku magisterskich studiów administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UG.

mgr Aneta Majewska

Doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie.

mgr Marta Mulawa

Doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Joanna Nowak

Studentka IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Prezes Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS.

dr hab. **Wojciech Orłowski**, prof. nadzw.

Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

mgr Bartłomiej Pocztowski

Doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Jan Ptaszyński

Student III roku prawa na Uniwersytecie Warszawskim. Członek Koła Naukowego Prawa Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej.

mgr Agata Pyrzyńska

Doktorantka w Centrum Studiów Wyborczych. Pełniła funkcję Prezesa Studenckiego Koła Naukowego Prawa Wyborczego „Elektor” UMK.

mgr Marcin Rosegnal

Doktorant w Wyższej Szkole Prawa i Administracji w Rzeszowie.

mgr Konrad Różowicz

Doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Założyciel autorskiego bloga poświęconego tematyce zamówień publicznych: <http://blog-zamowienia-publiczne.blogspot.com>.

dr hab. **Andrzej Wrzyszczyński**, prof. nadzw.

Prodzikan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Jacek Ziemiński

Student V roku prawa na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika. Wiceprezes Koła Naukowego Publicznego Prawa Gospodarczego działającego na Wydziale Prawa i Administracji UMK.

Marcin Żurawski

Student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Prezes Koła Naukowego Publicznego Prawa Gospodarczego UMK.

