

## RECENZJE, NOTY, SPRAWOZDANIA

Maciej Serowaniec, *Konstytucyjne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE*, Toruń 2018, ss. 325

Recenzowana praca jest bez wątpienia poważnym osiągnięciem naukowym Autora. Temat rozprawy został wybrany w sposób absolutnie uzasadniony. Analiza konstytucyjnych gwarancji niezależności najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich Unii Europejskiej nie była dotychczas w polskiej literaturze przedmiotu podjęta w sposób kompleksowy, mimo licznych opracowań częściowych, ujętych z różnych punktów widzenia. Podjęte zagadnienie ma przy tym znaczenie nie tylko ustrojowo-praktyczne, ale i – z naukowego punktu widzenia – modelowo teoretycznoprawne. Organy te w państwach członkowskich UE mają przecież zróżnicowany kształt, ale można je ująć w perspektywie klasyfikacyjnej, dominujących trendów, rozwiązań szczegółowych na bazie wspólnych demokratycznych wartości europejskich państw członkowskich UE. Znaczenia tego rodzaju organów nie sposób przecenić zarówno w perspektywie parlamentarnej, jak i rządowej, pamiętając o fundamentalnym znaczeniu gospodarowania środkami publicznymi i kontroli w tym zakresie. Celowość zbadania założeń konstytucyjnych w tym zakresie, rozwinięcie ustawowych, praktyki – ze szczególnym uwzględnieniem kultury prawnej – to zadanie badawcze godnej rangi, tym bardziej, że Autor wskazał również zagrożenia mogące ograniczyć niezależność najwyższych organów kontroli. Tematyka jest więc istotna badawczo z wielu punktów widzenia, zarówno uwzględniania wpływu krajowych rozwiązań ustrojowych na niezależność analizowanych organów kontroli, jak i wpływu

międzynarodowych wytycznych i standardów w omawianym zakresie. Warto też podkreślić znaczenie stałej aktualności zagadnienia w zmieniającym się otoczeniu prawnym i przemian praktyki. Potrzeba badawcza była więc zupełnie ewidentna, zarówno w zakresie uchwycenia różnic, jak i podobieństw pomiędzy rozwiązaniami ustrojowymi przyjętymi w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Cele ogólne rozprawy pracy Autor przełożył na cele szczegółowe, do przeanalizowania w poszczególnych rozdziałach pracy. Z konstrukcją rozważań powiązał odpowiednio metody badawcze. Są one w pełni poprawne. Zakres i charakter rozprawy zrodził konieczność posłużenia się kilkoma metodami badawczymi. W pierwszym rzędzie słusznie chodzi o metody: prawnodogmatyczną i prawnoporównawczą, ale – w odpowiednich częściach – także o metodę historyczną i systemową. Metoda historyczna szczególne znaczenie ma dla rozdziału pierwszego rozprawy. Metoda systemowa pozwoliła na sformułowanie zróżnicowanych modeli funkcjonowania wyspecjalizowanych organów kontroli w państwach członkowskich UE. Kolejność analiz i wniosków częściowych pozwala uchwycić teorię badanych zjawisk, skonkretyzować zjawiska w ujęciu prawnodogmatycznym, uwzględnić praktykę, wyciągnąć wnioski i sformułować postulaty *de lege ferenda*. Przyjęte metody badawcze okazały się efektywne. Analizy przeprowadzone przez Autora mają podstawy zwłaszcza w solidnej literaturze przedmiotu i obszernym materiale normatywnym.

Układ merytoryczny rozprawy nie budzi zastrzeżeń, jest przemyślany i uwzględnia wszystkie istotne aspekty analizowanej materii. Od strony formalnej Autor rozprawę skonstruował starannie. Praca jest staranna także pod względem jasności, zrozumiałości. Aparatura naukowa rozprawy jest bez zarzutu. Metodologia jest wzorcowa, a konstrukcja logiczna rozprawy spójna i harmonijna.

Konstrukcja merytoryczna rozprawy obejmuje – poza merytorycznym wstępem i zakończeniem – pięć rozdziałów. Co warto zaznaczyć z formalnego punktu widzenia – w każdym rozdziale wyodrębniono uwagi wprowadzające i podsumowanie. Są to merytoryczne klamry poszczególnych części analiz. W rozdziale I Autor przeanalizował koncepcje i kierunki rozwoju najwyższych organów kontroli państwowej

w Europie. Rozdział II to analiza gwarancji niezależności najwyższych organów kontroli w świetle standardów międzynarodowych. W rozdziale III Autor przeanalizował zasadę niezależności najwyższych organów kontroli w świetle regulacji konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Rozdział IV poświęcony został gwarancjom niezależności personalnej i finansowej tychże organów w państwach UE. Rozdział ostatni (V) poświęcił Autor analizie zagadnienia gwarancji niezależności funkcjonalnej najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE. Jak widać, dwa pierwsze rozdziały mają – w pewnym sensie – charakter wprowadzający (ale absolutnie konieczny), zaś kolejne trzy rozdziały obejmują zasadniczy trzon merytoryczny rozprawy, poświęcony wprost poszczególnym rodzajom gwarancji analizowanej niezależności tychże organów. Trudno o bardziej przekonującą konstrukcję logiczną ujęcia merytorycznej analizowanej materii. Autor wywiązał się tu z przyjętych założeń metodologicznych wzorowo. Rygoryzm metodologiczny pracy zasługuje na uznanie.

W rozdziale I rozprawy Autor trafnie przyjął kryterium chronologiczne dla wyodrębnienia najpierw procesu kształtowania się najwyższych organów kontroli w państwach feudalnych, następnie ich rozwoju w dobie państwa konstytucyjnego i wreszcie w państwie współczesnym. Trafnie i w sposób usystematyzowany zaprezentowano tu koncepcje i kierunki rozwoju najwyższych organów kontroli państwowej. Zaakcentowano znaczenie faktu i założeń, że ich działalność od początku koncentrowała się na kontrolowaniu rachunków państwa. Autor akcentuje znaczenie rozdzielnia skarbcza królewskiego od publicznego, profesjonalizmu działalności kontrolnej, rozrost zakresu i form kontroli. Trafne jest uchwycenie znaczenia wykształcenia się osobnego pionu aparatu państwowego obok monteskiuszowskiego podziału władz, istotnego w systemie kontroli władzy, jak i dostrzeżenie różnicowania się przyjmowanych rozwiązań, uwarunkowanego ustrojowymi tradycjami poszczególnych państw.

W rozdziale II pracy Autor scharakteryzował koncepcję niezależności najwyższych organów kontrolnych w świetle dokumentów międzynarodowych. Uchwycił istotne znaczenie idei niezależności omawianych organów, tak jak wykształciła się ona w świetle standardów INTOSAI oraz inicjatyw EUROSAI, a także znaczenie procesu integracji europejskiej

w promowaniu tej idei. Trafnie uchwycił tu znaczenie dostarczania wzorców, inspiracji, wymiany doświadczeń, ujednociania praktyk, zwłaszcza przyjmowania powszechnie uznawalnych zasad i standardów kontroli finansów publicznych. Wymienione wyżej organizacje akcentują także postulaty dotyczące statusu prawnego, organizacji i działalności najwyższych organów kontroli i ich relacji z władzami ustawodawczymi i egzekutywą, co ma centralne znaczenie dla idei niezależności i jej gwarancji. Osobno i trafnie dostrzega Autor rolę procesu integracyjnego w ramach unijnych, mającego na celu wypracowanie spójnego modelu kontroli państwowej, z zachowaniem odrębności i niezależności narodowych rozwiązań. Udowadnia dostrzeganie w tym wymiarze potrzeby określonej regulacji najistotniejszych jej elementów bezpośrednio w konstytucjach państw, a następnie przełożenia ich na poziom ustawodawstwa zwykłego. Dostrzega trafnie procesy dwustronnego (zwrotnego) oddziaływania płaszczyzny doświadczeń poszczególnych państw i ich sumowania na płaszczyźnie międzynarodowej.

Materię rozdziału III rozprawy Autor zogniskował wokół dwóch linii przewodnich – konstytucyjnych podstaw niezależności najwyższych organów kontroli oraz systematyki tychże organów. Trafnie dostrzega tu powiązanie materii ze znaczeniem zwierzchnictwa konstytucji. Stąd konieczność konstytucyjnego zakotwiczenia zasady i dookreślenia – na tym poziomie normatywnym – w powiązanych kontekstach ustrojowych. Skupił się tu Autor na ukazaniu znaczenia odrębności pionu tych organów w systemie organów państwa, zakreśleniu uprawnień i sfery kontroli (przedmiotowo, podmiotowo), elementów akcentujących niezależność wśród zasad funkcjonowania i różnego kształtu ustrojowego tych organów w poszczególnych państwach członkowskich UE (zwłaszcza grupy państw romańskich, grupy kręgu brytyjskiej kultury prawnej, pozostałych państw).

W rozdziale IV rozprawy Autor skupił się na dwóch grupach gwarancji niezależności – gwarancji w odniesieniu do niezależności personalnej i w odniesieniu do niezależności finansowej najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE. Są to już rozważania ukazujące istotę niezależności – w określonym wymiarze – omawianych organów bez względu na zróżnicowanie rozwiązań ustrojowych. Trafnie zaakcentowano

tu różnorodność charakteru instytucji prawnych, mających służyć jednak temu samemu celowi. Wśród kwestii szczegółowych Autor zwraca uwagę na konstytucyjne regulacje w zakresie mianowania (odwoływania) zwierzchnika (członków) najwyższego organu kontroli i finansowania tegoż organu (budżetu organu). Wlicza tu też słusznie szereg instytucji o charakterze ustrojowym, procesowym i ekonomicznym (by wymienić – zasada nieusuwalności, przywilej jurysdykcji, stabilizacja pozycji zawodowej, zasada zapewnienia warunków pracy i wynagrodzenia odpowiednich do godności urzędu). Dostrzega przy tym szereg rozwiązań uwarunkowanych tradycjami. Analizuje także znaczenie autonomii organu, kadencyjności. Dostrzega także zagrożenia, takie jak instrumentalne interpretacje przepisów czy legislacyjne próby ograniczenia gwarancji zasady niezależności.

W rozdziale V pracy Autor skoncentrował się – w ramach materii gwarancji niezależności funkcjonalnej najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE – na takich zagadnieniach jak zakres uprawnień kontrolnych, niezależność w zakresie planowania kontroli, dostęp do dokumentów zarządzania finansowego i obowiązki sprawozdawcze najwyższych organów kontroli finansowej. Autor trafnie dostrzega, że niezależność funkcjonalna to w omawianej sferze przede wszystkim prawo do określania priorytetów, programów i planów kontroli (zadania kontrolne, tematyka, terminy, metody), reguły funkcjonowania w wymiarze informacyjnym, całościowy zakres kontroli w odniesieniu do systemu zarządzania finansami państwa, bez względu na lokalizację tych zasobów i operacji publicznych oraz fakt ich uwzględnienia w budżecie państwa lub wyłączenia z tegoż budżetu. Autor dostrzega przy tym, że w praktyce ustrojowej – niezależnie od zagwarantowania normatywnego niezależności funkcjonalnej organów kontroli – zdarzają się w praktyce negatywne przypadki wywierania na te organy presji ze strony klasy politycznej.

Jak wspominaliśmy wcześniej, zakres przedmiotowy i kolejność analiz poszczególnych rozdziałów rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Co zrozumiałe, Autor objął analizą cały, poniekąd klasyczny zestaw problemów właściwych dla materii poszczególnych rozdziałów, co jednak ważne – nadając rys nowatorski. Zagadnienia ujął z uwzględnieniem prawoporównawczego charakteru rozprawy. Wielowymiarowa analiza

jest przy tym dobrym gruntem dla rozważań o możliwości recepcji pewnych rozwiązań w polskich realiach konstytucyjnych. Warsztatowa solidność analiz sprawia, że Autor wyciągnął zasadne, rzetelne wnioski i dostrzegł możliwości sformułowania postulatów. Trafnie uchwycił elementy praktyki i uwarunkowania wynikające z tradycji narodowych oraz zindywidualizowanej kultury politycznej. Jestem przekonany, że rozprawa stanie się jądrem dalszych debat naukowych – zwłaszcza jej generalne wnioski – w omawianym zakresie, bowiem w pełni na to zasługuje. Recenzja pracy to nie miejsce, by powielać wszystkie wnioski płynące z analizy materii. Trzeba jednak mocno podkreślić, że wiele z tych wniosków to nie tylko oczywisty wynik prostej analizy dogmatycznoprawnej przepisów, ale wartościowe, istotne poznawczo i teoretycznie ustalenia, stanowiące znaczący wkład do rozwoju nauki prawa konstytucyjnego. Grunt stanowią tu bardzo dobrze zrealizowane założone cele pracy, solidne warsztatowo, poprawne metodologicznie. Zaprezentowane analizy dowodzą, że Autor porusza się ze znanstwem materii. Ustalenia rozprawy mogą mieć istotne znaczenie dla regulacji konstytucyjnej i praktyki ustrojowej, zwłaszcza wobec postępującej integracji w ramach Unii Europejskiej. W syntetycznej formie Autor zebrał je w merytorycznym zakończeniu rozprawy. Jak powyżej sygnalizowałem, aprobuję trafność głównych ustaleń rozprawy, a dla potrzeb recenzji nie ma konieczności odniesień w drobnych kwestiach szczegółowych. Monografia jest wartościowym, dojrzałym dziełem naukowym.

Dla potrzeb Czytelników warto może jednak zwłaszcza podkreślić, że poza tradycyjnym obszarem działań kontrolnych, a więc finansami publicznymi, mechanizmy kontroli państwowej objęły w swym rozwoju także działalność administracji publicznej oraz sferę praw i wolności obywatelskich. Istotne jest też zwrócenie jednak uwagi na różnorodność kształtu ustrojowego najwyższych organów kontroli, zapewniającą przy tym niezbędny zakres ich niezależności. Ustalenia i analizy Autora dają tu głęboki wgląd w badaną materię.

W państwach romańskich organy kontroli mają postać ciał sądowych – trybunałów obrachunkowych, które obok uprawnień kontrolnych dysponują również uprawnieniami jurysdykcyjnymi, choć jedynie w Grecji i Portugalii wyraźnymi przepisami konstytucji zostały one

zakwalifikowane do władzy sądowniczej. Są przy tym jednakowo oddalone od rządu, jak i od parlamentu. Pełny zakres regulacji postulowanych przez INTOSAI zawierają konstytucje Belgii, Grecji, Portugalii i Rumunii. Konstytucje Francji, Włoch i Hiszpanii pomijają określenie trybu powoływania i odwoływania członków tych organów. Konstytucja Francji pomija też regulację zakresu uprawnień kontrolnych i obowiązku sprawozdań z kontroli. W kręgu brytyjskiej kultury prawnej omawiane zadania wypełniają kontrolerzy i audytorzy generalni, bez uprawnień jurysdykcyjnych. Większa jest ich zależność od parlamentów. Model brytyjski realizuje też Irlandia, Dania, Szwecja, Cypr i Malta, w zasadzie także Finlandia. W pozostałych państwach unijnych instytucjom kontrolnym nadano postać izb obrachunkowych, zorganizowanych – jak Autor wyraźnie podkreśla – w sposób typowy dla organów administracyjnych (hierarchiczna struktura, zależność urzędnicza), ale wydzielonych poza strukturę rządową i zacieśniających swe związki z parlamentem. Państwa tej grupy to Austria, Bułgaria, Czechy, Estonia, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry. W tej grupie państw widać większe zróżnicowanie zakresów regulacji konstytucyjnych w odniesieniu organu kontroli. Warto odnotować i tu dużą skrupulatność Autora, dającego czytelnikowi jasny obraz rozwiązań. Mocną stroną recenzowanej pracy jest też osadzenie analizowanej materii – poniekąd szczegółowej – w kontekście wielu mechanizmów i zasad ogólnoustrojowych konstytucjonalizmu. Ta cecha pracy sprawia, że rekomendować książkę można gronu Czytelników znacznie szerszemu niż zainteresowanemu tylko problematyką najwyższego organu kontroli.

Maciej Serowaniec, *Constitutional guarantees  
of the independence of the supreme audit institutions  
of the EU Members States*, Toruń 2018, pp. 325

**Andrzej Szmyt** – prof. dr hab., Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Gdańskiego (kierownik katedry)