

Joanna M. Salachna¹

Immunitety nieoczywiste – uwagi na gruncie polskich regulacji prawnofinansowych

Słowa kluczowe: immunitet, publiczna gospodarka finansowa, finanse państwa, odpowiedzialność prawnofinansowa

Keywords: immunity, public financial economy, state finances, legal and financial liability

Streszczenie

Immunitet (parlamentarny, sędziowski, czy też przysługujący innym osobom pełniącym istotne funkcje publiczne) wydaje się nieodzowną instytucją w systemach prawnych państw demokratycznych. Niezależnie jednak od prawnych regulacji w przedmiocie immunitetu/ów w danych uwarunkowaniach (unormowania immunitetowe *expressis verbis*), istnieją także przepisy prawa, które pośrednio (nie wprost) zwalniają z odpowiedzialności osoby pełniące niektóre funkcje publiczne lub tworzą sytuację niemożności pociągnięcia ich do odpowiedzialności. Takim właśnie nieoczywistym immunitetom w prawie polskim poświęcone jest niniejsze opracowanie. Przy czym analizę ograniczono do sfery prawa finansowego, z uwagi na funkcje, rolę i znaczenie publicznych decyzji finansowych oraz ich skutków. Uznając, że finanse stanowią „nerw państwa”, tolerowanie (niesankcjonowanie) w tej sferze zachowań niepożądanych wymaga analiz, szczególnie w kontekście zasad prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi.

¹ ORCID ID: 0000-0001-5748-0170, profesor, Katedra Nauk Prawnych, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. E-mail: jsalachna@pwsip.edu.pl.

Abstract**Non-Obvious Immunities – Comments on Polish
Legal and Financial Regulations**

Immunity (parliamentary, judicial or vested in other persons performing important public functions) seems to be an indispensable institution in legal systems of democratic countries. However, notwithstanding the legal regulations on immunity(s) in given conditions (regulations on immunity *expressis verbis*), there are also legal provisions which indirectly exempt people who perform certain public functions from liability or create a situation where they cannot be held liable. This study is devoted to such unobvious immunities in Polish law. The analysis is limited to the sphere of financial law due to the functions, role and significance of public financial decisions and their effects. Recognizing that finances are „nerves of the state”, tolerance (non-sanctioning) in this sphere of undesirable behavior requires analysis, especially in the context of the principles of proper management of public funds.

✱

Niezależnie od odmienności w zakresie i formule immunitetów, czy to ustanowionych *expressis verbis* w Konstytucji² oraz dookreślonych ustawowo³,

² Zawartych w: art. 105 ust. 1 i 2, ust. 5 (immunitet poselski oraz w zw. z art. 108 Konstytucji – senatorski); art. 181 (immunitet sędziowski); art. 196 (immunitet sędziego Trybunału Konstytucyjnego); art. 200 (immunitet członków Trybunału Stanu); art. 206 (immunitet Prezesa Najwyższej Izby Kontroli); art. 211 (immunitet Rzecznika Praw Obywatelskich) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), powoływanej jako: Konstytucja RP lub Konstytucja.

³ Zob. przede wszystkim uszczegółowienia unormowań Konstytucji RP zawarte w: art. 6–7a, art. 11 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799); art. 80–81 oraz art. 106 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 52 ze zm.); art. 30 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2216); art. 20–23 ustawy z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1422); art. 15a ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2122); art. 18, 18a, 18d ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2019, poz. 489 ze zm.); art. 7a i 7b ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2179 ze zm.).

czy też unormowanych wyłącznie w ustawach⁴, ich formalnoprawną cechą wspólną jest normatywne wyartykułowanie. I jakkolwiek obowiązujące zasady (przepisy) w tym przedmiocie mogą powodować oraz niejednokrotnie powodują kontrowersje praktyczne dotyczące ich stosowania⁵, to jest to – tak z punktu widzenia zasad tworzenia, jak i stosowania prawa – stan „normalny” jurydycznie. W powyższym kontekście gorzej przedstawia się ocena regulacji odpowiedzialności konstytucyjnej (przed Trybunałem Stanu)⁶, która *de facto* wydaje się tworzyć *sui generis* immunitety częściowe. Najmniej klarownie zaś jawi się instytucja samych wyłączeń spod odpowiedzialności prawnej, jak i ewentualnego zastosowania w związku z danym zachowaniem odpowiedzialności parlamentarnej przed Sejmem lub Senatem⁷ albo dyscyplinarnej na gruncie regulacji prawnofinansowych. Stan taki jest konsekwencją z jednej strony – braku normatywnych wyłączeń osobowych z odpowiedzialności w przepisach prawnofinansowych, z drugiej natomiast strony – takim kształtem i konstrukcją przepisów prawa finansowego, które uniemożliwią pociągnięcie do odpowiedzialności (w tym parlamentarnej, dyscyplinarnej) osób pełniących niektóre funkcje publiczne, które formalnie objęte są zakre-

⁴ Immunitety te wynikają z przepisów: art. 7 ust. 1, 2, 2c i art. 7a ustawy z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. 2017, poz. 922 ze zm.); art. 14 i 14a ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1882); art. 135 § 1 ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. 2019, poz. 740); art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1513 ze zm.); art. 12 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2115 ze zm.); art. 88 powoływanej już ustawy o najwyższej Izbie Kontroli; art. 38 i 39 ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1781).

⁵ Czego wyrazem są nie tylko orzeczenia sądowe (zob. np. wyrok SN z 29 października 2010 r., I CSK 651/09, OSNC 2011/6/74, w którym wykluczono spod zakresu immunitetu parlamentarnego naruszenie dóbr osobistych dokonane bez oparcia formalnodokumentacyjnego), ale także publiczne wyrażane opinie wyrażane przez określone środowiska. Zob. np.: Uchwała Krajowej Rady Prokuratorów z 14 lutego 2017 r. w sprawie stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa z 10 lutego 2017 r. w przedmiocie zagrożeń niezawisłości sędziowskiej związanych z działalnością prokuratury, [http://centrumprasowe.pap.pl/\(22.11.2019\)](http://centrumprasowe.pap.pl/(22.11.2019)).

⁶ Mam tu na myśli szczególne uregulowania dotyczące ewentualnego pociągnięcia do odpowiedzialności Prezydenta RP (art. 145 w zw. z art. 198 ust. 1 Konstytucji) oraz członków rady ministrów (art. 156 w zw. z art. 198 ust. 1 Konstytucji), a także innych osób wymienionych w art. 198 ustawy zasadniczej.

⁷ Zob. art. 105 ust. 1 zd. 2-gie Konstytucji RP.

sem danego reżimu. Jest to stan bardzo niekorzystny z uwagi na: znaczenie finansów publicznych jako takich, zasady w ich zakresie obowiązujące (w tym sformułowane normatywnie w ustawie o finansach publicznych⁸), np. dotyczące wydatkowania środków publicznych, a także skutki społeczne i gospodarcze decyzji finansowych sektora publicznego.

Zarysowany powyżej stan wskazuje na potrzebę podjęcia badań nad wyłączeniami odpowiedzialności prawnej (immunitetami nieformalnymi/nieoczywistymi) na gruncie prawnofinansowym. Będąca celem niniejszego opracowania próba identyfikacji nieoczywistych immunitetów funkcjonujących w publicznej gospodarce finansowej nie była dotychczas przedmiotem opracowań naukowych. Potencjalnie mogłoby to implikować wniosek o małym znaczeniu podejmowanej tematyki, bądź też jej nieproblematyczności. Takie ewentualne założenie jest jednak błędne, mając na względzie zarówno istotność i konieczność szczególnej dbałości o stan finansów publicznych stanowiących „system nerwowy” państwa, jak też wnioski z dokonanej częściowej analizy realiów na gruncie regulacji prawnofinansowych.

Przedstawione cel oraz założenia determinują sekwencję i strukturę dalszych rozważań. Stąd też w pierwszej kolejności omówione zostaną teoretyczno-dogmatyczne uwarunkowania odpowiedzialności prawnofinansowej oraz konstruowanych w tym zakresie wyłączeń. Następnie przejdę do analizy wybranych regulacji prawnofinansowych oraz identyfikacji funkcjonujących w tej sferze tytułowych „nieoczywistych” (ewentualnie: nienazwanych) immunitetów. Wyjaśnić przy tym wypada, że obrane na określenie omawianych wyłączeń spod odpowiedzialności miano („nieoczywiste”) uwzględnia także sytuacje, w których dane przepisy w obrębie odpowiedzialności wprowadzie nie przewidują wyłączeń, ale ich odczytywanie w kontekście systemowym wskazuje jednoznacznie, że osoby, które formalnie powinny być danym reżimem objęte, nie mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności, np. ze względu na usytuowanie i/lub właściwość organu rozpoznającego sprawę.

Wskazanie z góry wszystkich przesłanek warunkujących istnienie oraz konstrukcję odpowiedzialności prawnofinansowej jest zadaniem nie tylko

⁸ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 869 ze zm.), dalej jako: u.f.p.

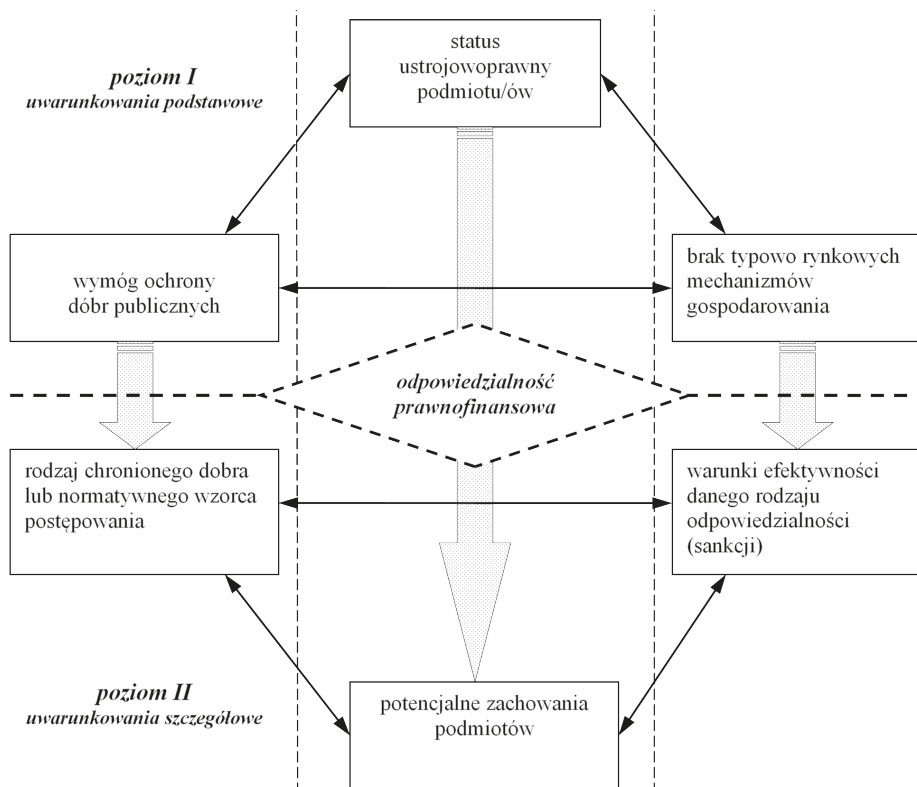
trudnym do wykonania, ale także w pewnym sensie zbędnym metodologicznie. Natomiast zarówno możliwe, jak i potrzebne jest ich skategoryzowanie oraz usystematyzowanie. Może to nastąpić z zastosowaniem różnorodnych kryteriów. W pierwszej kolejności założono, iż można je podzielić z pewnością na uwarunkowania o charakterze podstawowym (wyjściowym) oraz pochodne w stosunku do nich czynniki, wprost warunkujące podejmowanie decyzji rozstrzygających o potrzebie oraz rodzaju sankcjonowania danych zachowań. Stąd też zostaną uwzględnione dwa poziomy rozpatrywania uwarunkowań. Ponadto, zważywszy na wielość potencjalnych płaszczyzn badawczych, istotne jest także wstępne określenie jakie kategorie (klasy, rodzaje) czynników będą brane pod uwagę. Prawo jest bowiem przedmiotem analizy uwzględniającej m.in. aspekty socjologiczne czy psychologiczne.⁹ Mając powyższe na względzie można zaproponować następującą, jakkolwiek uproszczoną ich systematyzację (schemat 1).

Przedstawienie zaprezentowanego schematu nastąpi wedle wskazanych poziomów, z dodatkowym zasygnalizowaniem oddziaływania pionowego poszczególnych czynników (w II poziomie). W każdym z nich wyróżniono trzy grupy podstawowych kategorii przyczyn oddziałujących na konstruowanie odpowiedzialności prawnofinansowej. Istotniejsze jest jednak, że pomiędzy nimi występują różne związki. Jednym z ich rodzajów są korelacje, które zostały uznane – obok samych klas czynników – za dodatkowe uwarunkowania odpowiedzialności. Jakkolwiek bowiem hipotetycznie określone kategorie czynników mogą być rozpatrywane oddzielnie bądź łącznie, to w płaszczyźnie realno-dogmatycznej tworzenie systemu odpowiedzialności prawnofinansowej oraz wyłączeń spod tej odpowiedzialności determinowane jest – lub powinno być – nie tyle poszczególnymi klasami czynników, ale *de facto* wynikiem występujących pomiędzy nimi współzależności. Każda z nich ma inne znaczenie, mianowicie:

1. Relacja ukazana na poziomie I: status ustrojowopravny podmiotu/ów – brak mechanizmów czysto rynkowych gospodarowania – konieczność ochrony dóbr publicznych wskazuje m.in. na potrzebę istnienia odpowiedzialności prawnofinansowej także z innych powodów niż *stricte* prawne, a jednocześnie

⁹ Możliwe jest m.in. traktowanie prawa w kategoriach normatywnego systemu kontroli społecznej w: K. Frieske, *Socjologia prawa*, Warszawa–Poznań 2001, s. 191 i n. Zob. także: K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo: metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 57.

Schemat 1. Uwarunkowania odpowiedzialności prawnofinansowej



Źródło: Opracowanie własne.

wyznacza ogólne (podstawowe) kryteria jej tworzenia. Obiektywna konieczność funkcjonowania sankcji w systemie publicznej gospodarki finansowej jest uzasadniona brakiem działania tu innych „narzędzi” korygujących niepożądane, w tym rażąco nieracjonalne zachowania. O ile bowiem w sektorze niepublicznym wadliwe zachowania o charakterze finansowym weryfikowane są przez mechanizmy rynkowe, o tyle w sektorze finansów publicznych mają one – o ile w ogóle – nikłe zastosowanie. Okoliczności te skorelowane są z bezsprzecznym wymogiem ochrony dóbr publicznych, do których zaliczyć należy wprost zasoby finansowe, a *implicit* – także prawidłowość zarządzania nimi. Z kolei status prawnoustrojowy podmiotów ogranicza sposób tworzenia odpowiedzialności w dwojaki sposób. Rozpatrując owe „bariery”

należy przede wszystkim uwzględnić regulacje immunitetów oraz odpowiedzialności parlamentarnej albo dyscyplinarnej.

Z powyższego wynika, iż władza państwowa powinna koncentrować się na tworzeniu mechanizmów, które zapewnią możliwie najszerszą odpowiedzialność ustrojowo-polityczną. Oznacza to w konsekwencji, iż odpowiedzialność winna być proporcjonalna do rangi chronionego dobra.

2. Relacja ukazana na poziomie II: zachowania podmiotów – warunki efektywności odpowiedzialności – rodzaj chronionego dobra lub normatywnego wzorca stanowi konsekwencję i zarazem uszczegółowienie uwarunkowań generalnych, wskazując jednocześnie jakie czynniki powinny być uwzględniane przy ustalaniu norm sankcjonujących. Otóż po określeniu, które zasadnicze wzorce zachowań dotyczących publicznej gospodarki finansowej winny być obwarowane sankcją należy rozważyć jakiego rodzaju sankcje (rodzaj odpowiedzialności) byłyby najbardziej efektywne z uwagi na ich oddziaływanie na podmioty odpowiedzialności oraz wagę chronionego dobra (wzorca postępowania). I tak, jeżeli w zakresie wpływu na zachowania podmiotów jako funkcję odpowiedzialności przyjmujemy przede wszystkim motywację, a nie kompensatę¹⁰, to z pewnością sankcja winna być adekwatna zarówno pod względem siły oddziaływania na jej adresata (motywacja)¹¹, jak też w stosunku do funkcji jaką ma spełniać.

Na tle powyższego rozpoznania wymaga szczególna sytuacja osób, które decydują lub biorą udział w decydowaniu o publicznych sprawach finansowych. Zaczniemy od tych, którzy posiadają immunitet parlamentarny. Można by uznać, że skoro posłowie i senatorowie biorą udział w podejmowaniu decyzji legislacyjnych (czyli działają w ramach organu), a nadto wyposażeni

¹⁰ Funkcja kompensacyjna odpowiedzialności prawnej właściwa jest bowiem przede wszystkim odpowiedzialności cywilnej. Wprawdzie w sferze odpowiedzialności cywilnej władzy publicznej pojawia się kompensata, ale jak się zauważa – nawet wówczas osłabione jest jej znaczenie z uwagi na charakter zasobów, z których pokrywana jest szkoda, np.: A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 93; zob. także: W. Warkalło, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1962, s. 19 i. oraz 138 i n.

¹¹ Wynika to z założenia, iż „podstawową funkcją (pragmatyczną) normy jest funkcja wpływająca. [...] Normy prawne należą jednak do tej kategorii norm, których wpływ jest wzmożony zapowiedzią sformalizowanych sankcji” – K. Opalek, *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986, s. 202.

są w immunitet, to nie występuje tu kwestia ewentualnego ponoszenia odpowiedzialności (w tym dyscyplinarnej przed Sejmem lub Senatem) za zachowania w sferze finansów publicznych. Parlamentarzyści bowiem, jak się *prima facie* wydaje, jako osoby pełniące funkcje przedstawicielskie nie są podmiotami władzy czy administracji publicznej, jak i nie wykonują zadań publicznych.¹² Jednak parlamentarzyści dokonują wydatkowania funduszy publicznych na prowadzenie swoich biur, ale kontrola, także społeczna (poprzez uzyskiwanie informacji) wykorzystania tych środków jest bardzo ograniczona. Owo ograniczenie nie znajduje uzasadnienia ani w świetle zasad przewidzianych u.f.p.¹³, ani w przepisach konstytucyjnych¹⁴. Tym samym z góry wyłącza to odpowiedzialność. Ponadto, jakkolwiek ani Marszałek Sejmu, ani Marszałek Senatu nie są dysponentami części budżetu państwa – odpowiednio części budżetowych: „02. Kancelaria Sejmu” i „03. Kancelaria Senatu”¹⁵, to przysługuje im uprawnienie do określania: zasad i wysokości ryczałtów na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur prowadzonych przez parlamentarzystów, trybu wypłacania dodatkowych wynagrodzeń rocznych pracowników takich biur, trybu obliczania i wypłacania im nagród¹⁶, a także ustalanie projektu budżetu kancelarii¹⁷, podczas gdy jest to kompetencja ustawowa dysponentów części budżetowych (art. 138 ust. 2 u.f.p.). Skądinąd w samych Regulaminach organów ustawodawczych widoczne jest lekkie traktowanie zasad projektowania budżetu. W przypadku izby wyższej raz bowiem jako

¹² Taką tezę, jakkolwiek na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale w odniesieniu do wydatkowania pieniędzy publicznych otrzymywanych na prowadzenie biura poselskiego, zaprezentował NSA w postanowieniu z 14 grudnia 2011 r., I OSK 2287/11, LEX nr 1149326.

¹³ Przede wszystkim zasady jawności finansów publicznych (art. 33 u.f.p.).

¹⁴ Zob.: E. Nowińska, *Posłowie a społeczny dostęp do informacji*, [w:] *Aktualne wyzwania prawa własności intelektualnej i prawa konkurencji. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Michałowi du Vallowi*, red. D. Kasprzycki, J. Ożegalska-Trybalska, Warszawa 2015, Lex (25.11.2019).

¹⁵ Zob. art. 114 ust. 1, 4 i 5 u.f.p. oraz § 1 i § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1177 ze zm.).

¹⁶ Art. 23 ust. 3, 6 i 8 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799).

¹⁷ Kompetencje te wynikają z Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10 ust. 1 pkt 15) oraz Regulaminu Senatu (art. 8, ust. 1, pkt 17).

projektodawcę budżetu wskazuje się Marszałka, a raz Kancelarię (składiną zamiast dysponenta części budżetowej, tj. Szefa Kancelarii Senatu). W przypadku Regulaminu Sejmu jako projektodawcę części budżetowej wskazuje się zaś Marszałka, a jako jego wykonawcę – Szefa Kancelarii.

W związku z tym, że obsługę władzy ustawodawczej, jak już wskazano, prowadzą stosowne kancelarie¹⁸, jeszcze ciekawiej przedstawia się sytuacja decydowania o dotowaniu zadań w ramach części 03. rozdz. 75195 (pozostała działalność – opieka nad Polonią i Polakami za granicą). Jakkolwiek dokonywanie wydatków we wskazanym zakresie spełnia ogólny warunek ich legalności w postaci istnienia w ustawie budżetowej limitu wydatkowego (art. 44 ust. 1 pkt 1 u.f.p.), to nie jest on wystarczający, gdyż każdy wydatek publiczny musi znajdować, oprócz limitu kwotowego zamieszczonego w ustawie budżetowej, także oparcie merytoryczne (rzeczowe i kompetencyjne) wynikające z innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Jest to konsekwencją niesamoistnego charakteru budżetu.¹⁹ W omawianym przypadku za podstawę merytoryczną nie może być uznany art. 3 ust. 5 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰ wyłączający stosowanie jej przepisów do zlecenia realizacji zadań w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą finansowanych ze środków budżetu państwa w części, której dysponentem jest Szef Kancelarii Senatu. Analiza obowiązujących unormowań w odniesieniu do omawianej kwestii dotowania wykazuje, że:

- a) jakkolwiek senatorowie nie powinni sprawować władzy wykonawczej i podejmować decyzji publicznofinansowych w stosunku do podmiotów trzecich, to Regulamin Senatu wskazuje, że Prezydium Senatu określa zasady zlecenia zadań publicznych w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą, rozpatruje oferty realizacji tych zadań i zleca ich realizację (art. 9 pkt 3a Regulaminu);
- b) Kancelaria Senatu jest urzędem wykonującym zadania organizacyjno-techniczne związane z działalnością Senatu i jego organów

¹⁸ Analogicznie jest w przypadku Prezydenta RP – obsługę wykonuje Kancelaria Prezydenta sklasyfikowana w części budżetowej 01.

¹⁹ Zob. szerzej: T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5; *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 271.

²⁰ T.j. Dz.U. 2019, poz. 688 ze zm.

oraz udzielającym pomocy senatorom w wykonywaniu przez nich mandatu²¹, co oznacza, że zadania Kancelarii muszą wynikać i być związane bezpośrednio z działalnością Senatu i jego organów oraz senatorów;

- c) Senat jest organem władzy ustawodawczej, co w świetle konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1) budzi poważne obiekcje co do możliwości finansowania przez organy Senatu, a faktycznie przez Kancelarię Senatu zadań publicznych, które nie są związane bezpośrednio lub pośrednio z działalnością ustawodawczą. Sfera merytorycznego wykonywania zadań publicznych zarezerwowana została bowiem przez Konstytucję RP dla organów władzy wykonawczej;
- d) z określonego w art. 98 Regulaminu Senatu zakresu działania jego Kancelarii nie wynika, iż urząd ten jest właściwy w sprawach udzielania dotacji.

Z poczynionych ustaleń wynika, że utarty zwyczaj dotowania przez Senat zadań w ramach opieki nad Polonią i Polakami za granicą nie ma ustrojowych podstaw prawnych, a powołane wcześniej unormowania w tym względzie stanowią jego *sui generis* pralegalizację. Podkreślić w tym miejscu trzeba, że zawierane w budżecie państwa limity wydatkowe są jedynie upoważnieniami kwotowymi, które dla ich realizacji (wydatkowania) wymagają w uprzedniego upoważnienia wynikającego z ustawy, tj. ustawowego przypisania danych zadań do realizacji Senatowi. Za takowe upoważnienie, ze względów prawnych nie można uznać przepisu art. 6 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem stanowi on jedynie o zadaniach, bez przypisania ich konkretnemu organowi. To zaś oznacza (m.in. w kontekście art. 146 Konstytucji), że pozostają one we właściwości rządu lub właściwego ministra, względnie także Prezydenta RP. Senat zaś ze względów ustrojowych może pełnić w ww. sprawach jedynie funkcję „honorowego opiekuna” oraz oczywiście podejmować wszelkie przewidziane przepisami działania ustawodawcze mające na względzie interesy Polonii i Polaków za granicą. Ukształtowany stan wskazuje, że w omówionym zakresie brak jest możliwości nawet teoretycznego dochodzenia jakiegokolwiek odpowiedzialności, w tym za nie-

²¹ Art. 97 Regulaminu Senatu w zw. z art. 112 i art. 124 Konstytucji RP.

prawidłowe udzielenie oraz rozliczenie dotacji. Jest tak wbrew ogólnym zasadom udzielania i rozliczenia dotacji budżetowych ustalonym w u.f.p., co może tworzyć warunki do dosyć swobodnego rozporządzania pieniędzmi publicznymi, w tym z pominięciem zasady równego traktowania i konkurencyjności podmiotów ubiegających się o dotacje.

Faktyczne uchylenie odpowiedzialności za podejmowane decyzje finansowe na szczeblu państwa zachodzi także w stosunku do osób objętych kognicją Trybunału Stanu. Powszechnie bowiem wiadomo, że jest to instytucja w istocie formalna i fasadowa. Pominę zatem omówienie w tym względzie.

Immunitety innych osób pełniących istotne funkcje publiczne mają co do zasady charakter formalny i dotyczą odpowiedzialności karnej, co przeważnie nie wyklucza ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej²². Mając na względzie struktury organizacyjne podmiotów publicznych, takich jak sądy, IPN, czy RPO, w ramach których wyodrębnia się stanowisko dyrektora generalnego odpowiedzialnego za sprawy organizacyjne i finansowe rozważanie wyłączeń odpowiedzialności osób będących kierownikami danej jednostki (np. prezesa sądu) lub pełniących funkcję osobową przy pomocy biura/urzędu (jak np. RPO) wydaje się zbędne. Można bowiem poprzestać na stwierdzeniu, że decyzje finansowe nie są podejmowane przez nich, a w związku z tym nie może być mowy o potencjalnej odpowiedzialności w tym zakresie i co za tym idzie – wyłączeń spod tej odpowiedzialności. Tak jest przeważająco w praktyce. Ale czy tak samo sytuacja przedstawia się w ujęciu czysto jurydycznym? Analiza przepisów powszechnie obowiązujących wykazuje, że jest tak tylko częściowo m.in. w odniesieniu do sądów powszechnych, gdzie ustawa wyraźnie określa, że dyrektor wykonuje zadania przypisane kierownikowi jednostki w zakresie m.in. spraw finansowych. Natomiast w przypadku:

- a) sądów wojskowych – ustawa wprost wskazuje, że ich gospodarką finansową kierują prezesi tych sądów²³;

²² Zob. np.: art. 80 i 81 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 52 ze zm.). W tym przedmiocie m.in. wyrok SN z 5 marca 2018 r., SNO 1/18, LEX nr 2499895, uchwała SN z 17 września 2019 r., I DO 41/19, LEX nr 2728608.

²³ Art. 4 § 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2216).

- b) wojewódzkich sądów administracyjnych – powoływanie dyrektora generalnego nie jest obligatoryjne²⁴;
- c) NSA: ustawowo określono, że jego Prezes ustala projekt budżetu (części budżetu państwa 05.), który obejmuje także dochody i wydatki wojewódzkich sądów administracyjnych oraz że w zakresie wykonywania budżetu sądów administracyjnych Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych²⁵;
- d) IPN – ustawa nie przewiduje stanowiska dyrektora generalnego, upoważniając jednocześnie Prezesa do określania organizacji w zakresie nieuregulowanym; przedmiotowe stanowisko wynika ze Statutu IPN²⁶;
- e) Rzeczników Praw Obywatelskich oraz Praw Dziecka, a także Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych – sytuacja przedstawia się analogicznie lub podobnie do mającej miejsce w przypadku IPN²⁷.

Analiza powyższego wymaga w pierwszej kolejności uwzględnienia art. 53 u.f.p., stanowiącego, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki (ust. 1), może on jednak powierzyć w sposób przewidziany w u.f.p. określone obowiązki w ww. zakresie pracownikom jednostki (ust. 2). Wydaje się zatem, że w sytuacji skutecznego powierzenia określonych obowiązków w zakresie finansów, kierownik zostaje wyłączony z odpowiedzialności. Jednak tak nie jest. Na gruncie ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁸, okazuje się bowiem, że powierzenie dy-

²⁴ § 10 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177).

²⁵ Art. 14 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2167).

²⁶ Statut IPN – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z 27 kwietnia 2017 r., [www.ipn.gov.pl/\(26.11.2019\)](http://www.ipn.gov.pl/(26.11.2019)).

²⁷ Zob. właściwe ustawy wymienione w przypisie 2 oraz 3 oraz odpowiednio: Statut Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z 8 sierpnia 2017 r., [www.rpo.gov.pl \(26.11.2019\)](http://www.rpo.gov.pl (26.11.2019)), Statut Biura Rzecznika Praw Dziecka z 14 stycznia 2019 r., [www.brpd.gov.pl \(26.11.2019\)](http://www.brpd.gov.pl (26.11.2019)), Regulamin organizacyjny Urzędu Ochrony Danych Osobowych będący załącznikiem do Statutu z 25 maja 2018 r., [www.uodo.gov.pl \(26.11.2019\)](http://www.uodo.gov.pl (26.11.2019)).

²⁸ T.j. Dz.U. 2019, poz. 1440 ze zm., dalej: u.d.f.p.

rektorowi generalnemu jednostki (urzędu, sądu, biura lub inaczej nazywanej) obowiązków w zakresie gospodarki finansowej *ipso iure* nie może i nie zwalnia kierownika jednostki (danego prezesa instytucji/sądu, RPO lub RPD) od odpowiedzialności prawnofinansowej. Tylko kierownik bowiem może ponieść odpowiedzialność za naruszenie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 18c u.d.f.p.)²⁹. Jest on też przeważnie współodpowiedzialny za inne czyny (określone m.in. w art. 18 pkt 1 u.d.f.p., art. 18a u.d.f.p.). Poza tym są czyny, których – ze względu na kompetencje – może dokonać wyłącznie kierownik jednostki i wówczas ze ewentualne nieprawidłowości w ich realizacji ponosi kierownik (np. prezes sądu)³⁰.

Dalsza analiza regulacji u.d.f.p. wskazuje jednak na istnienie nieformalnych wyłączeń z odpowiedzialności niektórych osób pełniących istotne funkcje publiczne, które potencjalnie objęte są reżimem tej ustawy. Wynika to m.in. z ustalonej właściwości rzeczowej Wspólnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 47 u.d.f.p.), która powoływana jest przez Prezydenta RP oraz sposobu jej wyłaniania (art. 52 u.d.f.p.). O ile zatem sprawa osoby pełniącej funkcje kierownicze nie jest rozpatrywana przez którąś z komisji międzyresortowych (ich właściwość określono w art. 48–49a i art. 50 u.d.f.p.), a należy do właściwości Komisji Wspólnej faktycznie jej odpowiedzialność zostaje wyłączona.

Poczynione uwagi wskazują, że normatywna konstrukcja systemu kompetencji w przedmiocie podejmowania publicznych decyzji finansowych nie jest zadowalająca. Już ten stan wstępnie powoduje faktyczne ukształtowanie sytuacji wyłączenia odpowiedzialności prawnofinansowej. Jednak, jak się okazało, nawet wówczas, gdy potencjalnie odpowiedzialność taka może być realizowana (na gruncie u.d.f.p.), w przypadku niektórych osób piastujących istotne funkcje publiczne faktycznie nie będzie mogło do tego dojść – przynajmniej w czasie pełnienia funkcji, a to ze względu na strukturę i sposób powoływania organów orzekających. Stan taki wskazuje, że w systemie istnieją immunitety nieoczywiste. Trudno jednak ustalić, czy powstały one „przypadkowo” i są skutkiem wadliwości legislacyjnej, czy też były one za-

²⁹ Obowiązki w tym zakresie wynikają wprost z art. 69 ust. 1 u.f.p. Zob. także: uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie oraz innych ustaw z 21 lipca 2011 r., druk sejmowy 4465, www.orka.sejm.gov.pl (27.11.2019r.).

³⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 4 kwietnia 2018 r., V SA/Wa 912/17, LEX nr 2590923.

mierzony. Zważywszy na powoływane na początku zasady publicznej gospodarki finansowej uzasadniony jest postulat zmiany przepisów oraz wprowadzenia nowych regulacji, które ustalałyby:

- precyzyjnie kompetencje finansowe i ich podział pomiędzy poszczególne podmioty/osoby;
- funkcje publiczne, których piastowanie wyłącza ponoszenie odpowiedzialności za decyzje finansowe.

Realizacja tego postulatu dodatkowo wyeliminowałaby obecny chaos kompetencyjny w zakresie zarządzania finansami ważnych podmiotów publicznych oraz umożliwiłaby skuteczniejszą kontrolę w tym obszarze.

Literatura

Dębowska-Romanowska T., *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5.

Frieske K., *Socjologia prawa*, Warszawa–Poznań 2001

Nowińska E., *Postówie a społeczny dostęp do informacji*, [w:] *Aktualne wyzwania prawa własności intelektualnej i prawa konkurencji. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Michałowi du Vallowi*, red. D. Kasprzycki, J. Ożegalska-Trybalska, Warszawa 2015, Lex

Opalek K., Wróblewski J., *Prawo: metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991.

Opalek K., *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986.

Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie, red. A. Bałaban, Kraków 2002.

Szpunar A., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985.

Warkałło W., *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1962.