

Dr Maciej Serowaniec  
Katedra Prawa Konstytucyjnego  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **AUTOREFERAT** **przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych**

**1. Imię i nazwisko:** Maciej Serowaniec

**2. Posiadane dyplomy i stopnie naukowe:**

- dyplom magistra europeistyki (studia stacjonarne jednolite magisterskie) uzyskany na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu w dniu 25 maja 2009 roku. Praca magisterska pt. „Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP i Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej”, przygotowana została w Katedrze Prawa Konstytucyjnego pod opieką prof. zw. dra hab. Zbigniewa Witkowskiego.
- stopień naukowy doktora nauk prawnych nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z dnia 13 stycznia 2015 r. (Uchwała nr 6/N/2015) na podstawie rozprawy doktorskiej pt. „Status prawny parlamentarnych komisji do spraw europejskich i formy ich oddziaływania na unijny proces decyzyjny po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Studium prawnoporównawcze” przygotowanej w pod opieką naukową prof. zw. dra hab. Zbigniewa Witkowskiego. Recenzentami w przewodzie doktorskim byli: prof. zw. dr hab. Jerzy Jaskiernia (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) oraz dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. UMK (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu).

### **3. Informacje o doczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych:**

- W okresie od 1 października 2011 r. do 31 stycznia 2016 r. byłem zatrudniony na stanowisku asystenta w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu w pełnym wymiarze czasu pracy.
- Od 1 lutego 2016 r. jestem zatrudniony na stanowisku adiunkta w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu w pełnym wymiarze czasu pracy.

### **4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.):**

#### **4.1. Tytuł osiągnięcia naukowego:**

Konstytucyjne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE

#### **4.2. Autor, tytuł publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa, recenzent wydawniczy:**

M. Serowaniec, Konstytucyjne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE, Wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2018, ISBN: 978-83-7285-864-1, ss. 325.

Recenzent wydawniczy: prof. zw. dr hab. Zbigniew Witkowski (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu).

#### **4.3. Omówienie celu naukowego ww. pracy i osiągniętych wyników:**

##### **4.3.1. Cel naukowy pracy:**

Najwyższe organy kontroli państwowej stały się współcześnie nieodzownym elementem każdej demokracji. Organy te zwyczajowo traktowane są w państwach członkowskich Unii Europejskiej jako „*longa manus*” izb parlamentarnych, czyli środek umożliwiający izbom wykonanie kontroli nad rządem i administracją publiczną państwa. Prowadząc niezależne kontrole gospodarowania środkami publicznymi oraz związanej z tym działalności rządu, administracji rządowej i pozostałych dysponentów tych środków, dostarczają one bowiem parlamentowi informacji, formułują opinie w kwestiach dotyczących

sprawozdań finansowych oraz realizacji programów, projektów i innych działań rządu. To sprawia, że najwyższe organy kontroli państwowej charakteryzowane są nie tylko jako organy wsparcia parlamentu, ale również rządu, pozostające z tymi instytucjami w relacji pomocniczości, jednak niewykluczającej neutralności i obiektywizmu w działaniu.

Najwyższe organy kontroli są jednak w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania tylko wtedy, gdy pozostają niezależne od jednostek kontrolowanych oraz są chronione przed naciskami z zewnątrz. W celu zagwarantowania najwyższym organom kontroli państwowej niezbędnej niezależności w sferze organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej konieczne jest przyjęcie odpowiednich regulacji prawnych oraz zapewnienie wysokiego poziomu kultury państwowej. Najwyższe organy kontroli powinny mieć bowiem stabilne podstawy prawne określone w konstytucji oraz ustawach. Przepisy konstytucyjne winny zatem określać podstawowe zasady funkcjonowania najwyższych organów kontroli, w tym m.in.: procedurę jego ustanowienia, powoływania i odwoływania prezesów i członków danej instytucji, podstawowe uprawnienia i obowiązki kontrolne, obowiązki sprawozdawcze, a także instytucjonalne gwarancje niezależności organu, w tym wyraźne określenie jego związków z władzą ustawodawczą i wykonawczą.

Podkreślić przy tym należy, że w pracy przyjęto definicję najwyższego (naczelnego) organu kontroli państwowej w znaczeniu wąskim. W definicji tej, będącej zresztą wytworem nowożytnej idei konstytucjonalizmu, zwraca się uwagę na skojarzenie działalności najwyższego organu kontroli państwowej z niezależnym, centralnym organem kontrolującym finanse publiczne. Jest to zatem specjalnie w tym celu utworzony podmiot prawa wyposażony w kompetencję do dokonywania działań w imieniu państwa, względnie grupa podmiotów, których głównym, jeśli wręcz niewyłącznym zadaniem jest sprawowanie funkcji kontrolnej, w tym zwłaszcza kontroli finansowej.

Istnienie w wielu krajach organów powołanych do pełnienia podobnej funkcji ustrojowej zachęca do podjęcia próby wskazania oraz scharakteryzowania konstytucyjnych gwarancji niezależności najwyższych organów kontroli w warunkach funkcjonowania państwa demokratycznego i gospodarki wolnorynkowej. Nie jest to łatwe zadanie, bowiem w doktrynie prawa konstytucyjnego zagadnienie to nie doczekało się jak dotąd systematycznego opracowania. Zabiegiem celowym jest ograniczenie analizy tytułowego zagadnienia wyłącznie do państw członkowskich Unii Europejskiej, a więc państw co do zasady o ugruntowanej demokracji, stabilnym podziale władzy oraz utrwalonej kulturze politycznej i prawnej. Zwrócić należy przy tym uwagę, że pomimo postępującego procesu integracyjnego instytucje kontrolne w poszczególnych państwach mają jednak różny kształt ustrojowy oraz pozycję w aparacie

państwowym, które wynikają w głównej mierze z tradycji ustrojowej danego państwa. Istotnym będzie zatem wskazanie różnic i podobieństw pomiędzy rozwiązaniami ustrojowymi przyjętymi w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Realizacja zadania wymaga szczegółowego rozważenia dwóch istotnych problemów badawczych. Pierwszy z nich dotyczy analizy wpływu krajowych rozwiązań ustrojowych na zakres niezależności najwyższych organów kontroli państwowej, drugi zaś odnosi się do zbadania wpływu międzynarodowych wytycznych dotyczących niezależności instytucji kontrolnych na treść regulacji prawa krajowego. Celem przeprowadzonej analizy porównawczej jest również próba wskazania podstawowych zagrożeń, które mogą prowadzić do ograniczenia niezależności najwyższego organu kontroli państwowej.

Zgromadzenie materiałów do przygotowania niniejszej pracy było możliwe dzięki kwerendom przeprowadzonym w Bibliotece Głównej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w Luksemburgu, Bibliotece *Central European University* w Budapeszcie, Bibliotece włoskiego Trybunału Obrachunkowego im. „Antonino De Stefano” w Rzymie oraz Bibliotece Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie. Wizyty w zagranicznych ośrodkach naukowo-badawczych sfinansowane zostały z dotacji na zadania służące rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (grant badawczy nr 2791-P pt. „Międzynarodowe standardy organizacji i działania organów kontroli państwowej” oraz grant badawczy nr 1085-P pt. „Modele kontroli państwowej w Unii Europejskiej”). Rozprawa habilitacyjna jest także wynikiem realizowanego przeze mnie grantu pt. „Najwyższe organy kontroli w systemach konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej” (grant nr 2018/02/X/HS5/00047) finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach konkursu „Miniatura 2”.

#### **4.3.2. Struktura pracy oraz wykorzystane metody badawcze:**

Struktura pracy podporządkowana została wyżej przedstawionym wyzwaniom badawczym i obejmuje pięć rozdziałów.

Rozdział pierwszy ma charakter historyczny, w usystematyzowany sposób prezentuje bowiem koncepcje i kierunki rozwoju najwyższych organów kontroli państwowej. Instytucje kontroli państwowej w Europie mają długą i bogatą historię. Od samego początku ich działalność koncentrowała się na kontrolowaniu rachunków państwa. Chęć kontrolowania wydatków środków publicznych dokonywanych przez panującego oraz prowadzonej przezeń polityki podatkowej stała się zatem podstawą istnienia niezależnych organów kontroli finansów publicznych. Kontrola finansowa nabrała zresztą szczególnego znaczenia, gdy w toku ewolucji

instytucji monarchii w Europie doszło do ostatecznego rozdzielenia skarbcza królewskiego od publicznego. Wówczas to wokół parlamentu oraz monarchy zaczęły się formować różnego rodzaju gremia kontrolne, które z czasem obejmowały coraz bardziej rozległy obszar spraw, profesjonalizując przy tym swoją działalność kontrolną. Rozwój nowoczesnej kontroli państwowej łączony jest najczęściej z narodzinami państwa konstytucyjnego. Oprócz wzajemnego kontrolowania się władz, pozostających w klasycznym monteskiuszowskim schemacie, w teorii i w praktyce dostrzeżono w tamtym czasie potrzebę powoływania wyspecjalizowanych organów państwowych. Ich podstawowym zadaniem stała się kontrola rządu i administracji, zorientowana na kwestie prawidłowego gospodarowania publicznymi środkami finansowymi. Obserwowany na przełomie kolejnych stuleci rozrost państwa, a więc jego funkcji, struktur i instytucji, powodował, że zmieniały się również formy oraz zakres kontroli. Poza tradycyjnym obszarem działań kontrolnych, a więc finansami publicznymi, mechanizmy kontroli państwowej zaczęły obejmować też m.in. działalność administracji publicznej oraz sferę praw i wolności obywatelskich. W konsekwencji zwiększyła się również liczba instytucji zajmujących się kontrolą, a także arsenał środków kontrolnych.

W rozdziale drugim scharakteryzowana została koncepcja niezależności najwyższych organów kontrolnych w świetle dokumentów międzynarodowych. Od wielu lat prym w działaniach na rzecz promowania idei niezależności najwyższych organów kontroli wiodą Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli oraz jej europejska grupa regionalna. Ich działalność dostarcza wielu wzorców, inspiracji, umożliwia wymianę doświadczeń, a także prowadzi do ujednociania praktyk działania, zwłaszcza poprzez przyjmowanie powszechnie uznawalnych zasad i standardów kontroli finansów publicznych. Podejmowane inicjatywy i działania tworzą zatem sprzyjające warunki do wypracowywania wspólnych standardów również w zakresie promowania idei niezależności najwyższych organów kontroli. W swoich deklaracjach, wytycznych oraz zaleceniach obie organizacje podkreślają bowiem, że tylko niezależne organy kontroli mogą wykonywać zadania w sposób bezstronny, rzetelny i obiektywny. Formułują one także postulaty dotyczące statusu prawnego, organizacji, działalności najwyższych organów kontroli oraz ich relacji z organami władzy ustawodawczej i wykonawczej. W dalszej części rozdziału analizie poddano dokumenty Unii Europejskiej dotyczące kwestii niezależności najwyższych organów kontroli państwowej. W kontekście postępującego procesu integracyjnego coraz częściej podkreślana jest bowiem potrzeba wypracowania spójnego modelu kontroli państwowej. Ten abstrakcyjny wzorzec kontroli polegałby na przyjęciu i wdrożeniu międzynarodowych rozwiązań, które stworzą silną i skuteczną kontrolę finansową w Unii Europejskiej, zachowując jednocześnie odrębność i

niezależność narodowych organów kontroli państwowej.

W rozdziale trzecim, stanowiącym wraz z rozdziałem czwartym i piątym zasadniczy trzon pracy, omówiono zakres konstytucyjnych gwarancji niezależności najwyższych organów w świetle poszczególnych regulacji krajowych przyjętych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Konstytucyjne ramy państwa demokratycznego, opartego na rządach prawa i podziale władzy, powinny przewidywać istnienie niezależnego naczelnego organu kontroli państwowej. „Naczelny” charakter najwyższych organów kontroli oznacza przede wszystkim, że stanowią one odrębny pion w systemie organów państwa. Z kolei ich konstytucyjne uprawnienia kontrolne mają charakter generalny i obejmują zarówno rozliczanie dysponentów środków publicznych, jak też czuwanie nad tym, aby środki publiczne wykorzystywane były w zgodzie z ustawami i innymi aktami prawnymi w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny. Niezależność najwyższych organów kontroli, zagwarantowana ustawodawstwem i mająca umocowanie w krajowych konstytucjach, znajduje bowiem odzwierciedlenie w skutecznym wypełnianiu funkcji kontrolnej przez parlamenty, co wzmacnia zaufanie obywateli do instytucji państwowych. Pośrednio przyczynia się tym samym do umacniania mechanizmów demokratycznych. Postulat ten nawiązuje do nadrzędnego miejsca konstytucji w systemie źródeł prawa, z czego wynika obowiązek konkretyzacji i rozwijania jej postanowień w ustawach oraz zakaz wydawania aktów z nią sprzecznych. Skoro zatem chce się traktować najwyższy organ kontroli jako jeden z naczelnych organów państwa, to ogólne założenia określające jego status prawny powinny zostać zawarte w konstytucji.

W rozdziale czwartym pracy zawarto rozważania dotyczące istoty niezależności personalnej oraz finansowej najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Bez względu na przyjęte rozwiązania ustrojowe jednym z podstawowych warunków, determinujących obiektywizm i wiarygodność wyników kontroli państwowej, jest bowiem zapewnienie organowi i jego kadrze kontrolerskiej niezbędnej niezależności. Realizacji zasady niezależności członków najwyższego organu kontroli państwowej służyć powinien szereg konstytucyjnych i ustawowych instytucji o charakterze ustrojowym, procesowym i ekonomicznym (zasada nieusuwalności, przywilej jurysdykcji, stabilizacja pozycji zawodowej czy wymóg zapewnienia warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu). Zapewnienie niezależności kadry kontrolerskiej wymaga zatem, aby na gruncie regulacji konstytucyjnych określono procedurę mianowania (wyboru) zwierzchnika (członków) najwyższego organu kontroli oraz jego przedterminowego odwołania. Równie ważną rolę w relacjach między najwyższym organem kontroli a władzą wykonawczą odgrywa kwestia finansowania najwyższego organu kontroli. Skuteczna promocja zasady

rozliczalności publicznej wymaga bowiem, żeby najwyższy organ kontroli otrzymywał wystarczające środki finansowe umożliwiające należyte wykonywanie jego obowiązków. W związku z tym niezależność najwyższych organów kontroli wymaga zapewnienia wszelkich środków osobowych, materialnych oraz finansowych niezbędnych do wypełniania zadań. O ich budżecie powinien zatem decydować bezpośrednio parlament. Powinny one także ponosić wyłączną odpowiedzialność za zarządzanie budżetem i wydatkowanie przydzielonych im środków.

Rozdział piąty wskazuje na znaczenie niezależności funkcjonalnej najwyższych organów kontroli państwowej w procesie urzeczywistniania zasady przejrzystości działania oraz odpowiedzialności rządu za właściwe i skuteczne wykorzystanie środków publicznych. Niezależność funkcjonalna obejmuje przede wszystkim prawo do określania priorytetów i brania pod uwagę pojawiających się okoliczności umożliwia tworzenie niezależnych planów i programów kontroli. Oznacza ona zarazem odpowiedzialność najwyższego organu kontroli za trafne ukierunkowanie zadań kontrolnych, za samodzielne decydowanie o tematyce, terminach i metodach kontroli, a także informowanie innych organów o funkcjonowaniu administracji państwowej. Najwyższe organy kontroli powinny również dysponować prawem kontroli wszystkich aspektów zarządzania finansami publicznymi, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób są one ujęte w budżecie państwa. Zadania kontrolne powinny zatem obejmować cały system zarządzania finansami państwa bez względu na lokalizację tych zasobów i operacji publicznych oraz fakt ich uwzględnienia lub wyłączenia z budżetu państwa. Warunkiem *sine qua non* efektywnej kontroli państwowej jest również konieczność zagwarantowania najwyższym organom kontroli pełnego dostępu do dokumentów i informacji będących przedmiotem ich zainteresowania. Najwyższy organ kontroli musi mieć bowiem dostęp do źródeł informacji i danych, a także możliwość kontaktu z funkcjonariuszami i pracownikami jednostki kontrolowanej, aby mógł właściwie wypełniać swoje obowiązki kontrolne. Z kolei jednostki kontrolowane powinny zostać zobowiązane do ustosunkowywania się do ustaleń kontroli w terminie określonym przez ustawę lub przez najwyższy organ kontroli oraz informowania o działaniach podjętych w następstwie ustaleń kontroli. Zobowiązuje się ponadto najwyższy organ kontroli państwowej do przedkładania co roku parlamentowi lub innemu właściwemu organowi niezależnych sprawozdań o wynikach swojej działalności, obejmujących zasadnicze ustalenia kontroli. Najwyższy organ kontroli powinien być także upoważniony do przedkładania dodatkowych sprawozdań, odnoszących się do ustaleń szczególnie istotnych i znaczących. Nieodzowne jest zatem, aby niezależność funkcjonalna najwyższych organów kontroli również miała swe prawne gwarancje.

Zakres tematyczny pracy spowodował konieczność posłużenia się kilkoma metodami badań naukowych, a mianowicie metodą prawno-dogmatyczną, prawnoporównawczą oraz historyczną. Metoda historyczna znalazła zastosowanie przede wszystkim w rozdziale I. Przy pisaniu pozostałych rozdziałów pracy podstawową rolę odegrała metoda prawnodogmatyczna, a z metody prawnoporównawczej korzystano komplementarnie. Szczególnie ważna dla podjętych badań była również metoda systemowa, która pozwoliła na wyłonienie różnorodnych modeli funkcjonowania tych wyspecjalizowanych organów kontroli państwowej.

#### **4.3.3. Wnioski:**

W świetle postanowień analizowanych dokumentów Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) podstawowe zasady funkcjonowania najwyższego organu kontroli powinny być określone w konstytucji, która stanowi gwarancję ich stabilności. W tym zakresie postuluje się, aby przepisy konstytucyjne określały podstawowe zasady funkcjonowania najwyższych organów kontroli, w tym m.in. procedurę jego ustanowienia, procedurę powoływania i odwoływania prezesów i członków danej instytucji, podstawowe uprawnienia oraz obowiązki kontrolne, obowiązki sprawozdawcze, a także instytucjonalne gwarancje niezależności funkcjonalnej i organizacyjnej organu. Postulat niezależności wymaga także, aby najwyższy organ kontroli dysponował środkami finansowymi niezbędnymi do sprawowania swojego mandatu. On też ponosi wyłączną odpowiedzialność za zarządzanie budżetem i wydatkowanie przydzielonych mu środków. W określonych prawem ramach najwyższy organ kontroli w sposób autonomiczny powinien decydować o tematyce, terminach i zakresie czynności kontrolnych oraz sprawozdań. Z kolei zadania kontrolne najwyższego organu kontroli powinny obejmować cały system zarządzania finansami państwa bez względu na lokalizację tych zasobów. W świetle zgłaszanych postulatów najwyższy organ kontroli ma obowiązek sprawować pełną kontrolę zewnętrzną nad działalnością sektora publicznego, prowadząc zarówno kontrole prawidłowości, jak również kontrole wykonania zadań. Zgodnie z zaleceniami najwyższy organ kontroli jest także upoważniony do przedstawiania wyników kontroli w rocznym sprawozdaniu dla parlamentu lub innych właściwych organów władzy państwowej.

Zapewnienie najwyższym organom kontroli państwowej niezbędnej niezależności jest niemożliwe bez odpowiednich regulacji prawnych. Niezależność najwyższych organów kontroli, zagwarantowana ustawodawstwem i mająca umocowanie w krajowych konstytucjach, znajduje bowiem odzwierciedlenie w skutecznym wypełnianiu funkcji kontrolnej przez parlamenty, co wzmacnia zaufanie obywateli do instytucji państwowych. W świetle



poczynionych ustaleń podkreślić należy, że najwyższe organy kontroli w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej przybrały różny kształt ustrojowy.

W państwach romańskich organy kontroli mają postać ciał sądowych – trybunałów obrachunkowych, które obok uprawnień kontrolnych, dysponują także uprawnieniami jurysdykcyjnymi. Co prawda nie sprawują one klasycznego wymiaru sprawiedliwości, ale za przynależnością tych organów do władzy sądowniczej przemawia przede wszystkim: zasada niezawisłości, immunitet sędziowski, działanie w formach orzeczniczych (orzekanie w imieniu państwa, stosowanie procedury sądowej) oraz kolegalność. Trybunały jako wyodrębnione funkcjonalnie organy państwa, jednakowo oddalone zarówno od rządu, jak i od parlamentu, posiadają istotne znaczenie w realizacji funkcji kontrolnej państwa. Jedynie w przypadku trybunału obrachunkowego Grecji oraz Portugalii zostały one jednak wyraźnie zakwalifikowane (na podstawie regulacji konstytucyjnej) do władzy sądowniczej. Wśród tej grupy najwyższych organów kontroli państwowej pełny zakres regulacji postulowanych przez deklaracje INTOSAI zawierają konstytucje Belgii, Grecji, Portugalii i Rumunii. W ustawach zasadniczych Francji, Hiszpanii i Włoch nie został określony tryb powoływania i odwoływania członków trybunału. Ponadto konstytucja Francji nie reguluje zakresu uprawnień do kontroli i obowiązku składania sprawozdań z kontroli.

Natomiast w kręgu brytyjskiej kultury prawnej zadania najwyższych organów kontroli wypełniają kontrolerzy i audytorzy generalni, którzy nie mają uprawnień jurysdykcyjnych. W praktyce kontrolerzy generalni są zależni od parlamentów, które postanawiają o nadaniu biegu wnioskom z kontroli. Znaczenie najwyższego organu kontroli dla parlamentu polega przede wszystkim na zdobywaniu informacji dotyczących wykorzystywania przez rząd przewidzianych w budżecie środków publicznych oraz sporządzaniu sprawozdań dotyczących wykorzystania owych środków. Na podobieństwo brytyjskiego Kontrolera i Audytora Generalnego powstały najwyższe organy kontroli w Irlandii, na Cyprze oraz na Malcie. Westminster model kontroli państwowej stał się także inspiracją dla rozwiązań ustrojowych przyjętych w Danii, Finlandii oraz Szwecji. Konstytucje wskazanych państw, z wyjątkiem Danii i Wielkiej Brytanii, zawierają regulacje odnoszące się do statusu prawnego. Określają one bowiem relacje najwyższego organu kontroli z parlamentem, w tym obowiązek przedstawiania sprawozdań, regulują tryb wyboru przewodniczącego (tryb odwołania został uregulowany w konstytucji Irlandii, Cypru, Malty) oraz główne kompetencje kontrolne. Z kolei ustawa zasadnicza Finlandii podkreśla niezależność Urzędu i równocześnie jego związek z parlamentem oraz podstawowe uprawnienia kontrolne, w tym prawo żądania informacji niezbędnych do wykonania zadań. Natomiast konstytucja Danii reguluje tryb działania

powoływanych przez parlament kontrolerów finansowych, których głównym zadaniem jest sprawdzenie rocznego sprawozdania z rachunków publicznych, i gwarantuje im prawo żądania niezbędnych informacji, a także dostępu do dokumentów.

W pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej instytucjom kontrolnym nadano im postać izb obrachunkowych, zorganizowanych w sposób typowy dla organów administracyjnych (hierarchiczna struktura, zależność urzędnicza), ale wydzielonych poza strukturę rządową i stopniowo zacieśniających swoje związki z parlamentem. Mandat najwyższego organu kontroli opiera się bowiem najczęściej na rozstrzygnięciu ciała ustawodawczego, które jest także jednym z głównych odbiorców „usług” świadczonych przez instytucje kontroli. Wcielając się w rolę kontrolera zewnętrznego organów władzy wykonawczej, najwyższe organy kontroli badają i oceniają sposób realizacji przez egzekutywę polityki ekonomicznej państwa. We wszystkich państwach zakwalifikowanych do tej grupy (Austria, Bułgaria, Czechy, Estonia, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Polska, Słowacja, Słowenia oraz Węgry) najwyższe organy kontroli zostały utworzone bezpośrednio na mocy regulacji konstytucyjnych. Konstytucje Czech i Słowacji podkreślają niezależność organu kontroli. Ustawy zasadnicze Polski, Litwy, Estonii oraz Węgier określają relacje z parlamentem, w tym obowiązek przedkładania sprawozdań, regulują tryb wyboru przewodniczącego oraz główne kompetencje kontrolne. Konstytucja Łotwy reguluje jedynie tryb mianowania i odwoływania kontrolerów państwowych. Również konstytucja Bułgarii nie ma pełnego zapisu konstytucyjnego odnoszącego się do Izby Obrachunkowej – stwierdza jedynie, że realizuje ona kontrolę wykonania budżetu i że wybiera ją Zgromadzenie Narodowe. Także Izba Obrachunkowa Austrii i Trybunał Obrachunkowy Słowenii mają rangę organu konstytucyjnego i podlegają wyłącznie przepisom konstytucji oraz ustawy. Konstytucje obydwu krajów gwarantują niezależność ich działalności, regulują podstawowe uprawnienia kontrolne, tryb powoływania prezesa (odwołania tylko w konstytucji Austrii) i pozostałych członków. Ponadto w konstytucji Austrii określony został status oraz tryb mianowania urzędników Izby i personelu pomocniczego, a także relacje z parlamentem i obowiązek składania sprawozdań.

W większości analizowanych rozwiązań ustrojowych krajowe regulacje konstytucyjne i ustawowe szczegółowo określają procedurę mianowania (wyboru) zwierzchnika (członków) najwyższego organu kontroli oraz możliwości jego przedterminowego odwołania. Realizacji zasady niezależności służy również szereg konstytucyjnych oraz ustawowych instytucji o charakterze ustrojowym, procesowym i ekonomicznym (m.in.: zasada nieusuwalności, przywilej jurysdykcji, stabilizacja pozycji zawodowej) zabezpieczających status kadry

kontrolerskiej. W świetle przyjętych rozwiązań ustrojowych wybór kierownictwa oraz członków instytucji kontrolnych dokonywany jest nie tylko przy zaangażowaniu organów władzy ustawodawczej (m.in. Austria, Belgia, Hiszpania, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowenia, Węgry), ale także przy aktywnym udziale organów władzy wykonawczej (m.in. Cypr, Francja, Grecja, Niemcy, Portugalia, Włochy). Wiele z przyjętych konstrukcji mianowania zwierzchnika oraz członków organu kontroli przy udziale rządu bądź głowy państwa przewiduje jednak wymóg uzyskania przez zgłoszonego kandydata szerokiego poparcia wśród członków parlamentu. Aprobata ze strony organu władzy ustawodawczej wymaga najczęściej uzyskania bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów członków parlamentu. Gwarancją niezależności i apolityczności kierownictwa najwyższego organu kontroli państwowej jest także bezpośrednie zakotwiczenie na gruncie konstytucyjnym bądź ustawowym zasady niepołączalności, którą traktować należy jako realizację zasady podziału władz w aspekcie personalnym. Wprowadzenie zakazu łączenia określonych funkcji publicznych ma bowiem gwarantować apolityczność kierownictwa najwyższego organu kontroli, a przez to zapewniać bezstronność i obiektywizm w działaniu organu. Z kolei stabilność obsady personalnej zapewnia zasada kadencyjności sprawowania funkcji przez prezesa i pozostałych członków. Wprowadzenie zasady kadencyjności służy urzeczywistnieniu zasady, zgodnie z którą w demokratycznym państwie prawnym żaden organ władzy państwowej nie może być całkowicie wolny od mechanizmów ponoszenia odpowiedzialności za swoje działania. W zdecydowanej większości rozwiązań ustrojowych słusznie przyjęto jednak zasadę ograniczenia możliwości powtarzalności kadencji przez przewodniczącego i członków instytucji kontrolnej, co zapobiega pokusie realizowania zadań i kompetencji w sposób zgodny z oczekiwaniami organu kreującego w nadziei na przedłużenie mandatu po upływie kadencji. Gwarancją niezależności kierownictwa najwyższych organów kontroli państwowej jest również immunitet formalny, który w zdecydowanej większości przyjętych rozwiązań ustrojowych przyznany został ich zwierzchnikom.

Przyjęte rozwiązania ustrojowe dążą także do zapewnienia najwyższemu organowi kontroli wszelkich środków osobowych, materialnych oraz finansowych niezbędnych do wypełniania zadań. W większości analizowanych przypadków o ich budżecie decyduje bowiem bezpośrednio parlament (m.in. Czechy, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Malta, Niemcy, Słowenia). Natomiast w przypadku ingerencji władzy wykonawczej, instytucje kontrolne dysponują prawem do zwrócenia się do parlamentu o przyznanie dodatkowych funduszy, jeśli uznają swój budżet za niewystarczający do wypełniania stojących przed nimi zadań (m.in. Cypr, Irlandia, Holandia, Włochy). W świetle obowiązujących regulacji projekt budżetu najwyższego

16

organu kontroli państwowej przyjęty przez kierownictwo instytucji kontrolnej jest bezpośrednio włączany do projektu budżetu państwa. One też ponoszą wyłączną odpowiedzialność za zarządzanie budżetem i wydatkowanie przydzielonych im środków.

W ramach niezależności funkcjonalnej większość najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE dysponuje prawem kontrolowania wykorzystania środków publicznych, zasobów lub majątku przez ich odbiorcę bez względu na jego status prawny. Zadania kontrolne obejmują ponadto cały system zarządzania finansami państwa bez względu na lokalizację tych zasobów i operacji publicznych oraz fakt ich uwzględnienia lub wyłączenia z budżetu państwa. W aspekcie podmiotowym zakres kontroli państwowej obejmuje nie tylko działalność organów administracji rządowej, państwowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych, ale także działalność organów samorządu terytorialnego oraz samorządowych osób prawnych. W aspekcie przedmiotowym kontroli państwowej podlegają wszystkie elementy zarządzania finansami publicznymi, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób są ujęte w ogólnym budżecie państwa. Wszystkie instytucje kontrole państw członkowskich UE prowadzą kontrolę prawidłowości. Na jej podstawie, wraz z badaniem dokumentacji dotyczącej serii transakcji, organ kontroli opracowuje opinię o rachunkach państwa, która stanowi dla parlamentu podstawę do udzielenia absolutorium lub wydania opinii. Z wyjątkiem greckiego Trybunału Obrachunkowego instytucje kontrolne wykonują także kontrolę wykonania zadań polegającą na badaniu oszczędności i wydajności wykorzystania zasobów oraz skuteczności działania i realizacji celów jednostki kontrolowanej. W praktyce większość najwyższych organów kontroli państwowej przeprowadza kontrole kompleksowe, które uwzględniają zarówno elementy kontroli prawidłowości, jak i wykonania zadań. Najwyższe organy kontroli państw członkowskich UE dysponują także niezależnością przy opracowaniu rocznego planu kontroli. W świetle przyjętych rozwiązań ustrojowych najwyższe organy kontroli państw członkowskich UE zostały zobowiązane do przedkładania parlamentowi, a niekiedy także innym organom państwowym, sprawozdania rocznego z działalności oraz najważniejszych sprawozdań z kontroli, w szczególności sprawozdania z kontroli wykonania budżetu państwa oraz sprawozdań z kontroli przeprowadzonych na żądanie parlamentu.

Przyjęte w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej rozwiązania ustrojowe zapewniają najwyższym organom kontroli państwowej niezbędny zakres niezależności pozwalający na urzeczywistnienie zasady odpowiedzialności rządu oraz pozostałych podmiotów za właściwe i skuteczne wykorzystanie środków publicznych. Jak pokazuje jednak praktyka nawet treściowo rozbudowane przepisy konstytucyjne i ustawowe

nie zapewniają pełnej ochrony niezależności najwyższego organu kontroli państwowej. Zdarzają się bowiem przypadki interpretacji przepisów obowiązujących regulacji w sposób odmienny niż wynikałoby to z intencji ich twórców. Podejmowane były również próby wprowadzania nowych przepisów ułatwiających popadanie w zależność najwyższego organu kontroli państwowej od wpływów politycznych. Związane były one przede wszystkim z różnymi inicjatywami politycznymi, które zmierzały do wprowadzenia istotnych zmian w statusie najwyższego organu kontroli państwowej. Bez wątplenia negatywny wpływ na urzeczywistnienie zasady niezależności instytucji kontrolnych mają także wszelkie zmiany przepisów prawa wprowadzające lub ułatwiające zależność kierownictwa od wpływów politycznych. Równie niebezpieczna może okazać się praktyka odrzucania przez parlament wniosków zwierzchnika organu kontroli w sprawie wyboru (mianowania) członków instytucji kontrolnych z powodów pozaustawowych albo też uzależnianie uzyskania zgody od przedstawienia kandydatur spośród polityków konkretnej partii. Niepokojące na pewno są także przypadki zmniejszenia budżetu najwyższego organu kontroli z zaznaczeniem, że odjęto środki na konkretne zadania uprzednio planowane przez naczelny organ kontroli czy też narzucania instytucji kontrolnej nowych zadań bez przyznania dodatkowych środków. Do osłabienia autorytetu instytucji kontrolnych przyczyniają się również wszelkie próby wpływania parlamentu lub innych organów państwa na wyniki kontroli.

##### **5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych:**

Szczegółowy wykaz opublikowanych prac naukowych zawiera załącznik nr 4 do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego. Dorobek ten, oprócz monografii stanowiącej podstawę przewodu habilitacyjnego, obejmuje autorstwo jednej monografii (Parlamentarne komisje do spraw europejskich, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2016, ISBN: 978-83-7666-447-7) oraz współautorstwo kolejnej (Model cywilnej i demokratycznej kontroli egzekutywy nad siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, współautorzy: Z. Witkowski, M. Szewczyk (udział w opracowaniu: 40%) Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2018, ISBN: 978-83-231-4048-1). Jestem również współredaktorem pięciu prac zbiorowych oraz współautorem podręcznika akademickiego (Prawo konstytucyjne, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Wyd. TNOiK, Toruń 2015). Po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych na mój dorobek naukowy składa się autorstwo lub współautorstwo łącznie 42 prac, w tym 22 rozdziałów w pracach zbiorowych (z czego 7 w j. angielskim oraz 1 w j. włoskim), 15 artykułów naukowych w recenzowanych czasopiśmie naukowych (z czego 7 w j. angielskim), 4 recenzje

oraz jedno sprawozdanie. Przedstawione prace opublikowane zostały na łamach m.in. „Przeglądu Sejmowego”, „Przeglądu Konstytucyjnego”, „Przeglądu Prawa Konstytucyjnego”, „Kultury i Edukacji”, „Toruńskich Studiów polsko-włoskich” czy „Gdańskich Studiów Prawniczych”. Poza tym jestem współautorem 2 oraz autorem 8 haseł encyklopedycznych.

Dorobek przed uzyskaniem stopnia naukowego doktora obejmował współredakcję dwóch prac o charakterze zbiorowym oraz autorstwo 3 artykułów w pracach zbiorowych, 5 artykułów opublikowanych w recenzowanych czasopismach naukowych, 3 recenzji oraz jednego tłumaczenia.

Moje pozostałe zainteresowania naukowo-badawcze koncentrują się przede wszystkim wokół zagadnień dotyczących europeizacji tradycyjnych funkcji parlamentów narodowych, konstytucyjnych aspektów bezpieczeństwa państwa, instytucji demokracji partycypacyjnej oraz statusu sędziów sądów powszechnych.

### **5.1. Proces europeizacji tradycyjnych funkcji parlamentów narodowych:**

Zagadnienie europeizacji tradycyjnych funkcji parlamentów stanowi jeden z głównych obszarów moich zainteresowań badawczych. Proces integracji europejskiej pociągnął bowiem za sobą istotne zmiany w systemie sprawowania władzy. W konsekwencji przekazania kompetencji organów władzy państwowej na szczebel ponadnarodowy doszło bowiem do „marginalizacji” znaczenia organów ustawodawczych, co przy jednoczesnym wzmocnieniu roli organów władzy wykonawczej w poszczególnych systemach konstytucyjnych państw członkowskich przyczyniło się do narastania zjawiska tzw. „deficytu demokracji”. Mimo, że udział poszczególnych państw członkowskich w procesie integracyjnym ma zróżnicowany rodowód, to istotną rolę w procesie ich włączania w struktury integracyjnych odegrały kwestie odnoszące się do repartycji kompetencji pomiędzy organami państwa w zakresie decydowania o sprawach związanych z członkostwem we WE/UE. Podobnie jak każdy inny rodzaj nadzoru parlamentarnego nad rządem, także specjalna kontrola nad zagadnieniami odnoszącymi się do kwestii integracyjnych stanowi indywidualną sprawę konstytucyjnej praktyki każdego państwa członkowskiego, dotyka ona bowiem zachowania tradycyjnej konstytucyjnej równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą (M. Serowaniec, Wiedeński model kontroli spraw europejskich po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, „Studia Iuridica Toruniensia” 2015, nr 17, s.239-254). Proces ten spowodował także konieczność redefinicji tradycyjnych pojęć, zadań i kompetencji krajowych organów przedstawicielskich. Z jednej strony nowe (europejskie) zadania nie mieszczą się bowiem w ramach tradycyjnych funkcji parlamentu, z drugiej zaś strony nie mogą być one także postrzegane jako ekstrapolacje jego klasycznych

funkcji (Z. Witkowski, M. Serowaniec, The powers of the Sejm and the Senate of the Republic of Poland in the EU decision-making process, [w:] Transformation of law systems in central, eastern and southeastern Europe in 1989-2015. Liber Amicorum in Honorem prof.dr dres.h.c. Rainer Arnold, ed.by A. Szmyt, B. Banaszak, Gdańsk University Press, Gdańsk 2016, s.145-158). W szerszym zakresie do poruszonego tematu badawczego odniosłem się także w mojej rozprawie doktorskiej nt. „Status parlamentarnych komisji do spraw europejskich i formy ich oddziaływania na unijny proces decyzyjny po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Studium prawno-porównawcze”, obronionej na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu 16 grudnia 2014 roku. Praca w zmienionej, uaktualnionej i uzupełnionej wersji została wydana drukiem latem 2016 r. - M. Serowaniec, Parlamentarne komisje do spraw europejskich, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, ss. 350. Znaczenie przedstawionej monografii wiąże się z ukazaniem szczególnej roli tzw. wielkich komisji europejskich. Choć komisje te nie przestają mieć charakteru organów pomocniczych parlamentu, to jednak daje o sobie znać - ze względu na specyfikę podejmowanych problemów - wysoka ich samodzielność w stosunku do izb parlamentarnych. Rozpoznanie tego zjawiska, ukazującego nowe tendencje ustrojowe na linii: komisja parlamentarna-parlament-rząd, ma w związku z tym istotne poznawcze znaczenie naukowe. Poczynione ustalenia mają przy tym nie tylko istotne znaczenie poznawcze, ale mogą okazać się też pożyteczne przy kształtowaniu polskiej praktyki ustrojowej. Gdyby bowiem doszło do nowelizacji Konstytucji RP (w odniesieniu do tzw. „klauzuli europejskiej”), albo gdyby doszło do nowelizacji rozwiązań ustawowych dotyczących relacji parlament-rząd w procesie integracji europejskiej, to nie można wykluczyć modyfikacji dotychczasowego systemu. Wówczas, w procesie poszukiwania alternatywnych, bardziej efektywnych rozwiązań, poczynione ustalenia mogą okazać się bardzo przydatne w charakterze ustrojowego *know how*. Praca ta została bardzo dobrze przyjęta przez doktrynę i pozytywnie zrecenzowana przez Prof. dra hab. Jerzego Jaskiernię na łamach „Przeglądu Sejmowego” oraz przez Prof. dra hab. Andrzeja Szmyta w „Przeglądzie Konstytucyjnym”. Wśród prac znajdujących się w tym nurcie badań należy ponadto wskazać dwa opracowania (M. Serowaniec, Parlamentarne komisje do spraw europejskich i ich rola w unijnej sferze aktywności organów państwa, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6, s. 29-45; M. Serowaniec, Towards the “green card” - strengthening the role of national parliaments in EU affairs?, „Toruńskie Studia polsko-włoskie/Studi polacco-italiani di Toruń” 2015, tom XI, s. 29-44), które zostały uwzględnione w wykazie podstawowej bibliografii Ośrodka Informacji i Edukacji Europejskiej dotyczącej problematyki roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (<http://oide.sejm.gov.pl>). Problematyce europeizacji tradycyjnych funkcji parlamentów narodowych poświęcone były

także dwa wystąpienia na międzynarodowych konferencjach naukowych (V Colloquio Italo-Polacco sulle Transformazioni Istituzionali „Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo: esperienze e prospettive in Italia e Polonia”, Wenecja, 19 – 20 czerwca 2014 r.; Bratislava Legal Forum 2016 – „Alternatives for the Direction of the EU – Integration or Disintegration“, Bratysława, 21-22 października 2016 r.), które opublikowane zostały zagranicą w prestiżowych wydawnictwach naukowych. Wziąłem ponadto udział w charakterze Visiting Professors (26 listopada – 4 grudnia 2018 r.) w międzynarodowym programie The Erasmus + Joint Master in Parliamentary Procedures and Legislative Drafting (EUPADRA), finansowanym przez Komisję Europejską (umowa nr 2015-2312/001-001-EMJMD). W ramach projektu, współrealizowanego przez Complutense Universidad w Madrycie oraz University of London, odbyłem na Uniwersytecie LUISS Guido Carli w Rzymie 10 godzinny cykl wykładów w języku angielskim poświęcony problematyce europeizacji tradycyjnych funkcji parlamentów narodowych. Ogromne znaczenie dla prowadzonych badań miały moje pobytu naukowe w Rzymie, Brukseli oraz Luksemburgu. Dzięki stypendium z Funduszu im. Ireny i Wacława Szyszkowskich oraz grantowi dla młodych pracowników nauki w 2016 roku, odbyłem wyjazdy naukowe na Uniwersytet LUISS Guido Carli w Rzymie oraz Centro degli Studi Parlamentari della LUISS w Rzymie, rozwijając współpracę naukową m.in. z prof. Nicola Lupo oraz prof. Cristiną Fasone.

## **5.2. Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa państwa:**

Odrębną kategorię moich zainteresowań badawczych stanowią zagadnienia konstytucyjnych aspektów bezpieczeństwa państwa. Najdoskonalszą dotąd formą zabezpieczenia potrzeb jednostki i poszczególnych grup społecznych w zakresie bezpieczeństwa jest państwo (M. Serowaniec, W. Włoch, Kategoria bezpieczeństwa w ujęciu prawno-filozoficznym, „Studia Iuridica Toruniensia” 2016, tom XVIII, s. 161-181). Polityka państwa powinna zatem służyć nie tylko zagwarantowaniu suwerenności państwa, ochrony nienaruszalności jego granic i integralności jego terytorium, ale także zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli, przestrzegania praw człowieka, podstawowych wolności oraz demokratycznego porządku w państwie (M. Serowaniec, Bezpieczeństwo jako przesłanka działania organów państwa w sytuacjach kryzysowych, [w:] Systemy ochrony praw człowieka: europejski i azjatyckie. Inspiracja uniwersalna – uwarunkowania kulturowe – bariery realizacyjne t. II, red. nauk. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2016, s. 593-603). W tym kontekście zwrócić należy również szczególną uwagę na zagadnienie cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi RP, która wymaga skonstruowania prawnych



ram jasno określających kompetencje głowy państwa, rządu, parlamentu, sądów oraz Sił Zbrojnych w odniesieniu do kwestii obronności zarówno w czasie pokoju, jak i konfliktu zbrojnego, przy uwzględnieniu zasady podziału i równowagi władz. Kwestie te omówione zostały szczegółowo w przygotowanej wspólnie z prof. Zbigniewem Witkowskim oraz dr Michałem Szewczykiem monografii pt. „Model cywilnej i demokratycznej kontroli egzekutywy nad siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej”, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2018, ISBN: 978-83-231-4048-1, ss. 158. Celem państwa w zakresie zagwarantowania bezpieczeństwa powinno być także zapewnienie swobody korzystania przez obywateli z wolności i praw, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa oraz zapewnienie tożsamości narodowej i dziedzictwa kulturowego. Problematyce tej w szczególności poświęcone były opracowania przygotowane w ramach dwóch międzynarodowych grantów badawczych, w których uczestniczyłem w charakterze wykonawcy. Pierwszy z nich „Security in V4 constitutions and political practices” (Standard Grant No. 21510444), współfinansowany był przez Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki i brało w nim udział blisko trzydziestu uczonych z Polski, Czech (Uniwersytet Karola w Pradze, Uniwersytet Palackého w Ołomuńcu, Uniwersytet Metropolitalny w Pradze), Słowacji (Uniwersytet Komenského w Bratysławie) oraz Węgier (Pécsi Tudományegyetem i Pázmány Péter Katolikus Egyetem w Budapeszcie). Drugi projekt badawczy pt. „National Security and Privacy – Constitutional Challenges” sfinansowany został przez węgierskie Ministerstwo Sprawiedliwości (ref. Nr IX-Sz/23/2017). Do zasygnalizowanego problemu badawczego odniosłem się także w referatach zaprezentowanych podczas Olomoucké právnické dny 2015, w ramach sekcji „IV. česko – polský právnický seminář – Proměny dělby moci”, (Ołomuniec, 21 - 22 V 2015 r.) oraz The 3rd Polish Political Science Yearbook International Seminar „The Challenges of Security in Central Europe” (Toruń, 21 lutego 2017 roku).

### **5.3. Instytucje demokracji partycypacyjnej:**

Kolejną płaszczyznę moich zainteresowań naukowych stanowią zagadnienia dotyczące instytucji demokracji partycypacyjnej. W ciągu ostatnich lat w dyskusji publicznej coraz więcej uwagi poświęca się instytucjom demokracji partycypacyjnej, jako szczególnej formie bezpośredniego „dialogu” pomiędzy państwem a jego obywatelami. Podstawowym celem tak definiowanej partycypacji obywatelskiej jest więc stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społeczeństwa, a także uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności ich działania (Z.

Witkowski, M. Serowaniec, The Views of the Polish Political Class on the Institution of a Nationwide Referendum, „Kultura i Edukacja” 2016, nr 4 (114), s. 165–174 oraz M. Serowaniec, Proces uspołeczniania mechanizmów podejmowania decyzji publicznych w Polsce, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2016, tom VI, s. 193-208). Szersze wykorzystanie instytucji demokracji partycypacyjnej służyć ma nie tylko promowaniu zaangażowania obywateli w politycznych procesach podejmowania decyzji, ale także w ramach mechanizmów umożliwiających im udział w wykonywaniu określonych zadań publicznych leżących w gestii poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (M. Serowaniec, Formy partycypacji obywateli w wykonywaniu zadań publicznych na szczeblu samorządu lokalnego [w:] Aktualne wyzwania demokracji partycypacyjnej w Polsce i na świecie, red. P. Kuczma, Polkowice 2017, s. 95-106.). Prace poświęcone inicjatywie lokalnej oraz procedurze regrantingu były przywoływane w opracowaniach i raportach organizacji pozarządowych poświęconych problematyce demokracji uczestniczącej na poziomie samorządu terytorialnego (m.in. raport Fundacji Batorego – „Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania w latach 2010-2014”; raport stowarzyszenia Wielkopolska działa razem – „Wsparcie instytucjonalne dla organizacji pozarządowych. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych”).

#### **5.4. Status sędziów sądów powszechnych:**

Jednym z ważniejszy obszarów moich zainteresowań badawczych jest także zagadnienie statusu sędziów sądów powszechnych, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii kształcenia kadr sędziowskich w Polsce oraz etyki sędziowskiej. Sędziowie tworzą szczególny korpus prawniczy, który jako osobowy substrat sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, ma do spełnienia wyjątkowo ważną ustrojowo i społecznie misję. Interes publiczny, jakim jest podtrzymanie zaufania obywateli do instytucji wymiaru sprawiedliwości obliguje ustawodawcę do wyboru takiej ścieżki kształcenia kadr sędziowskich, która zagwarantuje, że wymiar sprawiedliwości będą sprawować osoby o odpowiedniej wiedzy, odznaczające się wysokimi standardami etycznymi oraz odpowiednią dozą doświadczenia życiowego (M. Serowaniec, Kilka uwag o modelu kształcenia kadr sędziowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej, red. Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serowaniec, Toruń 2017, s. 167-182). Władza im powierzona jest także ściśle związana z takimi uniwersalnymi wartościami jak sprawiedliwość, wolność czy równość. Interes publiczny, jakim jest podtrzymanie zaufania obywateli do

instytucji wymiaru sprawiedliwości, obliguje zatem ustawodawcę do ustanowienia wobec sędziów określonych wymogów etycznych. Szerzej kwestię tę poruszyłem w wystąpieniach konferencyjnych podczas V. polsko-czeskiego seminarium prawnicze pt. Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej (Krynica Zdrój 3-6 maja 2017 r. – referat: Kilka uwag o modelu kształcenia kadr sędziowskich w Polsce) oraz Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. „Organizácia súdnej moci v Poľskej republike, Českej republike a Slovenskej republike (Koszyce 17-18 maja 2018 r. – referat: Kilka uwag o etyce zawodu sędziowskiego w Polsce). Problematyce władzy sądowniczej poświęcony został także przygotowany przeze mnie rozdział w podręczniku pt. „Prawo konstytucyjne” pod red. Z. Witkowskiego i A. Bień-Kacały (Wyd. TNOiK, Toruń 2015, s. 460-478) oraz w pracy zbiorowej pt. „Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej”, której byłem jednym z redaktorów (red. nauk. Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serowaniec, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2017, ISBN: 978-83-231-3945-4, ss. 377).

Za dotychczasową działalność naukową zostałem wyróżniony stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla wybitnych młodych naukowców (na lata 2018-2020), a także trzema nagrodami JM Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu za działalność naukowo-badawczą (nagroda zespołowa II stopnia w 2016 r.; nagroda zespołowa III stopnia w 2017 r.; nagroda indywidualna III stopnia w 2016 r.).

Aktywność naukową łączę z pełnieniem funkcji organizacyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (m.in. jako sekretarz Kolegium Dziekańskiego oraz Pełnomocnik Dziekana ds. organizacyjnych, a także opiekun studenckiego Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego). Szczegółowe informacje o osiągnięciach w zakresie dorobku dydaktycznego, współpracy z instytucjami naukowymi, współpracy międzynarodowej oraz działalności popularyzującej nauki zostały przedstawione w załączniku nr 5 do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego.

Maciej Serowaniec