

*Joanna Wegner** <https://orcid.org/0000-0003-2773-6651>

UCHWAŁY RADY EDUKACJI FINANSOWEJ JAKO PRZEDMIOT KONTROLI SĄDOWEJ

Streszczenie. Przedmiotem niniejszego opracowania jest kwestia charakteru prawnego uchwał Rady Edukacji Finansowej zawierających kierowany do Rzecznika Finansowego wniosek o wykorzystanie środków Funduszu Edukacji Finansowej w określony sposób. Uchwała wywiera doniosłe skutki prawne, bowiem wiąże Rzecznika w zakresie wydatkowania wskazanych środków. Ze względu na brak szczegółowej regulacji poświęconej uchwałodawczym kompetencjom Rady, wątpliwości budzi dopuszczalność ich sądowej kontroli. Tymczasem nie da się wykluczyć podjęcia uchwały naruszającej prawo. W artykule zmierzono się z problematyką sądowej kontroli tego rodzaju uchwał.

Słowa kluczowe: Rada Edukacji Finansowej, Rzecznik Finansowy, sądowa kontrola.

Rozrostowi zadań współczesnej administracji i ich coraz większemu zróżnicowaniu towarzyszy mnogość form, za pomocą których te zadania są realizowane. Jak podkreślił m.in. B. Raschauer, obecnie daje się zaobserwować wiele swoistych czynności administracji, obok których funkcjonują formy tradycyjne, jak decyzje administracyjne (Raschauer 2009, 242; Danwitz, Ritgen 2008, 14). Z jednej strony pojawiają się czynności odformalizowane, a z drugiej ustawodawca konstruuje coraz trudniejsze do uchwycenia, hybrydowe niekiedy konstrukcje prawne, wymykające się tradycyjnym klasyfikacjom, czego przykładem są choćby akty administracyjne generalne czy umowy administracyjne (Szewczyk, Szewczyk 2014; Wegner 2019, 2).

Złożoność współczesnych stosunków prawnych w sferze prawa publicznego utrudnia ustalenie tych przejawów działania administracji, które powinny – w świetle gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu – podlegać kontroli sądowej. Kolejną trudnością z tym związaną jest wskazanie sądu właściwego do rozpoznania sprawy i adekwatnego trybu jej rozpoznania. W rodzimym systemie prawnym, podobnie zresztą jak w wielu innych porządkach, kompetencja do sprawowania sądowej kontroli administracji nie ma jednolitego charakteru, lecz podzielona jest pomiędzy sądy powszechne i wyspecjalizowane sądy administracyjne. Podział ten nie jest jednak, jak na przykład we Włoszech, konsekwencją przyjęcia przez ustawodawcę spójnej koncepcji teoretycznej, lecz stanowi wynik realizacji dość przypadkowych niekiedy pomysłów legislacyjnych

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, jwegner@wpia.uni.lodz.pl.

(na temat włoskiej koncepcji podwójnej jurysdykcji *doppia giurisdizione*, zwanej również *doppio binario* zob. Cacciotti 2008, 51; Consales, Laperuta 2009, 476; Kmiecik 2014, 387–388).

Wynikającemu z art. 177 Konstytucji domniemaniu właściwości sądu powszechnego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przeciwstawia się wyrażone przez art. 184 Konstytucji, szczegółowe domniemanie kompetencji sądów administracyjnych w sprawach sądowej kontroli administracji publicznej, „w zakresie określonym w ustawie” (Kabat 2013, 18). Zakładając, że – jak pisał M. Zieliński – „wszystkie normy prawne tworzą łącznie system w określony sposób uporządkowany” (Zieliński 1996, 235), należy wyklądać te normy w taki sposób, by składały się one na jednolity i harmonijny system prawny (Morawski 2006, 110; zob. też wskazana tam uchwała SN z 16 III 2000 r., sygn. akt I KZP 53/99, OSNKW 2000, nr 3–4, poz. 21). Wobec tego, poważne nawet ułomności tekstu ustawy nie mogą prowadzić do takiego rezultatu wykładni, który wykluczałby gwarantowany przez art. 45 ust. 1 Konstytucji dostęp do sądu w sprawie indywidualnej.

Konstytucyjne domniemanie właściwości sądu administracyjnego w sprawach z zakresu sądowej kontroli administracji pozostaje skorelowane z odnośnymi przepisami ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. – zwanej dalej p.p.s.a.) i – w pewnym zakresie – przepisami odrębnymi. W art. 3 § 2 pkt. 1–7 p.p.s.a. wymieniono te działania administracji, które stanowić mogą przedmiot kontroli sądu administracyjnego. Katalog ten nie obejmuje jednak wszystkich, dostępnych współczesnej administracji form. Na tym tle wskazana enumeracja pozytywna staje się unormowaniem coraz mniej spójnym systemowo. Obowiązki wskazanego wyliczenia nie wyłącza, w odniesieniu do form nim nieobjętych sądowej kontroli administracji, bowiem tę gwarantuje zamieszczony w odnoszącym się do praw i wolności podstawowych rozdziale II Konstytucji art. 45 ust. 1.

Ograniczenie prawa gwarantowanego przez przepisy tego rozdziału ustawy zasadniczej następować może tylko wyjątkowo i to przy zachowaniu kryteriów określonych w jej art. 31 ust. 3. A zatem, nawet gdyby uznać, że mamy do czynienia z prawną formą działania administracji nieobjętą kompetencją kontrolną sądu administracyjnego, w grę wchodzić musi – na zasadzie domniemania z art. 184 Konstytucji – dopuszczalność uruchomienia postępowania sądowego przed sądem powszechnym. Komplikacje w rozgraniczeniu właściwości rzeczowej sądu administracyjnego i sądu powszechnego nie mogłyby zatem stać na przeszkodzie realizacji prawa do sądu, pod warunkiem wszakże, że mamy do czynienia ze sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Pojęcie to ma wprowadzić – jak przyjął Trybunał Konstytucyjny – na tle poszczególnych procedur znaczenie autonomiczne, jednak do jego elementów konstrukcyjnych należy to, że co najmniej jedną ze stron sporu „w sprawie” jest podmiot prawa prywatnego (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97,

OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, 300; wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, 30; wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99 – OTK 2000/5/143). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się to, że pojęcie sprawy odnosić należy przede wszystkim do sporów prawnych wynikających ze stosunków prawa cywilnego, prawa administracyjnego czy karnego, a także wszelkich sporów o „prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego” (wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99 – OTK 2000/5/143). Spór w sprawie, o której mowa w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, obejmować może także ustalenie tego, czy strony są związane określonym stosunkiem prawnym, czy też nie.

Przykładem takiej formy, której dopuszczalność, zakres i sposób kwestionowania jawią się jako nieoczywiste, są uchwały Rady Edukacji Finansowej, o których mowa w przepisach ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2279 ze zm. – zwanej dalej ustawą o Rzeczniku). Rzecznik Finansowy jest państwową osobą prawną, a jego kompetencje są szeroko zakreślane. Obejmują one – najogólniej rzecz biorąc – rozmaite działania w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje. Może on bowiem rozpatrywać wnioski indywidualne w sprawach dotyczących roszczeń klientów w relacjach z podmiotami rynku finansowego, opiniować projekty aktów prawnych, występować do odpowiednich podmiotów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, informować organy nadzoru o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego, inicjować i organizować działania edukacyjne.

W szczególności Rzecznikowi w pewnych sprawach przysługuje – na takich zasadach, jak prokuratorowi – legitymacja w procesie cywilnym. Mianowicie, w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych podmiotów rynku finansowego może on wytaczać powództwa na rzecz klientów tych podmiotów, bądź brać – za zgodą powoda – udział w takich postępowaniach, które pozostają już w toku. Rzecznik może także nakładać kary pieniężne na naruszające przepisy ustawy podmioty rynku finansowego oraz przedstawiać swój pogląd w sprawie cywilnej, na podstawie stosowanego odpowiednio art. 63 ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm. – zwanej dalej k.p.c.). Jest on również adresatem sprawozdań, składanych przez podmioty rynku finansowego w przedmiocie rozpatrywania reklamacji oraz wystąpień klientów na drogę postępowania sądowego. Przy Rzeczniku prowadzone są pozasądowe postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego.

Charakter zadań powierzonych Rzecznikowi wymaga tego, by ich wykonywanie mogło odbywać się w sposób niezależny. Regulujące instytucję Rzecznika przepisy rozdziału 3 tej ustawy niezależność taką gwarantują. Przepis art. 13 ustawy o Rzeczniku określa przesłanki podmiotowe, które spełnić musi

osoba Rzecznika, zaliczając do nich posiadanie obywatelstwa polskiego i pełni praw publicznych, wyższego wykształcenia, wyróżniającej się wiedzy w zakresie funkcjonowania rynku finansowego i regulacji prawnych tworzących jego otoczenie, co najmniej siedmioletniego doświadczenia zawodowego w tym obszarze oraz przymiot niekaralności. Rzecznik powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych na czteroletnią kadencję, a możliwość jego odwołania jest ograniczona do precyzyjnie określonych w ustawie przyczyn (art. 11 i art. 16 ustawy o Rzeczniku).

Mocą art. 16 pkt 3 ustawy z 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. poz. 2243 ze zm.) dodano do ustawy o Rzeczniku m. in. przepisy rozdziału 4a, zatytułowanego „Rada Edukacji Finansowej”. Regulacja poświęcona temu podmiotowi jest nader lakoniczna i niejasna. Unormowano bowiem jedynie jej skład (art. 43d ust. 2–4 ustawy o Rzeczniku), zadania (art. 43d ust. 1 ustawy o Rzeczniku) oraz formę działania (art. 43d ust. 5 ustawy o Rzeczniku). Nie określono w szczególności charakteru prawnego Rady, ani jej relacji w stosunku do Rzecznika. Na tym tle pojawić się może wątpliwość co do wpływu uchwał Rady na funkcjonowanie Rzecznika, czy szerzej – zakresu skuteczności tychże uchwał, ich charakteru prawnego i dopuszczalności ich kwestionowania. Skromny zakres regulacji z pozoru tylko mógłby świadczyć o niewielkim znaczeniu uchwał Rady. W rzeczywistości, okazują się one istotne dla funkcjonowania Rzecznika, rzutując na jego niezależność.

Sfera obowiązków Rady Edukacji Finansowej ogranicza się wprawdzie do obsługi Funduszu Edukacji Finansowej, jednak podejmowane w tym zakresie uchwały wkraczać mogą w dziedzinę *działalności Rzecznika*. Ten bowiem, w myśl art. 43a ustawy o Rzeczniku, dysponować ma środkami Funduszu, ale na wniosek Rady Edukacji Finansowej. Fundusz, zasilany przede wszystkim wpływami z kar pieniężnych nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przeznaczany jest na rozmaite działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne z zakresu rynku finansowego (art. 43b ust. 1 pkt. 1–6 i art. 43c ust. 1 pkt. 1–5 ustawy o Rzeczniku). Zgodnie z art. 43d ust. 1 pkt. 1–3 ustawy o Rzeczniku, to Rada wyznacza kierunki i sposób realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej, sprawuje nadzór nad realizacją zadań Funduszu i nad gospodarowaniem środkami Funduszu. Dodatkowo, zgodnie z art. 43b ust. 2 ustawy o Rzeczniku, zapewnia on obsługę i realizację zadań finansowanych z Funduszu. Na marginesie, warto zauważyć, że charakter prawny Funduszu także budzi wiele wątpliwości, bo ustawodawca nie zaliczył go do żadnej spośród prawnie zdefiniowanych form, takich jak fundusz celowy czy jednostka sektora finansów publicznych. Do takich wniosków nie prowadzi lektura oszczędnego w treści unormowania. Nie wchodząc szerzej w to zagadnienie można, jak sądzę, zakładać, że ustawodawca posłużył się w tym przypadku sformułowaniem języka potocznego, określając pojęciem *fundusz*: „kapitał, środki pieniężne, zasób

pieniędzy przeznaczony na pokrywanie specjalnych wydatków (...)" (Skorupka, Auderska, Łempicka 1969, 185).

Skoro dysponowanie Funduszem odbywać się może wyłącznie na wniosek Rady, samodzielność Rzecznika podlegałaby w tym przedmiocie istotnemu ograniczeniu. Nasuwa się zatem pytanie o to, czy uchwały Rady Edukacji Finansowej są wiążące dla Rzecznika, a jeżeli tak – czy w przypadku ich niezgodności z prawem, w szczególności naruszenia jego niezależności, Rzecznikowi przysługuje ochrona sądowa? Odpowiedź na to pytanie uzależniona jest od tego, czy adresowana do Rzecznika uchwała Rady może kreować sprawę indywidualną w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skoro wniosek Rady składany Rzecznikowi w trybie art. 43a ustawy o Rzeczniku ma charakter wiążący, zatem kreuje obowiązek wydatkowania środków Funduszu w określony sposób. Nie ulega wątpliwości, że uchwała Rady stanowić może przedmiot różnicy zdań co do tego, czy określone w takich uchwale obowiązki znajdują umocowanie w przepisach prawa. Status Rady nie został przez ustawodawcę dookreślony. Ustawodawca uchylił się w szczególności od zdefiniowania relacji pomiędzy Radą a Funduszem. Do jednoznacznych wniosków nie prowadzi analiza obowiązków Rady, bowiem wprawdzie ustawodawca posłużył się pojęciem nadzoru, jednak skąpość tej regulacji nie pozwala na uznanie, że w tym przypadku mamy do czynienia z tradycyjnym nadzorem w prawie administracyjnym. Nadzór ów bowiem kojarzyć należy z – jak opisał to J. Zimmermann – „kontrolą dokonywaną wewnątrz aparatu administracyjnego, wzbogaconą o element władztwa administracyjnego, pozwalającego na wyprowadzanie konsekwencji z dostrzeżonych podczas kontroli uchybień w działalności organu administracyjnego lub innego podmiotu” (Zimmermann 2005, 165; Chmielnicki 2006, 15; Szewczyk 1996, 66; Stahl 2013, 351). Przepisy ustawy o Rzeczniku nie dają podstaw do stwierdzenia, że Radzie przysługują jakiegokolwiek uprawnienia kontrolne w stosunku do Rzecznika, ani tym bardziej, że mogłaby ona wyciągnąć konsekwencje z nienależytego wywiązywania się przez Rzecznika z realizacji zadań Funduszu. Unormowanie ustawowe nie pozwala także na wniosek, iż Rada usytuowana jest w strukturze Rzecznika, skoro ten jest autonomiczną i niezależną osobą prawną. Nie można zatem rozpatrywać Rady jako wewnętrznego podmiotu nadzoru. Nie da się – w moim przekonaniu – przyrównać Rady do podmiotu stanowiącego, zaś Rzecznika – podmiotu wykonawczego w ramach określonej struktury. Podmioty te bowiem usytuowane są od siebie w sposób odrębny, bez powiązań organizacyjnych. Nie można także tracić z pola widzenia przymiotu niezależności Rzecznika, którego działalność ustawowa z zasady nie jest reglamentowana ani recenzowana przez inne podmioty.

Nie zmienia to faktu, że skorzystanie przez Radę z kompetencji do wystosowania wniosku w trybie art. 43a ustawy o Rzeczniku wywołuje określone skutki prawne. Bez względu na status Rady, podjęcie przez nią uchwały w przedmiocie wydatkowania środków Funduszu jest dla Rzecznika wiążące, bowiem

przepis ten jest jednoznaczny. Zawarte w nim sformułowanie „wniosek” jawi się zatem jako nieadekwatne do rzeczywistej, materialnej treści uchwały Rady w tym zakresie. W istocie bowiem nie chodzi o wniosek o coś, ale o obarczenie Rzecznika obowiązkiem wydatkowania środków Funduszu w określony sposób. W podobny zresztą sposób formułowane są także inne w rodzimym systemie akty stosowania prawa, czego przykładem są choćby uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej wniosku o powołanie określonej osoby do pełnienia urzędu sędziego (na podstawie art. 37 ust. 1 i art. 44a ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2019 r., poz. 84).

W drodze uchwały Rady dochodzi więc do konkretyzacji wynikającej z art. 43a ust. 1 ustawy o Rzeczniku powinności. Można zatem – w moim przekonaniu – bronić tezy, że Rada w tym przypadku podejmuje czynności stosowania prawa, wieńczące podjęciem stosownej uchwały adresowanej do Rzecznika. Skoro tak, to w tym zakresie przypisać jej można rolę organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (na ten temat zob. Jaśkowska, Wróbel 2016, 33 i n.). Stwierdzenie to prowadzi nas z kolei do wniosku, że ewentualny spór co do zgodności z prawem obowiązku nałożonego w drodze uchwały wyczerpywać może konstytucyjne pojęcie „sprawy”. Nie można wszak wykluczyć, że mocą uchwały Rzecznik byłby zobowiązany do wydatkowania środków niezgodnie z prawem. Ustawodawca nie przewidział żadnych szczególnych mechanizmów prawnych pozwalających na zwalczanie bezprawności uchwały Rady. Tymczasem wykonanie naruszającej prawo uchwały mogłoby narazić go na odrębną odpowiedzialność prawną, choćby związaną z uchybieniem przepisom o zamówieniach publicznych czy finansach publicznych. Ustalenie to skłania do postawienia dalszych pytań o właściwość sądu adekwatnego do rozpoznania takiej sprawy, ze sporu o legalność uchwały Rady.

Uchwał, o których mowa w ustawie o Rzeczniku, nie przytoczono wśród wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego form działania administracji. Nie można ich także zaliczyć do „innych (...) aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Te bowiem stanowią wyraz realizacji bezpośrednio działającego prawa, nie zaś jego stosowania (Kmieciak 2008, 51; Kmieciak 2007, 15; Klonowski 2012, 52–53).

Gdyby zatem uznać analizowaną uchwałę Rady Edukacji Finansowej za formę nieobjętą kognicją sądu administracyjnego, należałoby przyjąć, że kontrola jej legalności należy do sądu powszechnego. Stwarzałoby to pewne trudności praktyczne, ze względu na zamknięty katalog powództw uruchamiających postępowanie cywilne, przyporządkowanych trzem zasadniczym ich kategoriom: o świadczenie, o ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego oraz o ustalenie prawa lub stosunku prawnego (Żyżnowski 2013, teza 11 do art. 187). Wydaje się, że w tym przypadku w grę wchodzić może tylko ostatnie z nich, bowiem dałoby

się – jak sądzę – wyodrębnić interes prawny powoda w ustaleniu niezgodności z prawem uchwały Rady. Jego istnienie wyraża się także w braku innych możliwości uzyskania ochrony prawnej (orzeczenie SN z 13 kwietnia 1965 r., sygn. akt II CR 266/64, OSPiKA 1966, z. 6–8, poz. 166 z glosą J. Klimkowicza; wyrok SN z 18 grudnia 1968 r., sygn. akt I PR 290/68, Biul. SN 1969, nr 6, 106; uchwała SN z 5 lipca 1995 r., sygn. akt I PZP 56/94, OSNAPiUS 1995, nr 24, poz. 299). Zaskarżalność do sądu powszechnego uchwał organów kolegialnych nie jest zresztą niczym osobliwym w naszym systemie prawnym, czego przykład stanowi choćby rozwiązanie przyjęte w art. 24 §§ 6 i 10 oraz art. 42 § 3 ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2020 r., poz. 275). Nielimitowany formułą kasacyjnego orzekania proces cywilny stworzyć mógłby warunki do pełnej oceny legalności uchwały i merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Dopuszczalność jego uruchomienia okazuje się jednak dyskusyjna, jeżeli przeanalizujemy bliżej charakter prawny uchwały Rady Edukacji Finansowej.

Lakoniczna wypowiedź ustawodawcy może wprawdzie *prima facie* prowadzić do konkluzji, że mamy tu do czynienia z inną, niewymienioną w art. 3 § 2 p.p.s.a. formą działania administracji, jednak weryfikacja jej cech materialnych zdaje się to stanowisko osłabiać. Nie budzi w nauce wątpliwości ukuty dawno już w orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym o tym rozstrzygające dla oceny w tym zakresie jest treść, nie zaś nazwa aktu (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81, LEX nr 10683, uchwała NSA z 22 lutego 2007 r., sygn. akt II GPS 3/06, ONSAiWSA 2007/3/59). Warto przypomnieć, że problematyka ta stanowiła przedmiot licznych wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. wyrok NSA z 3 sierpnia 2001 r., sygn. akt 111 SAB 34/01, LEX nr 79247; wyrok NSA z 9 kwietnia 2003 r., sygn. akt I SA 2081/02, LEX nr 148893, z 24 listopada 1999, sygn. akt II SA 995/99; uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 17 czerwca 1997 r., sygn. akt FPS 1/97, ONSA 1997 nr 4, poz. 146; uchwała NSA z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt FPS 12/00, ONSA 2001/2, poz. 57 z glosą J. Borkowskiego OSP 2001, z. 11, poz. 156, 533).

Cechy analizowanej uchwały Rady skłaniają do zastanowienia nad tym, czy nie dochodzi tu do stosowania prawa, bowiem – jak zaznaczyłam – uchwała konkretyzuje powinność Rzecznika wydatkowania środków Funduszu w określony sposób. Nakłada więc na Rzecznika obowiązek sprecyzowanego w uchwale działania. Wskazana konsekwencja prawna stanowi wynik ustalonych faktów, a więc badania stanu środków Funduszu i weryfikacji realizowanych z ich pomocą potrzeb. O tym, że uchwała stanowi rezultat stosowania prawa mogłoby świadczyć to, że precyzuje ona obowiązek skierowany jest do zewnętrznego adresata. W tym ujęciu cechowałaby się podwójną konkretnością, stanowiącą przeciwielement konstrukcyjny decyzji administracyjnej. Można byłoby zatem bronić tezy, iż mamy tu w istocie do czynienia z ukrytą pod nazwą uchwały decyzją administracyjną organu kolegialnego. Opowiadając się za tym stanowiskiem, uznać by konsekwentnie należało, że wydanie decyzji poprzedzić by musiało wyczerpanie

toku postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, a to ze względu na uregulowanie art. 1 pkt 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256 – zwanej dalej k.p.a.). Ustanowiona w tym przepisie zasada stosowania kodeksu w sprawach załatwianych w drodze decyzji nie została wyłączona w drodze przepisu szczególnego (Kmieciak 2019, 42 i n.). Środkiem ochrony opcjonalnej byłby w tym przypadku także unormowany w art. 127 § 3 k.p.a. i art. 54a p.p.s.a. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ułomność, a zarazem osobliwość poświęconej Radzie regulacji nie pozwala bowiem na wskazanie organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 pkt 3 k.p.a. w związku z art. 127 § 2 k.p.a., który byłby właściwy do rozpatrzenia odwołania. Ustawodawca nie wskazał organu nadrzędnego względem Rady, ani też umocowanego do sprawowania nad Radą nadzoru.

Można bowiem rozważać, czy – w świetle art. 2 § 1 pkt 3 w związku z art. 3 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – nie podlegałyby one przymusowemu wykonaniu w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji, jako inne niż podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.) oraz grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. W piśmiennictwie zwrócono uwagę na to, że kategoria ta obejmuje nie tylko takie należności, których obowiązek uiszczenia wynika bezpośrednio z przepisu prawa, ale „także te przypadki, w których są one ustalane bądź określane decyzją organu będącego organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., ale nie stanowią należności budżetu państwa lub j.s.t., lecz są dochodem podmiotu bądź organu, który jest uprawniony do ich wymierzania i pobierania” (Kijowski 2015, komentarz do art. 2, teza 3.5.2.).

Przyjmując zarysowany tok rozumowania, właściwym w sprawach kontroli legalności uchwały Rady pozostawałby jednak sąd administracyjny, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Termin na zaskarżenie uchwały otwierałby się w chwili doręczenia uchwały Rzecznikowi i wynosiłby on, w myśl art. 53 § 1 p.p.s.a., trzydzieści dni od jej doręczenia. Musiałby on zachować także przewidziany w art. 54 § 1 p.p.s.a. tryb pośredniego wniesienia skargi, umożliwiając Radzie skorzystanie z prawa do autokontroli. Uchwała podlegałaby weryfikacji na podstawie kryterium legalności. Nie byłoby przeszkód, by wraz z uchwałą skierowano żądanie wstrzymania jej wykonania, taka możliwość bowiem wynikałaby z uregulowania art. 61 § 3 p.p.s.a. O zgodności uchwały z prawem sąd rozstrzygałby według formuły przewidzianej dla decyzji, a więc stosując w szczególności art. 145–145a p.p.s.a. i art. 151 p.p.s.a. Rozwiązanie to, choć zapewne niedoskonałe, wydaje się w aktualnym stanie prawnym bardziej przystawać nie tylko do charakteru prawnego uchwały, ale też specjalizacji sądu administracyjnego.

Konstruowanie przez ustawodawcę z różnorodnych form działania podmiotów funkcjonujących w sferze prawa publicznego mieści się niewątpliwie

w ramach przysługującej ustawodawcy swobody kreowania systemu prawnego. Nie ma on obowiązku zamykania działalności administracji w zaskarżalnych do sądu administracyjnego formach wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. Rozbudowany katalog działań wymuszany jest wręcz przez nawiązywanie coraz bardziej skomplikowanych stosunków w sferze prawa publicznego. Jeżeli jednak ustawodawca decyduje się na wprowadzenie do systemu nowego sposobu działania administracji, która generować może spór wyczerpujący pojęcie sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinien jednocześnie jednoznacznie określić zasady dostępu do sądu właściwego do rozpoznania takiego sporu. W przeciwnym gwarantowana tym przepisem ustawy zasadniczej ochrona może okazać się iluzoryczna, wobec niepewności co do adekwatnego trybu, czy nawet właściwego w takiej sprawie sądu. Tego typu trudności rodzić może wydanie adresowanej do Rzecznika Finansowego uchwały Rady Edukacji Finansowej w przedmiocie dysponowania publicznymi środkami Funduszu Edukacji Finansowej. Problemy w uchwyceniu charakteru prawnego uchwały i pozycji prawnej samej Rady w relacji do Rzecznika uzasadniają potrzebę wprowadzenia niezbędnych zmian legislacyjnych. Powinny one polegać na dookreśleniu tych kwestii, w szczególności wskazaniu procedury dedykowanej zwalczaniu bezprawności w uchwałodawczej działalności Rady. Nie ma przeszkód, by badanie legalności uchwał Rady wprost zastrzec do właściwości sądu administracyjnego, wyspecjalizowanego przecież rozpoznawaniu spraw z zakresu prawa publicznego.

BIBLIOGRAFIA

- Cacciotti, Silvia. 2008. *Diritto amministrativo*, Milano: Alpha Test.
- Chmielnicki, Paweł. 2006. *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Consales, Biancamaria. Lilla Laperuta. 2009. *Compendio di diritto amministrativo*. Dogana (San Marino): Maggioli Editore.
- Danwitz von, Thomas. Klaus Ritgen. 2008. *Europäisches Verwaltungsrecht*. Berlin: Springer.
- Dauter, Bogusław. 2013. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz Lex*. Red. Bogusław Dauter, Bogusław Gruszczyński, Andrzej Kabat, Małgorzata Niegódko-Medek. Warszawa: LEX/el.
- Jaśkowska, Małgorzata. Andrzej Wróbel. 2016. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kijowski, Dariusz. Red. 2015. *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*. Warszawa: LEX/el.
- Klonowski, Kamil. 2012. „Kontrola sądowno-administracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”. *Przegląd Prawa Publicznego* 5: 45–66.
- Kmieciak, Zbigniew. 2007. „Głosa do wyroku WSA z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt III SA/Gd 440/06”. *OSP* 10, poz. 115.
- Kmieciak, Zbigniew. 2008. „Głosa do uchwały NSA z 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 3/07”. *OSP* 5, poz. 51.

- Kmieciak, Zbigniew. 2014. *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kmieciak, Zbigniew. 2019. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. Zbigniew Kmieciak, Wojciech Chróścielewski. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Morawski, Lech. 1996. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: TNOiK.
- Raschauer, Bernhard. 2009. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien–New York: Springer.
- Skorupka, Stanisław. Halina Auderska. Zofia Łempicka. Red. 1969. *Mały słownik języka polskiego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Stahl, Małgorzata. 2013. *System prawa administracyjnego. Prawne formy administracji*. T. V. Red. Roman Hauser, Andrzej Wróbel, Zygmunt Niewiadomski. Warszawa: C.H. Beck.
- Szewczyk, Marek. 1996. *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*. Poznań: Zachodnie Centrum Organizacji.
- Szewczyk, Marek. Ewa Szewczyk. 2014. *Generalny akt administracyjny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wegner, Joanna. 2019. „Przyszłość form konsensualnych w postępowaniu administracyjnym”. *Studia Prawa Publicznego* 2: 53–73.
- Zieliński, Maciej. 2006. *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*. Warszawa: LexisNexis.
- Zimmermann, Jan. 2005. *Prawo administracyjne*. Kraków: Zakamycze.
- Żyżnowski, Tadeusz. 2013. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Tom I. *Artykuły 1–366*. Red. Henryk Dolecki, Tadeusz Wiśniewski. Warszawa: LEX/el.

Akty prawne

- Konstytucja RP z 2.04.1997 r.
- Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256).
- Ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.).
- Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).
- Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 84).
- Ustawa z 5.08.2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2279 ze zm.).
- Ustawa z 9.11.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. poz. 2243 ze zm.).

Joanna Wegner

RESOLUTIONS OF THE FINANCIAL EDUCATION COUNCIL AS THE SUBJECT OF JUDICIAL REVIEW

Abstract. The subject of this study is the issue of the legal nature of the resolutions of the Financial Education Council containing an addressed to the Financial Ombudsman request about the use of the Financial Education Fund in a specific manner. The resolution has significant legal effects because it binds the Ombudsman in the field of spending the funds. Due to the lack of a detailed regulation devoted to the legislative powers of the Council, the admissibility of judicial review of its resolutions raises doubts.

Keywords: Financial Education Fund, Financial Ombudsman, judicial review.