

Prof. dr habil. Roman Hauser

UAM w Poznaniu

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgra Mateusza Kaczochoy pt. „Istota i podstawowe aspekty kar pieniężnych orzekanych przez organy administracji publicznej”, Warszawa 2015, ss. 254.

Zgodnie z uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, powołującą mnie do wypełnienia obowiązków recenzenta w przewodzie doktorskim **Pana mgra Mateusza Kaczochoy**, przedkładam recenzję Jego rozprawy doktorskiej przygotowanej pod kierownictwem naukowym Pana prof. zw. dra habil. Huberta Izdebskiego. Równocześnie stwierdzam, co następuje:

1. rozprawa doktorska Pana mgra Mateusza Kaczochoy pt. „Istota i podstawowe aspekty kar pieniężnych orzekanych przez organy administracji publicznej” stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta zagadnienia naukowego;
2. przedstawiona do oceny rozprawa świadczy jednoznacznie, że Doktorant wykazał ogólną wiedzę teoretyczną z zakresu nauki prawa administracyjnego;

3. lektura przedłożonej dysertacji potwierdza umiejętności Doktoranta do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Przygotowana przez Doktoranta rozprawa doktorska w pełni odpowiada kryteriom wynikającym z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2014 r., poz. 1852 ze zm.). W uzasadnieniu tych ocen przedstawiam następujące uwagi i spostrzeżenia merytoryczne dotyczące recenzowanej rozprawy doktorskiej.

I. Uwagi ogólne

Dokonując oceny przedstawionej rozprawy należy przede wszystkim wskazać na trafność wyboru jej tematu.

Przedmiotem pracy są podstawowe dylematy, jakie powodują regulacje prawne dotyczące kar pieniężnych oraz charakter prawny kar pieniężnych orzekanych przez organy administracji publicznej. Jak wskazuje zasadnie Autor, zagadnienia powyższe nie zostały szczegółowo omówione w większych opracowaniach analitycznoprawnych, mimo że są stale przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Podkreślenia przy tym wymaga aktualność i powszechność zagadnienia administracyjnych kar pieniężnych; ustawodawca w licznych ustawach przewiduje możliwość nakładania takich kar. Dodatkowo wskazać należy, że obserwujemy w ostatnich latach w naszym ustawodawstwie swoisty proces "uciekania" ustawodawcy od dotychczasowych regulacji prawnych, które delikty administracyjnoprawne regulowały przepisami prawa o wykroczeniach a przenoszeniem ich do sfery prawa administracyjnego, właśnie jako kary pieniężne orzekane przez organy administracji publicznej. Analiza ustawodawstwa w tym zakresie prowadzi do wniosku, że w ostatnich

latach dochodzi do zjawiska zastępowania istniejącej dotychczas odpowiedzialności z tytułu wykroczeń przez administracyjne kary pieniężne. Budzi to uzasadnione wątpliwości, ze względu na konsekwencje dla ukaranych podmiotów.

Jak wiadomo kary pieniężne orzekane przez organy administracji publicznej zalicza się do kategorii sankcji administracyjno-penalnych. Wynika to z tego, że wymierzane są one przez organy administracji publicznej, w drodze indywidualnego aktu administracyjnego przy zastosowaniu procedury administracyjnej. Sądowa kontrola stosowania kar pieniężnych należy, co do zasady, do sądów administracyjnych. Kary te są nakładane za stany przeszłe na różne podmioty, w tym osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Analiza ustawodawstwa wskazuje na brak jednolitości koncepcji prawodawcy, regulacje prawne z tego zakresu stwarzają wrażenie przypadkowości i akcyjności. Stąd też stosowanie tych przepisów budzi szereg wątpliwości, które muszą być rozstrzygane w orzecznictwie sądowym, zarówno w wyrokach, jak i uchwałach.

W wielu tych sprawach wypowiedział się już Trybunał Konstytucyjny. Zagadnienia i wątpliwości w tym zakresie stale obecne są w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Już choćby z tego powodu z uznaniem potraktować należy pracę ukazującą inne niż tylko prawnokarne instrumenty "karania" za popełniane delikty administracyjnoprawne. Należy też wskazać z satysfakcją, że Autor nie ogranicza swoich rozważań do rozwiązań obowiązujących w naszym kraju, ale sięga też i porównuje je do analogicznych regulacji przyjętych w innych krajach, wyciągając trafne wnioski z dokonanych porównań.

Podstawowym przedmiotem pracy jest analiza stanu prawnego dotyczącego kar pieniężnych orzekanych przez organy administracji publicznej. Jak już wskazywałem problematyka ta nie była dotąd przedmiotem szerszej analizy

doktryny (w szczególności w postaci opracowań monograficznych - choć warto tu wskazać np. pracę M. Wincenciaka, ale przecież wydaną w 2008 r.).

Wysoko należy zatem ocenić trud Doktoranta w próbie rozwikłania wiodącego problemu postawionego w rozprawie. Jednym z głównych źródeł poglądów sformułowanych przez Autora stanowi, co podkreślam z satysfakcją, bogate orzecznictwo sądowe, a w szczególności Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych.

Dobór źródeł, jakimi Doktorant ilustruje swoje zapatrywania odpowiada kryteriom rzetelności. Podobnie pozytywnie oceniam wybór literatury przedmiotu (choć zauważyć należy brak niektórych istotnych wypowiedzi doktrynalnych zawartych np. w Systemie Prawa Administracyjnego).

Jak wskazuje Autor, celem pracy było "określenie istoty i charakteru prawnego kar pieniężnych orzekanych przez organy administracji publicznej, a także analiza ich struktury prawnej oraz funkcji. Założeniem pracy jest również przedstawienie zasadniczych aspektów związanych ze stosowaniem kar pieniężnych, w tym określenie zasad i przesłanek ich wymierzania." Dodatkowo w rozprawie podjęto problematykę braku ogólnych przepisów dotyczących wymierzania kar pieniężnych i przedstawiono w tym zakresie własną koncepcję takich regulacji.

Już w tym miejscu stwierdzam, że tak zakreślone cele badawcze udało się Autorowi spełnić w wysokim stopniu. Realizacji założonych celów badawczych służy właściwie przyjęta konstrukcja i metoda pracy.

Praca składa się z sześciu rozdziałów poprzedzonych wstępem. Nakreślone we wstępie założenia badawcze znajdują w kolejnych partiach tekstu swoje pełne rozwinięcie. Ponadto integralną częścią rozprawy jest dodany do niej załącznik, w którym zawarto zestawienie kar pieniężnych. Całość rozprawy zamykają uwagi końcowe, w których Doktorant sformułował wnioski, do jakich skłoniły go zawarte wcześniej rozważania.

Wybrana metodologia oraz sposób formułowania twierdzeń naukowych i dochodzenia do rezultatów badawczych stwarzają w pełni satysfakcjonujące i właściwe dla rozprawy naukowej wrażenie.

II. Uwagi szczegółowe

Praca, jak już wskazano wyżej, podzielona została na sześć rozdziałów.

W pierwszym rozdziale pracy Autor przedstawia rozumienie pojęcia „sankcja prawna” na gruncie polskiej teorii prawa oraz dokonuje analizy sankcji prawnej i jej rodzajów na gruncie poszczególnych dziedzin prawa z zakresu prawa publicznego. Rozważania w tym zakresie mają w istocie charakter sprawozdawczy. Autor analizuje pojęcie sankcji prawnej w podstawowych gałęziach prawa opierając się na ustaleniach doktrynalnych.

Ustalenia we wskazanym zakresie pozwoliły Autorowi w rozdziale drugim pracy zdefiniować pojęcie „kary pieniężnej”. W drugiej części tego rozdziału ukazana została geneza "kary pieniężnej" w polskim systemie prawnym. Wysoce oceniam uwagi dotyczące istoty i charakteru prawnego kar pieniężnych oraz ich cech konstytutywnych. Interesujące jest omówienie rodzajów kar pieniężnych występujących w polskim systemie prawa, a także ukazanie problemu ich europeizacji.

Trzeci rozdział rozprawy poświęcony został zagadnieniom struktury kar pieniężnych i ich funkcji. W tym zakresie interesujące są uwagi dotyczące ustalenia zasad odpowiedzialności zagrożonej karami pieniężnymi (odpowiedzialność obiektywna, czy na zasadzie zawinienia).

W mojej ocenie, z uwagi na doniosłość zagadnienia właściwego redagowania przepisów karnych, umieszczone w tym rozdziale uwagi dotyczące tworze-

nia przepisów ustanawiających kary pieniężne wymagałyby szerszego omówienia np. w oddzielnym rozdziale.

Do najbardziej wartościowych fragmentów pracy zaliczam rozważania zawarte w rozdziale czwartym a poświęcone stosowaniu kar pieniężnych i braku ogólnych regulacji w tym zakresie. Autor szczegółowo omawia tu też takie zagadnienia jak: przedawnienie kar pieniężnych, przesłanki wyłączające odpowiedzialność administracyjną zagrożoną karami pieniężnymi, instytucje prawne łagodzące obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, a w szczególności odroczenie wymierzenia kary pieniężnej, zmniejszenie jej wymiaru, umorzenie. Analiza przepisów prawa jest w tych przypadkach właściwa i prowadzi do trafnych wniosków. Dyskusja prowadzona z odmiennymi twierdzeniami jest prowadzona z poszanowaniem odmiennych poglądów. Dobór literatury i orzecznictwa jest odpowiedni, wyczerpujący i nie budzi wątpliwości.

W piątym rozdziale podejmuje Autor zagadnienie zbiegu kary pieniężnej z innymi typami sankcji, zwłaszcza sankcjami karnymi. Tu warto podkreślić bardzo dobre wykorzystanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

W ostatnim rozdziale Autor tworzy koncepcję przepisów ogólnych dotyczących wymierzenia kar pieniężnych, "a ściślej rzecz ujmując założeń projektu ustawy o zasadach wymierzania kar pieniężnych".

Propozycja wydaje się interesująca, a z całą pewnością winna inspirować do pogłębionej dyskusji o potrzebie takiej regulacji.

W uwagach końcowych Autor dokonał podsumowania całości rozważań.

Wnioski końcowe są dobrze powiązane z poprzedzającymi je rozważaniami. Ze zdecydowaną większością konkluzji pracy należy się zgodzić. W szczególności w pełni zgadzam się z następującymi wnioskami:

