

Gdańsk, dnia 28 lutego 2016 r.

dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG
Uniwersytet Gdański
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego

Recenzja

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

Wprowadzenie

Na podstawie art. 30 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1852 z późn. zm.) oraz uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej Pana magistra Mateusza Kaczochoy, zatytułowanej: „Istota i podstawowe aspekty kar pieniężnych orzekanych przez organy administracji publicznej”, napisanej w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie Uniwersytetu Warszawskiego, pod kierunkiem naukowym Pana prof. dra hab. Huberta Izdebskiego.

W niniejszej recenzji poddano ocenie następujące elementy przedłożonej rozprawy: 1) temat i tytuł dzieła; 2) deklarowane oraz wykorzystane metody badawcze,

3) jej strukturę i objętość, 4) treść, 5) stronę formalno-redakcyjną oraz 6) wykorzystany w pracy materiał źródłowy.

Temat i tytuł rozprawy

Wybór obszaru badawczego, który wyraża się w tytule należy uznać za interesujący i z punktu widzenia dogmatyki prawa administracyjnego niezwykle aktualny. Trzeba bowiem już na wstępie podkreślić, że instytucja administracyjnych kar pieniężnych przeżywa swego rodzaju renesans. Biorąc pod uwagę stopień intensywności wykorzystywania tego typu sankcji, można by, z perspektywy ostatniego ćwierćwiecza, wyróżnić na tej podstawie kilka okresów krajowej legislacji. I tak, początek przemian ustrojowych charakteryzował się dużą wstrzeźliwością wykorzystywania wszelkich postaci kar administracyjnych, które były kojarzone z prawnymi konstrukcjami poprzedniego systemu. W tym czasie administracyjnym karom pieniężnym zarzucano braki w zakresie gwarancji procesowych. Sam fakt orzekania o ukaraniu przez organ administracji publicznej, pozbawiony niezawisłości, czynił taką karę „reliktem przeszłości” o totalitarnym rodowodzie. W następnych latach, a zwłaszcza w okresie dostosowywania krajowego porządku prawnego do systemu prawa wspólnotowego, powodowanego akcesją Polski do Unii Europejskiej, widoczne stają się coraz częstsze sięganie do konstrukcji sankcji za naruszenie obowiązku administracyjnoprawnego, stosowanej przez organy administracji publicznej, zwłaszcza w sferze obrotu gospodarczego.

W ostatnich latach, za sprawą podjętych działań legislacyjnych o charakterze deregulacyjnym i depenalizacyjnym, w wielu przypadkach nowelizowanych ustaw można napotkać na zmiany dotyczące charakteru prawnego sankcji z wykroczeniowej na administracyjną.

Z tych też choćby względów podjęcie badań nad istotą administracyjnej kary pieniężnej należy uznać za uzasadnione, a nawet pożądane. Dlatego już sam wybór tematu dysertacji zasługuje na ocenę pozytywną.

Natomiast, gdy chodzi o sformułowanie tytułu pracy, to można już mieć w tym względzie pewne drobne zastrzeżenia. Należy bowiem założyć, że Autor dysertacji, prowadząc badania, jak sam to deklaruje na s. 3, polegające na analizie polskiego ustawodawstwa, zetknął się z terminologią języka prawnego w interesującym go przedmiocie, o czym świadczy między innymi „Zestawienie kar pieniężnych

występujących w polskim systemie prawnym”, stanowiące załącznik do głównej części rozprawy oraz rozważania przedstawione na s. 23. Otóż w połowie z wymienionych w tym załączniku aktów, ustawodawca posługuje się określeniem „administracyjna kara pieniężna”. Określenie to można zatem uznać za obowiązujący termin języka prawnego. Z tego to chociażby względu uzasadnione wydaje się pytanie o to, dlaczego Autor nie wykorzystał w tytule swojej pracy zwrotu należącego do języka prawnego?

Sygnalizowana wątpliwość odnosi się do kwestii przyjętej konwencji i w żadnym razie nie ma większego wpływu na końcową ocenę pracy, tym niemniej warto w tym miejscu podkreślić, że źródłem wielu, często pozornych nieporozumień i konfliktów, jest właśnie terminologia. Dlatego też pozwoliłem sobie zwrócić uwagę na kwestię terminologiczną, zwłaszcza, że sam Autor, poza „Wstępem”, rezygnuje z podanego w tytule określenia i zastępuje go zwrotem „kary pieniężne” (vide spis treści).

Metody badawcze

Według deklaracji poczynionych we Wstępie, podstawową metodą badawczą wykorzystaną w rozprawie jest „analiza polskiego ustawodawstwa” oraz literatury i orzecznictwa sądowego w zakresie kar pieniężnych. Dodatkowo ma być również wykorzystana metoda historyczna oraz „incydentalnie metoda komparatystyczna” (s.3). Lektura recenzowanej rozprawy potwierdza przyjęte założenia i trafność dokonanego wyboru, a także proporcje wskazanych we Wstępie metod, wykorzystanych przez Autora w swoich rozważaniach.

Struktura i objętość pracy

Właściwe ujęcie problemów podnoszonych w dysertacji w dużej mierze decyduje o jej powodzeniu. Temu zaś służy odpowiednia – w tym przejrzysta i logiczna – wewnętrzna struktura pracy.

Pierwszym elementem oceny pracy z punktu widzenia struktury jest jej plan, ujęty w postaci spisu treści. Z tej perspektywy recenzowana rozprawa jawi się dość nietypowo. Mianowicie, plan pracy wyrażony w spisie treści zawiera informacje o: podstawowych jednostkach redakcyjnych tekstu, jakimi są rozdziały, poprzedzone „Wstępem” i zwieńczone „Zakończeniem”, tabelarycznym załączniku, zawierającym zestawienie kar pieniężnych przewidzianych w obowiązującym porządku prawnym, wykazach źródeł prawa, orzecznictwa i literatury oraz streszczeniu pracy. W wyżej

przedstawionej strukturze rozprawy może budzić zastrzeżenia brak podrzędnych jednostek redakcyjnych (paragrafów, czy też podrozdziałów, punktów itp.). Okazuje się jednak, że w pięciu z sześciu widniejących w spisie treści rozdziałów został dokonany wewnątrz podział, także wielostopniowy. Dziwi zatem fakt swoistego ukrycia istotnych dla oceny struktury pracy elementów.

Merytoryczny aspekt struktury dysertacji wypada zdecydowanie lepiej. Praca w tym względzie charakteryzuje się klasyczną budową „od ogółu do szczegółu”. Jest przejrzysta, wewnętrznie spójna, wolna od zbędnych powtórzeń. Wszystko to świadczy o dyscyplinie pisarskiej Autora oraz umiejętności konstruowania struktury pracy badawczej.

Warto w tym miejscu podkreślić, że prowadzone na kartach recenzowanej pracy rozważania w sposób właściwy znalazły swoje podsumowanie w Zakończeniu, które z powodzeniem można traktować jako chyba najistotniejszą część pracy, albowiem tam zostały zebrane i przedstawione wyniki przeprowadzonych badań.

Ciekawym rozwiązaniem i równocześnie zasługującym na aprobatę jest swoiste uzupełnienie rozważań o element w postaci wspomnianego już powyżej „Zestawienia kar pieniężnych przewidzianych w obowiązującym porządku prawnym”, stanowiącego załącznik do rozprawy, obrazującego skalę analizowanego zjawiska, jakim są administracyjne kary pieniężne.

Oceniając rozprawę z punktu widzenia sposobu wypowiedzi, która rzutuje na objętość pracy należy uznać, że dysertacja ma charakter zwięzły, o czym świadczy jej objętość mieszcząca się w 254 stronach, licząc wraz z wszelkimi spisami, wykazami i streszczeniem.

Widoczna w ostatnich latach tendencja do – w wielu przypadkach nieuzasadnionego merytorycznie – „fabrykowania” kilkusetstronicowych rozpraw jest z jednej strony wynikiem szerokiego dostępu do informacji, zwłaszcza wykorzystywania zasobów internetowych, z drugiej zaś, dowodzi braku umiejętności oddzielenia zagadnień ważnych od tych drugoplanowych. Stąd też, między innymi ze względu na stosunkowo łatwe pozyskiwanie źródeł z zasobów elektronicznych baz informacji prawnej, objętość prac doktorskich i habilitacyjnych osiąga rozmiary wręcz monstrualne. Autor – jak ilustruje to przedstawiona przez niego rozprawa – nie poddał się temu kontrowersyjnemu trendowi. Koncentrując się wyłącznie na węzłowych problemach związanych z przedmiotem rozprawy, napisał pracę względnie przejrzystą i wolną od zbędnych wątków.

Treść

Tytuł recenzowanej pracy świadczyć ma o tym, że przedmiotem zawartych w niej rozważań są: „istota i podstawowe aspekty kar pieniężnych orzekanych przez organy administracji publicznej”. Zamieszczona w tytule informacja o treści rozprawy zostaje poddana pewnej korekcie i dookreśleniu we Wstępie, gdzie czytamy, że jej celem „jest określenie istoty i charakteru prawnego aspekty kar pieniężnych orzekanych przez organy administracji publicznej, a także analiza ich struktury prawnej oraz funkcji”. Dalej Autor dodaje, że „założeniem pracy jest również przedstawienie zasadniczych aspektów związanych ze stosowaniem kar pieniężnych, w tym określenie zasad i przesłanek ich wymierzania” oraz problematyka braku ogólnych przepisów normujących wymierzanie tych kar, dopełniona własną propozycją takich rozwiązań (s. 3).

Konfrontując powyższe deklaracje należy co do zasady zgodzić się z wypowiedziami zamieszczonymi we Wstępie. Odnosząc się zaś do spraw bardziej szczegółowych wypadałoby zwrócić uwagę na następujące kwestie poruszane w recenzowanej pracy:

1. Można mieć pewne wątpliwości co do cezury, jaka została określona przez Autora, w odniesieniu do początków instytucji kar pieniężnych w polskim porządku prawnym (s. 24). Otóż Autor recenzowanej pracy upatruje tychże początków w dekrete z dnia 7 lutego 1953 r. o zabezpieczeniu racjonalnego oszczędnego użytkowania energii elektrycznej i cieplnej. Jeśli Autor nie wyłącza spod obszaru badawczego okresu do 1 września 1939 r., a takiego założenia próżno szukać w recenzowanej pracy, wówczas wypada wskazać na szereg aktów przewidujących w swej treści sankcje o charakterze administracyjnym przewidujących obowiązek uiszczenia określonej kwotowo kary pieniężnej. Do tych uregulowań należy zaliczyć między innymi kolejno: dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z 11 października 1918 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o Urzędach Ziemskich (Dz. U. Nr 11 poz. 22, art. 12); dekret Naczelnika Państwa z dnia 24 grudnia 1918 r. w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 22, poz. 75, art. 30); dekret Naczelnika Państwa z dnia 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz. U. Nr 9, poz. 122, art. 32); ustawę

z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie (Dz. U. Nr 67, poz. 402, art. 25); rozporządzenie Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do Walki z Epidemiami z dnia 11 czerwca 1921 r. w przedmiocie rozciągnięcia kontroli sanitarnej nad osobami, przybywającymi ze wschodu (Dz. U. Nr 47, poz. 297 ze zm., § 10); ustawę z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach (Dz. U. Nr 31, poz. 254 z e zm., art. 35) i wiele innych.

2. W treści podrozdziału 2.3. zatytułowanego: „Charakter prawny kar pieniężnych” (s. 28-29) trudno doszukać się tytułowego określenia, a zwłaszcza samodzielnego stanowiska Autora w kwestii kluczowej, którą jest właśnie ustalenie prawnego charakteru administracyjnej kary pieniężnej.
3. Za to zgodzić się należy z Autorem, co do tego, że administracyjne kary pieniężne niejednokrotnie przewyższają wysokość grzywien orzekanych przez sądy powszechne (s. 36), co można by uznać za argument przemawiający przeciwko depenalizacji czynów, które stając się deliktami administracyjnymi, niejednokrotnie są zagrożone bardziej dolegliwą sankcją, stosowaną wobec naruszającego prawo, aniżeli wcześniejsze wykroczenia. Co więcej wspomniana depenalizacja pogarsza sytuację prawnoprocesową strony – adresata decyzji administracyjnej w sprawie nałożenia kary pieniężnej.
4. Na podkreślenie i zarazem aprobatę zasługuje przedstawienie uwag, dotyczących administracyjnych kar pieniężnych orzekanych w okolicznościach uznania administracyjnego oraz problemów pojawiających się na tle tych rozstrzygnięć (s. 38-44).
5. Natomiast pewne wątpliwości budzi wątek (2.12.), odnoszący się do tak zwanych kar pieniężnych o charakterze egzekucyjnym. Myślę, że Autor, pochylając się nad pojęciem kary w ogólności, jak i administracyjnej kary pieniężnej, powinien uchwycić i wyeksponować różnicę zachodzącą między sankcją, której celem jest dolegliwość, a także prewencja, tak generalna jak i indywidualna, a środkiem egzekucyjnym o charakterze przymuszającym, którego cel w mojej ocenie jest różny od celu (celów) kary jako takiej.
6. Z kolei zdecydowanie pozytywnie należy ocenić poruszenie legislacyjnego aspektu administracyjnych kar pieniężnych (s. 57 i n.). Niestety, w dyskusjach nad zasadami wprowadzania określonych konstrukcji normatywnych do

obowiązującego porządku prawnego, niezwykle rzadko zwraca się uwagę na uwarunkowania wynikające z Zasad Techniki Prawodawczej.

7. Kluczowa od strony merytorycznej część recenzowanej pracy dotyczy zagadnienia charakteru odpowiedzialności, stanowiącej materialnoprawną podstawę uruchomienia środków w postaci administracyjnej kary pieniężnej (s. 70-81). W tym zakresie przekonywujące są sugestie i postulaty Autora, poparte stanowiskiem przedstawicieli doktryny i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych, odejścia od odpowiedzialności *stricte* obiektywnej – „odpowiedzialności administracyjnej o charakterze absolutnym”.
8. Niezwykle ciekawą częścią recenzowanej pracy jest rozdział 6 „Koncepcja przepisów ogólnych o wymierzaniu kar pieniężnych” (s. 190 i n.). *Prima facie* należy zgodzić się z Autorem, że ogólne zasady i tryb stosowania administracyjnych kar pieniężnych powinny doczekać się stosownego unormowania. Podobnie jak Autor uważam, że miejsce takiej regulacji znajduje się w ustawie – „Przepisy ogólne prawa administracyjnego” – w „ustawie”, która mimo postulatów i podjętego wysiłku przez przedstawicieli kilku pokoleń administratywistów nie stała się dotąd obowiązującym prawem.

Strona formalno-redakcyjna

Wysoko należy ocenić redakcję recenzowanej rozprawy, utwierdzającą w przeświadczeniu o tym, że praca ta nie była pisana w nadmiernym pośpiechu. Rzetelne opracowanie redakcyjne dysertacji świadczy o kulturze Autora oraz o szacunku wobec czytelnika.

Do zauważonych – nielicznych błędów i uchybień formalnych w recenzowanej pracy należy zaliczyć:

- 1) wspomniane wyżej braki w Spisie treści.
- 2) brak wykazu skrótów, zwykle sporządzanego w tego rodzaju opracowaniach.

Materiał źródłowy

Niezwykle istotnym aspektem rozprawy doktorskiej, wpływającym na jej końcową notę, jest tak zwana strona warsztatowa, pośrednio wskazująca na „umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej”, o której mowa

w przepisie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki.

Oceniając powyższą rozprawę z tego punktu widzenia, należy odnotować, że Doktorant wykorzystał podczas przygotowania w swojej dysertacji ponad 120 publikacji. Dobór i sposób wykorzystania źródeł nie budzi zastrzeżeń i zasługuje na ocenę pozytywną.

W pracy, co wymaga podkreślenia, wykorzystano również najważniejsze rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczące badanego zagadnienia, potwierdzające posiadanie przez Doktoranta dobrej znajomości poglądów judykatury w tym zakresie.

Trzeba też zaznaczyć, że literatura i orzecznictwo powołane w przypisach i końcowych wykazach, zostały wykorzystane w sposób prawidłowy i zasadny. Z analizy tekstu głównego oraz treści przypisów wynika, że Autor odwoływał się do odpowiedniej literatury lub orzecznictwa tylko wtedy, gdy było to merytorycznie uzasadnione.

Konkluzje

Z przedstawionych powyżej uwag, w tym nawet tych, w niewielkim stopniu krytycznych, rysuje się zdecydowanie pozytywny obraz recenzowanej dysertacji. Na aprobatę zasługuje przede wszystkim wybór przedmiotu badań, którym jest instytucja administracyjnej kary pieniężnej.

Doktorant wykazał w prezentowanej rozprawie umiejętność poszukiwania, odnajdywania i diagnozowania naukowych problemów pojawiających się na tle analizowanych regulacji prawnych.

Recenzowana praca dowodzi, że Doktorant posiadał umiejętność formułowania myśli i przekazywania ich w postaci syntetycznej. Wypowiedzi Doktoranta w przeważającej mierze są jasne i precyzyjne.

Ciężar wskazanych w recenzji uwag i zastrzeżeń nie stanowi w mojej ocenie przeszkody do uznania recenzowanej pracy za dzieło więcej niż poprawne.

Dlatego też uważam, że dysertacja Pana magistra Mateusza Kaczochoy pt. „Istota i podstawowe aspekty kar pieniężnych orzekanych przez organy

administracji publicznej”, napisana w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie Uniwersytetu Warszawskiego, pod kierunkiem naukowym Pana prof. dra hab. Huberta Izdebskiego:

- 1) stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego;
- 2) dowodzi ogólnej wiedzy, jaką Doktorant posiada w zakresie nauki prawa administracyjnego;
- 3) poświadcza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oznacza to, że recenzowana rozprawa spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1852 z późn. zm.), co uzasadnia dopuszczenie Pana magistra Mateusza Kaczochoy do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim.



Dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG