

Warszawa 20.07.2023

Prof. dr hab. Hanna Litwińczuk

Uniwersytet Warszawski

Wydział Prawa i Administracji

### **Recenzja osiągnięć naukowych i aktywności naukowej Pana dr. Wojciecha Bożka**

sporządzona w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego  
w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie : nauki prawne

#### **1. Podstawy prawne i przedmiot recenzji**

Zgodnie z art.221 ust. 8 ustawy z dnia 20.07.2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz.478 z dnia 16.03.2021 r.), zwanej dalej ustawą, przedmiotem oceny recenzenta w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego jest, czy osiągnięcia naukowe osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego odpowiadają wymaganiom określonym w art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy. Wymagania te, zgodnie z powołanym przepisem są następujące. Osoba ubiegająca się o stopień doktora habilitowanego:

1) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe albo artystyczne, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej:

a) 1 monografię naukową wydaną przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a, lub

b) 1 cykl powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopismach naukowych lub w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych, które w roku opublikowania artykułu w ostatecznej formie były ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. b, lub

c) 1 zrealizowane oryginalne osiągnięcie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne lub artystyczne;

Obok wskazanych wyżej wymogów warunkiem uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego jest wykazanie się przez kandydata istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej.

Ocenie w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego podlega cały przedłożony przez osobę ubiegającą się o nadanie stopnia doktora habilitowanego dorobek, w tym także dorobek przed uzyskaniem stopnia naukowego doktora, przy czym koniecznym jest posiadanie w ramach tego dorobku prac, o których mowa w art.219 ust.1 pkt 2 lit a-c ustawy.

Przedmiotem oceny będzie zatem w pierwszej kolejności dorobek dr Wojciecha Bożka z punktu widzenia ustawowego kryterium, czy stanowi on znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w drugiej - ocena posiadania w tym dorobku wymaganej monografii lub cyklu artykułów, także spełniających przedmiotowe kryterium i w trzeciej- pozostała aktywność naukowa.

## **2. Ocena dorobku naukowego dr. Wojciecha Bożka**

Na wstępie należy stwierdzić, że dorobek naukowy dr. W. Bożka jest pod względem ilościowym znaczący. Przed uzyskaniem stopnia naukowego doktora jego dorobek naukowy liczył 21 pozycji, w tym 10 artykułów naukowych i 9 rozdziałów w monografiach naukowych. Z kolei dorobek naukowy po uzyskaniu stopnia naukowego doktora obejmuje 66 opublikowanych pozycji. W liczbie tej mieszczą się dwie monografie autorskie, jedna stanowi opublikowaną rozprawę habilitacyjną, natomiast druga jest rozbudowaną i zmodyfikowaną wersją rozprawy doktorskiej. Pozostałe publikacje to komentarze do artykułów ustawy o finansach publicznych (praca zbiorowa) oraz hasła do Wielkiej Encyklopedii Prawa (praca zbiorowa), 22 artykuły naukowe, w tym 17 opublikowanych w języku polskim oraz 5 w języku angielskim, 34 rozdziały w pracach zbiorowych, w tym 31 w języku polskim i 3 w języku angielskim oraz 4 redakcje monografii. Publikacje te dotyczą następujących obszarów tematycznych :

1. Stabilność i bezpieczeństwo sektora finansów publicznych i zadłużenie publiczne.

2. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
3. Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne.
4. Środki publiczne – procesy ich gromadzenia i rozdysponowywania.
5. Wybrane problemy prawa ze szczególnym uwzględnieniem prawa rynku finansowego.

Obszary te świadczą o tym, że zainteresowania Habilitanta koncentrują się na tematyce prawa finansów publicznych. W publikacjach wchodzących w zakres pierwszego obszaru tematycznego, najbardziej doniosłego społecznie, porusza on bardzo ważne z punktu widzenia finansów państwa zagadnienia, jak równowaga finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych, znaczenie regulacji konstytucyjnych dla ochrony tych wartości, problem wzrostu kosztów obsługi długu publicznego w kontekście wiarygodności Polski na rynku międzynarodowym. Istotne jest także zwrócenie uwagi w jednej z publikacji na rolę Głównego Urzędu Statystycznego jako źródła istotnych informacji dla określenia stanu finansów publicznych. Przedmiotem analizy są także wieloletnie procesy nie zrównoważonej gospodarki finansowej i powtarzających się deficytów budżetowych. Habilitant formułuje także pytania badawcze dotyczące udziału zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w państwowym długu publicznym oraz przyczyn jego występowania i źródeł pokrycia. Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdza, że źródłem tym są pożyczki i kredyty, a w mniejszym stopniu obligacje komunalne. Na ten nurt badawczy składa się 8 publikacji (pomijam opracowanie haseł encyklopedycznych). Na podkreślenie zasługuje też współredakcja naukowa książki „Bezpieczeństwo i stabilność jako wartość chroniona na gruncie prawa finansowego” (2022), która doskonale wpisuje się w zainteresowania badawcze Habilitanta.

Drugi nurt badawczy dotyczący odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest najszerszej reprezentowany w dorobku Habilitanta i jest kontynuacją jego zainteresowań podjętych w trakcie pracy nad doktoratem. W ramach tego nurtu jego publikacje można podzielić na cztery grupy tematyczne: 1) publikacje, w których poruszane są głównie zagadnienia teoretyczno-prawne 2) publikacje dotyczące rozwiązań systemowych, 3) publikacje, których przedmiotem są konkretne naruszenia dyscypliny finansów publicznych 4) publikacje dotyczące jednostek samorządu terytorialnego. Na ten nurt badawczy składa się 16 opracowań. Dotyczą one takich problemów, jak: uznanie administracyjne w rozstrzygnięciach organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, niedookreślony charakter zasad wymiaru kar oraz inne niedookreślone zwroty w przepisach regulujących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Autor poddaje krytyce poziom

legislacji w tym obszarze poprzez wskazanie na brak należytej poprawności, precyzji i jasności przepisów, co ma negatywny wpływ na ochronę praw obwinionych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zagadnienia systemowe zostały poruszone zwłaszcza w monografii poświęconej Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na podkreślenie zasługuje też objęcie badaniem rozwiązań obowiązujących w wybranych państwach i porównanie ich z rozwiązaniami polskimi. Inne jeszcze publikacje poruszają m.in. problemy kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, w tym zaniechania prowadzenia takiego audytu jako instrumentów egzekwowania dyscypliny finansów publicznych, umowy o koncesję, budżetu zadaniowego, partnerstwa publiczno-prawnego. Do ciekawych konkluzji naukowych dochodzi także Autor w pracach poświęconych naruszeniom dyscypliny finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego, gdzie badaniem objął prace komisji regionalnych. Wskazuje on, że komisje regionalne corocznie stwierdzają bardzo dużą liczbę naruszeń dyscypliny finansów publicznych, przy czym daje się zauważyć dużą ilość rozbieżnych rozstrzygnięć w podobnych stanach faktycznych, co ma swoje źródło w nieprecyzyjnych regulacjach ustawowych.

Trzeci nurt badawczy dotyczy poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne (np. Bank Gospodarstwa Krajowego - BGK). Obejmuje on 9 publikacji, które łącznie dają wieloaspektowy obraz znaczenia tychże gwarancji i poręczeń, które do tej pory nie były przedmiotem szczególnego zainteresowania w literaturze przedmiotu. Poruszono w nich problemy gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa w kontekście rozliczania kosztów obsługi długu publicznego, rozwoju gospodarczego państwa oraz bezpieczeństwa sektora finansów publicznych, wsparcia inwestycji, implementowania nowych rozwiązań technicznych i technologicznych. Omówione zostały także gwarancje i poręczenia BGK w kontekście rozwoju firm rodzinnych oraz w ramach programów rządowych.

Czwarty obszar badawczy dotyczy procesów gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych. Celem publikacji w tym obszarze jest przede wszystkim ocena tych procesów pod kątem skuteczności i efektywności. Obejmuje on 18 opublikowanych pozycji, które koncentrują się na zagadnieniach znaczenia fiskalnego danin publicznych, różnego rodzaju kar jako źródła dochodów budżetowych oraz lokowania wolnych środków przez jednostki sektora finansów publicznych. W ramach tego nurtu badawczego Autor nawiązuje także do instytucji podatku jako jednej z danin publicznych oraz regulacji dotyczących podatków w Konstytucji RP, a także do bardziej szczegółowych zagadnień takich jak np. obciążenie czynności komorniczych podatkiem VAT. Poza tym omawia także różnego rodzaju dotacje dla gmin. Jeżeli chodzi o kary jako źródło dochodów budżetowych to uwzględnia szerokie spectrum tych dochodów, jak np. kary orzekane

w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, w prawie pocztowym, w zamówieniach publicznych, w prawie morskim. Rozwinięciem tego nurtu badawczego jest także rozprawa habilitacyjna.

Piąty obszar badawczy to wybrane problemy prawa ze szczególnym uwzględnieniem prawa rynku finansowego. W ramach tego nurtu powstało 12 opublikowanych opracowań głównie w pracach zbiorowych. Poruszono w nich m.in. takie zagadnienia jak modele nadzoru bankowego w Polsce, uwarunkowania nadzoru korporacyjnego w Polsce oraz anglo-amerykański model nadzoru korporacyjnego na tle zasad nadzoru korporacyjnego przyjętego przez OECD, znaczenie zezwoleń dewizowych, bankowa obsługa budżetu państwa oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, RODO w postępowaniu przed instytucjami finansowymi, informatyzacja rynku usług finansowych, tajemnica przedsiębiorstwa w ustawie o finansach publicznych i niektórych innych ustawach.

Podsumowując ocenę osiągnięć naukowych składających się na dorobek dr. Wojciecha Bożka stwierdzam, że stanowią one znaczny wkład w rozwój nauki o finansach publicznych z następujących powodów :

- Jego publikacje chociaż koncentrują się na prawie finansów publicznych nie ograniczają się do wąskiego obszaru tego prawa , lecz obejmują wiele istotnych wątków tematycznych dotyczących sektora finansów publicznych, w tym finansów jednostek samorządowych, istoty i rodzajów danin publicznych , gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz prawa bankowego. Zawierają pogłębioną analizę podjętej tematyki, własną ocenę Autora, często też wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*, co powoduje, że nie są to opracowania popularyzujące wiedzę, ale mające charakter naukowy.
- Habilitant podejmuje w swoich publikacjach tematy trudne, kontrowersyjne, inspirujące do dalszych dociekań naukowych, analizuje tak ważne wątki jak zagrożenie bezpieczeństwa Polski w warunkach niestabilności finansów publicznych , potrzebę utrzymania ich równowagi i ochrony przed nadmiernym zadłużeniem na poziomie państwa i samorządu jako dobra chronionego konstytucyjnie, ustanowienie zasad jasnego, zrozumiałego i skutecznego systemu postępowania organów państwa w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. Są to tematy o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa i budowania zaufania obywateli do państwa.

- Jest to dorobek nie tylko wartościowy pod względem poruszanej problematyki i stawianych tez, ale obszerny pod względem ilościowym i różnorodny (artykuły, monografie, komentarze, hasła encyklopedyczne, rozdziały w pracach zbiorowych), prezentujący wysoki poziom merytoryczny i prawidłowy pod względem metodologicznym i warsztatowym.

**3. Ocena monografii „ Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022, , ss. 636.**

Zgodnie z art.219 ust.1 pkt 2 lit a ustawy monografia oceniana w postępowaniu habilitacyjnym powinna być wydana przez wydawnictwo, które w roku jej opublikowania w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy oraz stanowić znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny. Jeżeli chodzi o warunek formalny, to Wydawnictwo C. H. Beck jest objęte wykazem, o którym mowa w powołanym przepisie.

Jeżeli chodzi o warunek drugi dotyczący merytorycznej oceny, należy stwierdzić, że recenzowana monografia podejmuje z pewnością oryginalną tematykę badawczą, bardzo istotną zwłaszcza w aspekcie teoretycznym. Autor omawia zagadnienie, które nie doczekało się jak do tej pory monograficznego, kompleksowego opracowania w literaturze polskiej. Już na wstępie lektury należy zwrócić uwagę na Wprowadzenie, które wyjaśnia terminy użyte w tytule rozprawy oraz podstawowe zagadnienia badawcze i metodologiczne. Autor wyjaśnia w nim przedmiot i zakres badań oraz uzasadnienie wyboru tytułu, cele badawcze i hipotezy badawcze oraz układ monografii i metody badawcze. Głównym celem prowadzonych badań jest ustalenie statusu finansowoprawnego publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym stanowiących źródło budżetu państwa. Następnie Autor formułuje 5 celów szczegółowych, które konkretyzują cel główny i służą jego realizacji. Są one następujące :

1. Uporządkowanie wieloaspektowych zagadnień dotyczących niezdefiniowanego w ustawie pojęcia sankcji i kary w różnych gałęziach prawa, w tym z perspektywy finansowoprawnej.
2. Ustalenie i omówienie elementów struktury publicznoprawnej kary pieniężnej o charakterze prewencyjnym, jej rodzajów i funkcji.

3. Wykazanie złożoności rozwiązań prawnych dotyczących przesłanek wymiaru publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym i ustalenie czy rozwiązania te korelują z podstawami aksjologicznymi aktów prawnych,
4. Scharakteryzowanie przedmiotowych znamion czynów bezprawnych, z którymi wiąże się wymiar publicznoprawnej kary pieniężnej oraz wskazanie organów właściwych do ich wymiaru
5. Ustalenie międzynarodowego charakteru kar pieniężnych jako instrumentów normatywnych w porządkach prawnych wybranych państw i ewentualnie określenie modeli rozwiązań systemowych w tym zakresie.

Następnie Autor stawia pięć hipotez badawczych. Należy jednak zwrócić uwagę, że pod pojęciem hipoteza badawcza rozumie się pewne zdanie (twierdzenie), które wymaga sprawdzenia, w celu uznania go za fałszywe lub prawdziwe poprzez przeprowadzenia badań naukowych, które go zweryfikują. To co Autor nazywa hipotezą badawczą nie zawsze odpowiada temu rozumieniu, często jest to po prostu pytanie badawcze lub problem badawczy. Pierwsza hipoteza jest w istocie pytaniem badawczym, czy wszystkie przedmiotowe kary jako niedaninowe źródła dochodów budżetu państwa mogą być zakwalifikowane do niepodatkowych należności budżetowych w rozumieniu art.3 pkt 8 Ordynacji podatkowej oraz szczególnego rodzaju niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art.60 ustawy o finansach publicznych. Druga z hipotez sprowadza się do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, na ile i w jakim zakresie uniwersalizm przedmiotowych kar jest pochodną ich wielogałęziowego zastosowania i czy jedynie ta cecha jest istotna przy ustalaniu statusu prawnego (finansowo-prawnego) tych kar. Trzecia hipoteza badawcza dotyczy rodzaju wartości, które powinny leżeć u podstaw przepisów prawa chronionych przez przedmiotowe kary, czy są to wartości powszechne czy też wartości właściwe prawu finansowemu. Czwarta hipoteza badawcza ma zmierzać do wykazania, na ile podstawy aksjologiczne prawa prowadzą do uznania, że funkcja fiskalna przedmiotowych kar może mieć uboczne znaczenie. Wreszcie piąta hipoteza badawcza sprowadza się do ustalenia czy gromadzenie wpływów publicznoprawnych, których źródłem są przedmiotowe kary zawsze odbywa się na podstawie racjonalnych i spójnych rozwiązań systemowych.

**Rozprawa składa się z Wprowadzenia, pięciu rozdziałów merytorycznych i zakończenia.**

Każdy rozdział zaczyna się od uwag wstępnych i kończy uwagami końcowymi. Układ rozprawy jest prawidłowy i służy realizacji sformułowanych wyżej celów badawczych. Na

podkreślenie zasługuje różnorodność zastosowanych metod badawczych. Są to metody dogmatycznoprawna, historycznoprawna, komparatystyczna oraz analityczna. Za metodę wiodącą autor uznał metodę dogmatycznoprawną. Wyjaśnił jednocześnie powody, dla których zostały wykorzystane wymienione metody. Należy także zwrócić uwagę na doskonałą stronę dokumentacyjną rozprawy. Autor powołał blisko 800 pozycji z literatury prawnofinansowej, prawnoadministracyjnej, cywilnoprawnej i teorii prawa. Równie obszerny jest wykaz orzeczeń, na który składają się wyroki TK, SN, NSA, wojewódzkich sądów administracyjnych, sądów powszechnych, ETPCz i TSUE. Obszerny jest także wykaz aktów prawnych zarówno polskich, jak i zagranicznych.

Obecnie przedmiotem oceny będzie merytoryczna treść rozważań zawartych w poszczególnych rozdziałach pracy.

### **Rozdział I został zatytułowany Status prawny publicznoprawnych kar pieniężnych.**

W rozdziale tym Autor zajmuje się podstawowymi pojęciami mającymi znaczenie dla tematyki pracy jak odpowiedzialność i jej rodzaje, sankcja i jej rodzaje oraz charakter prawny kar pieniężnych będących przedmiotem analizy. W odniesieniu do odpowiedzialności wskazuje na podstawowe jej elementy konstrukcyjne jak podmiot ponoszący odpowiedzialność, zdarzenie lub stan rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji, reguły odpowiedzialności oraz negatywne konsekwencje dla podmiotu ponoszącego odpowiedzialność. Jednocześnie Autor, słusznie nie zgadza się z poglądami utożsamiającymi odpowiedzialność z sankcją, gdyż ta ostatnia jest jedynie następstwem odpowiedzialności. Następnie przedmiotem rozważań jest sankcja prawna, która jest analizowana w kontekście takich pojęć zbliżonych jak kara pieniężna, grzywna, opłata sankcyjna. Autor omawia i wskazuje różnice pomiędzy sankcją karną i sankcją administracyjną oraz podnosi problem traktowania sankcji finansowych jako odrębnego rodzaju sankcji od sankcji administracyjnej o charakterze pieniężnym. Opowiada się za uznaniem specyfiki sankcji finansowej wskazując na jej charakterystyczne cechy. Następnie koncentruje się na pojęciu kary w ujęciu prawa karnego i kary administracyjnej ze szczególnym uwzględnieniem administracyjnej kary pieniężnej. Kolejnym zagadnieniem jest omówienie genezy publicznoprawnych kar pieniężnych stanowiących źródło dochodów budżetu państwa w Polsce. Wniosek, jaki wypływa z rozważań historycznych jest taki, że kary pieniężne jako rodzaj sankcji były coraz częściej wykorzystywane, czego przyczynę Autor upatruje w rozwoju gospodarki wolnorynkowej i powiązanych z nią obszarów prawa gospodarczego, przez co wzrosła liczba uregulowanych w prawie naruszeń i dolegliwość kar



pieniężnych. Ostatnim zagadnieniem poruszonym w rozdziale pierwszym, a mającym podstawowe znaczenie z punktu widzenia celu pracy jest relacja pomiędzy publicznoprawną karą pieniężną a niektórymi innymi źródłami dochodów budżetu państwa. Rozważania te dają odpowiedź na pytanie dotyczące klasyfikacji przedmiotowych kar w świetle ustawy o Finansach publicznych i ustawy Ordynacja podatkowa przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów administracyjnych i doktryny. Ostateczna konkluzja Autora jest taka, że publicznoprawne kary pieniężne stanowiące źródło dochodów budżetu państwa nie są należnościami, o których mowa w art.3 pkt 8 Ordynacji podatkowej (niepodatkowe należności budżetowe wynikające ze stosunków publicznoprawnych). Określona grupa tych kar może być uznana za niepodatkowe dochody budżetu państwa w rozumieniu art.111 pkt 12 ustawy o Finansach publicznych (są to dochody budżetu państwa z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych, jeśli odrębne ustawy nie stanowią inaczej), a część z ogólnie ujmowanych wpływów z tych kar daje się zaklasyfikować do należności, o których mowa w art.60 ustawy o Finansach publicznych (są to środki publiczne stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym). Natomiast wpływy ze wszystkich publicznoprawnych kar pieniężnych mieszczą się w art.5 ust.2 pkt 2 tejże ustawy jako inne dochody budżetu państwa należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych. Powołane przepisy dotyczą zarówno dochodów budżetu państwa jak i jednostek samorządu terytorialnego. Ważna jest konkluzja Autora negująca możliwość zaliczenia przedmiotowych kar za należności w rozumieniu Ordynacji podatkowej, co uzasadnia on w ten sposób, że publicznoprawna kara pieniężna powinna być majątkową dolegliwością dla sprawcy, który jest zobowiązany do jej uiszczenia, ale zobowiązanie to nie powinno stanowić następstwa stosunku publicznoprawnego obligującego określony podmiot do uiszczenia świadczenia pieniężnego. W przypadku publicznoprawnych kar pieniężnych nie zawiązuje się bowiem stosunek publicznoprawny ani z inicjatywy organu administrującego ani podmiotu naruszającego prawo. Należy uznać tę konkluzję Autora za słuszną jak i tok rozumowania, który doprowadził go do jej sformułowania. W uwagach końcowych Autor formułuje też definicję publicznoprawnej kary pieniężnej o charakterze prewencyjnym stanowiącej źródło dochodów budżetowych, a tym samym zamyka kwestie klasyfikacyjne i definicyjne związane z tematyką rozprawy.

**Rozdział II** zatytułowany jest **Struktura, funkcje i rodzaje publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym stanowiących źródło dochodów budżetu państwa.**

Punktem wyjścia dla rozważań nad strukturą kary pieniężnej jest definicja administracyjnej kary pieniężnej uregulowana w KPA. Autor stwierdza, że niezależnie od różnic występujących pomiędzy administracyjną karą pieniężną a zbiorczą kategorią kar obejmującą publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym podstawowe elementy w strukturze tych ostatnich mogą być określone podobnie, z tym że muszą być wskazane w ustawie. Autor zastrzega jednak, że niektóre publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym nie mieszczą się w zakresie definicji legalnej pojęcia administracyjnej kary pieniężnej i jako przykład podaje kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W dalszych rozważaniach Autor analizuje kwestie adresatów tych kar oraz znaczenia winy. Stwierdza, że publicznoprawne kary pieniężne mogą być nakładane na osoby prawne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej i dlatego nie mogą być utożsamiane z sankcjami karnymi, których adresatami mogą być tylko osoby fizyczne. Drugą cechą tych kar, na którą wskazuje Autor jest ich obiektywny charakter, niezależny od winy sprawcy, chociaż wyjątkiem jest tu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W kwestii funkcji publicznoprawnych kar pieniężnych nawiązuje do doktryny prawa administracyjnego posiłkując się określonymi w niej rodzajami funkcji kar administracyjnych. W odniesieniu do publicznoprawnych kar pieniężnych wskazuje na ich funkcję prewencyjną, ochronną, represyjną, restytucyjną i redystrybucyjną. Autor podkreśla, że wiele kar pieniężnych stanowi przede wszystkim instrument prewencji, ale podkreśla też znaczenie funkcji ochronnej. Znaczenie chronionego dobra, wiążące się z potrzebą miarkowania stopnia dolegliwości kary musi być adekwatne do społecznej wagi chronionych wartości. Najbardziej kontrowersyjna jest jednak ich funkcja fiskalna. Należy całkowicie zgodzić się z Autorem, który stwierdza, że przedmiotowe kary nie powinny realizować przede wszystkim funkcji fiskalnej, dochody z nich pochodzące byłyby bowiem rezultatem naruszenia prawa, zaś obowiązek przestrzegania prawa wynika z zasad uregulowanych w samej Konstytucji. Autor słusznie stwierdza, że ustawodawca nie powinien czynić z wpływów z publicznoprawnych kar pieniężnych podstawowego źródła dochodów jednostek sektora finansów publicznych. Jednocześnie dokonane przez niego badania dowodzą, że funkcja fiskalna ma rzeczywiście charakter uboczny mimo rosnących kwot tych kar. Na uwagę zasługuje też wskazana przez Autora mnogość kryteriów klasyfikacji tych kar, co dowodzi ich zróżnicowanego charakteru.

**Rozdział III** został zatytułowany **Przesłanki wymiaru, poboru i egzekucja publicznoprawnych kar pieniężnych stanowiących źródło dochodów budżetu państwa.**

W rozdziale tym Autor omówił zagadnienia związane z realizacją trzeciego celu badawczego, tj. wykazania złożoności rozwiązań prawnych dotyczących przesłanek wymiaru publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy rozwiązania te korelują z podstawami aksjologicznymi aktów prawnych. Autor stwierdza, że przesłanki wymiaru przedmiotowych kar wielokrotnie przyjmują formę zwrotów niedookreślonych, co służy wyłączeniu automatyzmu w nakładaniu tych kar i czyni z nich uniwersalne uregulowanie, które może być wykorzystywane w różnych stanach faktycznych. Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona, gdyż powinien on akceptować podstawowe zasady konstytucyjne, w tym zasady państwa prawnego oraz poszanowania praw wolności jednostki, zasady równości i proporcjonalności. Autor zauważa jednocześnie, że niektóre publicznoprawne kary pieniężne z uwagi na ich wysokość czy tendencyjnie wykorzystanie mogą budzić wątpliwości aksjologiczne, dlatego też istotne znaczenie ma ustalenie, jakie wartości powszechne leżą u podstaw przepisów prawnych, których przestrzeganiu służą omawiane sankcje. W rozdziale tym Autor zwraca również uwagę na to, że do przedmiotowych kar poza właściwymi przepisami ustaw odrębnych, zastosowanie będą miały również przepisy innych ustaw (np. KPA, ustawy o Finansach publicznych, ustawy Ordynacja podatkowa), co komplikuje system i powoduje jego nieprzejrzystość. Dokonana ocena w szczególności przesłanek wymiaru zasługuje na akceptację.

#### **Rozdział IV został zatytułowany „Organy i podmioty właściwe w sprawach wymiaru publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym stanowiących źródło dochodów budżetu państwa oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy czynów bezprawnych związanych z tymi karami.**

Celem rozdziału IV jest ustalenie organów administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym, które nakładają (wymierzają) kary, ich adresatów oraz przykładowych czynów bezprawnych, których popełnienie powoduje wymierzenie tych kar. Autor dochodzi do wniosku, że ustawodawca powierzył nakładanie przedmiotowych kar przede wszystkim naczelnym organom administracji, a także organom centralnym i terenowym, zarówno kolegialnym, jak i jednoosobowym. W rozdziale tym podnosi problem, że przedmiotowe kary mogą być nakładane przez jednostki spoza państwowej sfery budżetowej, natomiast kary te są dochodami budżetu. Ilość i wysokość kar nie ma zatem przełożenia na udział tych organów w dochodach z nich pochodzących. Autor nie ocenia tego rozwiązania w sposób jednoznaczny i raczej analizuje jego wady i zalety. Ustosunkowuje się także do rozwiązania, gdy kary są

wymierzone przez organy państwowe jednostek budżetowych, a zatem ich wysokość i tym samym dolegliwość dla ukaranego bezpośrednio wpływa na dochody budżetowe i rodzi niebezpieczeństwo fiskalnego podejścia do wymierzania tych kar. W tej sytuacji, jak słusznie wskazuje Autor, może dojść do przesunięcia celu prewencyjno-wychowawczego na dalszy plan, a nawet wypaczeniu celu nakładania tych kar. Kolejne rozważania zostały poświęcone adresatom kar, których autor klasyfikuje według czterech kryteriów. Kryterium charakteru odpowiedzialności podmiotu sprawczego nie budzi wątpliwości, natomiast pozostałe kryteria (ze względu na : status, status prawny podmiotu i rodzaj podmiotu) nie są zbyt poprawnie określone. Status prawny mieści się bowiem w szerszym pojęciu statusu, a kryterium rodzaju podmiotu powinno być dookreślone poprzez rezydencję podatkową. Ostatecznie Autor zamyka rozważania konkluzją, że surowość i dolegliwość publicznoprawnej kary pieniężnej przemawiają za taką wykładnią przepisu, która zagwarantuje, że ingerencja organu w prawa adresata będzie adekwatna do sposobu i skutków naruszenia prawa.

#### **Rozdział V. został zatytułowany *Kary pieniężne jako źródło dochodów publicznych w wybranych państwach Europy.***

Rozdział ten ma charakter komparatystyczny i zawiera charakterystykę regulacji prawnych dotyczących kar pieniężnych w Niemczech, Francji, Anglii oraz Danii. Najbardziej interesujące byłyby wnioski dotyczące uregulowań polskich ocenianych w kontekście rozwiązań zagranicznych, chociaż Autor stawia sobie szerszy cel, a mianowicie, odpowiedź na pytanie, czy analizowane zagadnienia są doniosłe systemowo, aktualne i uniwersalne. Ostatecznie dochodzi do wniosku, że w ujęciu zagranicznych porządków prawnych kary pieniężne są sankcjami administracyjno-karnymi z wyraźnym wyeksponowaniem funkcji prewencyjnej i represyjnej. Na podstawie tej analizy Autor nie formułuje konkretnych zmian w regulacjach polskich, celem przyjęcia lepszych wzorców zagranicznych, co zapewne wynika z faktu, że krajowe regulacje prawne ukształtowały się pod wpływem czynników ustrojowych, społecznych, gospodarczych i kultury prawnej charakterystycznych dla porządków prawnych poszczególnych państw. Dlatego też, moim zdaniem, rozdział ten ma charakter poznawczy, ale niewiele wnosi, jeśli chodzi o realizację celów pracy.

Po rozdziale V zostały zamieszczone **Wnioski końcowe**, które składają się z uwag ogólnych oraz postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*. Autor powraca w nich do każdej sformułowanej we Wprowadzeniu hipotezy (pytania badawczego) i stwierdza, w jaki sposób rozważania zawarte w treści pracy doprowadziły do potwierdzenia (zaprzeczenia) hipotezy lub udziela

odpowiedzi na postawione pytanie badawcze. Podejście to świadczy o poprawnej metodologii rozprawy. Można jednak oczekiwać, że w podrozdziale dotyczącym wniosków *de lege lata* Autor bardziej konkretnie wypowie się, jakie przepisy należy zmienić i jaka powinna być ich nowa treść. Natomiast stwierdza on ogólnie, że aktualnie obowiązujące przepisy powinny być doprecyzowane tak, aby zagadnienia merytoryczne były uregulowane w sposób jasny, przejrzysty, akceptowany społecznie, pozbawiony pozorności i niefragmentaryczny, zgodny z zasadami konstytucyjnymi, co właściwie dotyczy wszelkich regulacji prawnych. Jedyny bardziej konkretny postulat jest taki, aby wpływy z publicznoprawnych kar pieniężnych stanowiących dochód budżetu państwa nie były pobierane w oparciu o dwie podstawy prawne. Bardziej konkretne są natomiast wnioski *de lege ferenda*, gdyż Autor wymienia, jakie regulacje powinny być doprecyzowane, jakie definicje wprowadzone.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przedłożona monografia jest wartościowym opracowaniem, inspirującym do dalszych badań naukowych w obszarze, który nie był jak do tej pory przedmiotem większego zainteresowania, wzorowym pod względem metodologicznym i świadczącym o dużej wiedzy i erudycji habilitanta. Drobne mankamenty, na które wskazałam w recenzji w żadnym razie nie wpływają na ogólną, bardzo pozytywną ocenę rozprawy. Stwierdzam zatem, że monografia „**Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa**”, jako element dorobku naukowego dr. W. Bożka stanowi znaczny wkład w rozwój prawa podatkowego z następujących powodów :

- Stanowi oryginalne, twórcze opracowanie o istotnej wadze naukowej.
- Zagadnienie kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym będące przedmiotem monografii nie doczekało się jak do tej pory monograficznego, kompleksowego opracowania w literaturze polskiej .
- Zawiera szereg cennych wniosków zwłaszcza *de lege ferenda*, które mogą być pomocne w pracach legislacyjnych nad regulacjami dotyczącymi kar pieniężnych i przyczynić się nie tylko do uporządkowania przedmiotowej materii ustawowej , ale także do pełniejszej realizacji celów, dla których przedmiotowe kary zostały nałożone.

#### **4. Ocena pozostałych obszarów aktywności habilitanta**

Jeżeli chodzi o wykazywanie się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, to należy wskazać, że habilitant odbył dwa staże naukowe, w tym jeden zagraniczny. Są to :

- staż naukowy w Uniwersytecie Wileńskim połączony z kwerendą biblioteczną w Vilnius University Library w Wilnie w okresie od 15 do 23 sierpnia 2021 r.,
- staż naukowy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (dalej: WPiA UMK) od 16 marca 2022 r. do 3 kwietnia 2022 r.

W ramach tych staży uczestniczył w seminariach, konferencjach oraz opracowaniu publikacji zbiorowych.

W obszarze rozwoju naukowego, który wiąże się ze współpracą naukową Habilitant podjął współpracę w projektach realizowanych przez:

- Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Szczecinie.
- Stowarzyszenie *Amicus Facultatis Iuris Stettinensis*
- Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego.

Zastanawiające jest natomiast, że Habilitant nie brał udziału w żadnym grantie badawczym, chociażby jako jego uczestnik.

**Jeżeli chodzi o osiągnięcia dydaktyczne**, to prowadził różnego rodzaju zajęcia na WPiA US. Oceniając dorobek dydaktyczny dr. W. Brożka- nie zgłaszam żadnych uwag i zastrzeżeń, jego dorobek jest pokaźny i różnorodny ( wykłady, sesje, seminaria dla wszystkich studentów WPiA US), a także liczne szkolenia specjalistyczne dotyczące odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zasad gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz finansowopravných aspektów zamówień publicznych.

**Jeśli chodzi o osiągnięcia organizacyjne**, to warto wskazać na pełnienie przez dr. W. Bożka funkcji w ramach struktur uniwersyteckich, jak np. członka Senatu Uniwersytetu Szczecińskiego i jego Komisji ds. Budżetu i Finansów, Prodziekana ds. Ewaluacji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Dyrektora Centrum Analiz Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego i kierownika merytorycznego projektu „*Uniwersyteckie Centrum Wiedzy o Dostępności w Szczecinie*”.

**Jeżeli chodzi o osiągnięcia popularyzujące naukę**, to ten obszar aktywności wynika z przynależności do towarzystw i stowarzyszeń ogólnopolskich i międzynarodowych. Warto też wspomnieć o pracach badawczych podejmowanych w ramach Zespołu Badawczego Prawa Finansowego.

## **5. Konkluzje - ocena końcowa**

Zgodnie z art. 219 ust. 1 pkt 2 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce stopień doktora habilitowanego nadaje się osobie, która posiada stopień doktora oraz :

- 1) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe albo artystyczne, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej jedną monografię naukową wydaną przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki;
- 2) wykazuje się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej.

W przedmiotowym postępowaniu habilitacyjnym wymienione wyżej warunki zostały niewątpliwie spełnione.

**Szczegółowa analiza dorobku Habilitanta - dr. Wojciecha Bożka w obszarach : naukowo-badawczym, dydaktyczno-organizacyjnym, popularyzacji nauki i współpracy międzynarodowej prowadzi do jednoznacznego wniosku, że oceniany dorobek spełnia ustawowe kryteria merytoryczne i formalne. W związku z powyższym wnioskuję o dopuszczenie dr. Wojciecha Bożka do dalszych stadiów postępowania o nadanie stopnia doktora habilitowanego.**

  
Hanna Litwińczuk