

prof.dr hab.Stanisław Hoc

Akademia Nauk Stosowanych w Bielsku-Białej

R E C E N Z J A

rozprawy doktorskiej mgr Dawida Korczyńskiego pt"Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych w transporcie drogowym". Warszawa 2024, ss.315

I. Uwagi ogólne

1. Autor w swoich rozważaniach podjął temat mający wymiar interdyscyplinarny, odnoszący się do różnych zagadnień prawa gospodarczego publicznego, prawa administracyjnego i prawa karnego. Jest to temat w tym ujęciu nie podejmowany w doktrynie, stąd uznanie dla autora. Tytuł rozprawy został sformułowany prawidłowo, a zawarte w rozprawie treści merytoryczne odpowiadają w pełni jej tematowi. Ujęcie tematu przez autora zasługuje na uwagę i wnikliwe przestudiowanie, mając na względzie także przygotowanie zawodowe i wykonywany zawód.

2. Rozprawa składa się ze streszczenia, wykazu skrótów, wstępu oraz 6 rozdziałów merytorycznych, postulatów de lege ferenda, zakończenia oraz bibliografii. Struktura wewnętrzna rozdziałów budzi jednak pewne wątpliwości, brak często uwag wprowadzających czy ogólnych do rozważań.

3. Do ważnych części każdej rozprawy doktorskiej należy zaliczyć wstęp, autor opracował taki wstęp /s.16-23/, który wprowadza w treści merytoryczne. Autor zakłada, że główny problem jego rozważań stanowi określenie charakteru prawnego /istoty/ administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez polskie organy kontrolne za naruszenia w transporcie drogowym oraz ustalenie, czy stanowią one sankcje administracyjne, sankcje represyjne /karne sensu largo/, czy też mają charakter hybrydowy, tj. administracyjno-karny lub należą do prawa administracyjnego karnego /s.16/. Podkreśla on przy tym, że rozwiązanie głównego problemu badawczego powinno nastąpić w oparciu o konkretne kryteria, co będzie wymagać ich ustalenia. Innym szczególnym problemem badawczym jest określenie, czy odpowiedzialność za delikty w transporcie drogowym zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi ma charakter obiektywny, czy też oparta jest na zasadzie winy oraz

jakie znaczenie ma określenie okoliczności ją wyłączających oraz przesłanek odstępowania od nakładania administracyjnych kar pieniężnych /s.17/. Autor wyjaśnia motywację podjęcia tematu występującymi kontrowersjami w doktrynie, orzecznictwie sądowym gdy chodzi o charakter odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi /s.17/.

Formułuje on hipotezę, że odpowiedzialność za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi powinna opierać się na zasadzie winy, przy czym nie powinna ona być rozumiana identycznie jak w prawie karnym, bowiem prowadzi to do nieporozumień oraz oporu administratywistów przed przyjęciem winy jako przesłanki odpowiedzialności za delikty administracyjne /s.19/. Dostrzega przy tym potrzebę rekonstrukcji w prawie polskim spójnego i uniwersalnego modelu odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi /s.19/. Dlatego też w celu udzielenia odpowiedzi na podjęte kwestie autor posługuje się następującymi metodami badawczymi: formalno-dogmatyczną, socjologicznego badania prawa, analityczną oraz ekonomicznego badania prawa, prawnoporównawczą oraz historyczno-porównawczą, to właściwe podejście metodologiczne.

II. Uwagi szczegółowe

1. W rozdziale I autor zajmuje się sankcjami administracyjnymi /s.26-42/, odnosząc się do: rodzajów sankcji administracyjnych oraz wniosków. Są to rozważania wprowadzające, niezbędne dla podjęcia wywodów związanych z tematem rozprawy, przy wykorzystaniu literatury przedmiotu. Z jego wywodów wynika, że zdaniem doktryny sankcje administracyjne dzielą się na sankcje niefinansowe i sankcje finansowe /s.29/. Uważa, że często pojęcie administracyjnej kary pieniężnej używane jest zamiennie z pojęciem administracyjnej sankcji, co ocenia krytycznie /s.30/, gdyż nie są to pojęcia tożsame. Następnie omawia sankcje podatkowe /finansowe i niefinansowe/-s.31 in. Powyższe kwestie będą jeszcze przedmiotem wielu także późniejszych rozważań autora ze względu na podobieństwa administracyjnych kar pieniężnych i finansowych sankcji podatkowych oraz mieszany charakter niektórych sankcji. Zdaniem autora, sankcje podatkowe, podobnie jak sankcje administracyjne nie stanowią jednorodnej kategorii, w ich przypadku - jak podkreśla-

mamy do czynienia z sankcjami podatkowymi finansowymi i niefinansowymi, z tym jednak, że finansowe sankcje podatkowe dzielą się dalej na sankcje egzekucyjne i sankcje podatkowe mające charakter kar pieniężnych /s.36/. Z rozważań autora wynika, że przepisy podatkowe przewidują szereg sankcji podatkowych zarówno egzekucyjnych /np. brak odliczenia podatku naliczonego, brak możliwości skorzystania z obniżonej wysokości podatku/, jak i mających charakter kar pieniężnych /s.38/. Zwraca także uwagę, że w przypadku niektórych sankcji podatkowych określenie ich charakteru jest trudne, gdyż posiadają one cechy właściwe zarówno dla sankcji egzekucyjnych, jak i kar pieniężnych /s.39/, na podstawie literatury oraz orzecznictwa TK. Autor przyjmuje, że sankcje administracyjne dzielą się na niefinansowe i finansowe, pełnią one różne funkcje, przy czym głównie wskazuje się na ich funkcję prewencyjną, represyjną, restytucyjną, wychowawczą i motywacyjną /s.41/.

2. W rozdziale II autor zajmuje się administracyjnymi karami pieniężnymi /s.43-134/, jest to najobszerniejszy rozdział, w którym autor podjął 12 szczegółowych zagadnień. Na uwagę zasługują szczegółowe rozważania dotyczące kwalifikacji administracyjnych kar pieniężnych do poszczególnych gałęzi prawa /s.44 in./. W tej kwestii odnosi się do literatury przedmiotu, omawiając poglądy poszczególnych autorów, czyniąc to w sposób wyczerpujący, odwołuje się także do orzecznictwa sądowego. A jakie jest zdanie autora w stosunku do omawianych poglądów, tego mi zabrakło /s.55/.

Autor odwołuje się także do poglądów wyrażonych w rezolucji przyjętej na XIV Kongresie AIDP, rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, orzecznictwa ETPC, TSUE. Zauważa także, że jego zdaniem znaczna część regulacji krajowych przewidujących administracyjne kary pieniężne za delikty związane z wykonywaniem transportu drogowego stanowi implementację prawa unijnego /s.61/, stąd szerzej odnosi się do orzecznictwa TSUE. Podkreśla, że w ujęciu ETPC i TSUE pojęcie sprawy karnej ma charakter autonomiczny, co oznacza, że administracyjna kara pieniężna, pomimo, że zakwalifikowana jako sankcja administracyjna w prawie krajowym może stanowić sankcję karną w aspekcie konwencyjnym oraz Karty Praw Podstawowych UE /s.63/.

Następnym tematem rozważań autora są funkcje administracyjnych kar pieniężnych /s.63 in./, w tym zakresie analizuje poglądy doktryny i orzecznictwo. Podejmuje próbę analizy funkcji karnych z odwołaniem się do poglądów niektórych karnistów, szeroko do A.Marka /s.67 in./, czyniąc to poprawnie.

Autor widzi podobieństwo między funkcjami sankcji administracyjnych i funkcjami sankcji karnych /s.70 in./. Dlatego też-jego zdaniem-znaczna część funkcji pełnionych przez administracyjne kary pieniężne pokrywa się z funkcjami przewidzianymi i realizowanymi przez sankcje karne, stąd te instrumenty mają bardzo zbliżony charakter. Z rozważań autora wynika, że piśmiennictwo i orzecznictwo często wskazuje, że kary administracyjne mają stanowić środek przymusu dla realizacji normy prawnej, a sankcje karne odpłatę za popełniony czyn niedozwolony /s.70/.

Według autora definiowanie charakteru sankcji w oparciu o funkcje sankcji jest zawodne i może prowadzić do błędnych wniosków. Dlatego krytycznie odnosi się on do często prezentowanego w doktrynie i orzecznictwie kryterium pierwszorzędnej funkcji sankcji, jako w zasadzie drugiego obok formalnej kwalifikacji, kryterium określającego charakter administracyjnych kar pieniężnych /s.72/. Na uwagę zasługują wywody dotyczące przedmiotu ochrony w kontekście kryteriów określających charakter odpowiedzialności za delikty administracyjne /s.73 in./. Zdaniem autora, na gruncie deliktów administracyjnych zasadne jest wyróżnienie ogólnego, rodzajowego i indywidualnego przedmiotu ochrony /s.74/, odwołuje się przy tym np. do ustawy o transporcie drogowym i ustawy SENT /ustawa o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi /. Kolejnym tematem rozważań w tym rozdziale jest problem dolegliwości sankcji /s.80 in./. Autor uważa, że element dolegliwości sankcji jako jednego z najważniejszych kryteriów, które definiują istotę kary nie jest wystarczająco dostrzegany w literaturze i orzecznictwie sądów i TK /s.80/. Autor zauważa, że administracyjne kary pieniężne co do zasady różnią się od sankcji karnych dolegliwością, zarówno w wymiarze rodzajów kar, gdyż w katalogu sankcji karnych oprócz kar finansowych znajdują się również kary izolacyjne oraz ograniczające wolność osobistą /s.82/.

Autor podkreśla, że ocenie dolegliwości sankcji służą także argumenty natury historycznej i porównawczej, które omawia /s.88 in./. Uważa przy tym, że analiza administracyjnych kar pieniężnych pod kątem ich surowości prowadzi do wniosku, że są one podobnie dolegliwe jak kary finansowe orzekane w reżimach odpowiedzialności stricte karnej za przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia /s.88/. Autor zwraca także uwagę na praktykę stosowania sankcji pieniężnych /s.92 in./, dochodzi do wniosku, że stosowanie kar pieniężnych stanowi jedno z kryteriów definiujących ich charakter, gdyż ta sama kara pieniężna, w zależności od sposobu operowania nią przez organ lub sąd może mieć różny charakter /s.96/. Autor analizuje charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w poszczególnych ustawach regulujących transport drogowy w świetle orzecznictwa /ustawa o transporcie drogowym, ustawa-Prawo o ruchu drogowym, ustawa SENT, ustawa o drogach publicznych, ustawa o odpadach, ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, ustawa o przewozie towarów/-s.96 in. Analizuje także wzorce konstytucyjne /s.124 in./, wzorce konwencyjne /s.129 in./ oraz wzorce prawa unijnego /s.130/. Kończąc rozważania w tym rozdziale autor zauważa, że nietrafny jest często prezentowany w doktrynie i orzecznictwie pogląd, że kryterium decydującym o charakterze sankcji, a w konsekwencji zakwalifikowania ich do jednej z tradycyjnie przyjmowanych gałęzi prawa /karnego albo administracyjnego/ jest ich pierwszorzędna funkcja /s.132/. Zdaniem autora jest to kryterium zawodne. Uważa więc, że kryteriami na podstawie których powinno następować określenie charakteru prawnego odpowiedzialności przewidującej stosowanie administracyjnych kar pieniężnych są: kwalifikacja kar pieniężnych do określonej gałęzi prawa, charakter naruszenia, w ramach którego należy uwzględniać przedmiot ochrony, deklarowany przez ustawodawcę cel ich stosowania, ich rzeczywistą funkcję oraz stopień dolegliwości, a także praktykę stosowania przez organy i sądy /s.133/.

3. W rozdziale III autor zajmuje się winą /s.135-186/ odnosząc się do winy jako: przesłanki odpowiedzialności za delikt administracyjny, jako element limitujący wysokość kary, jako okoliczność uzasadniająca odstąpienie od nałożenia kary, jako przesłanka odpowiedzialności za delikty

uregulowane w poszczególnych ustawach, compliance jako okoliczność wyłącza-
 czająca zawinione działanie. Autor analizuje poglądy doktryny i orzecznictwa, zauważając, że w orzecznictwie TK, SN, sądów administracyjnych przeważa
 pogląd, że odpowiedzialność za delikty administracyjne zagrożone karami
 pieniężnymi jest odpowiedzialnością obiektywną-niezależną od winy /s.136/.
 Zdaniem autora, znaczna część przedstawicieli doktryny wyraża pogląd, że
 jeżeli chodzi o odpowiedzialność za delikty administracyjne, że nie jest
 to odpowiedzialność karna i ma ona charakter odpowiedzialności obiektyw-
 nej, w tym sensie, że stwierdzenie zawinionego charakteru przedmiotowego
 naruszenia nie jest konieczną przesłanką jej zastosowania /s.139/. Jedno-
 cześnie autor zauważa, że pojawiają się poglądy o konieczności uwzględnia-
 nia elementu subiektywnego przy stosowaniu kar pieniężnych /poglądy
 przedstawicieli doktryny prawa karnego, jak i administracyjnego, następnie
 omawia te poglądy-s.147 in./. Zdaniem autora, odpowiedzialność za delikty
 administracyjne ma charakter hybrydowy, tj. administracyjno-karny, czyli
 opiera się na winie, z tym, że nie rozumianej identycznie jak w prawie
 karnym /s.163/. Odnosi się następnie autor do winy jako elementu limitu-
 jącego wysokość kary /s.172 in./. Przyjmuje, że na gruncie administracyj-
 nych kar pieniężnych, winę należy rozpatrywać w dwóch aspektach: warunkują-
 cy przypisanie odpowiedzialności i limitujący wysokość kary, identycznie
 na gruncie prawa karnego sensu stricto wino ma również dwa aspekty: warun-
 kujący przypisanie odpowiedzialności i limitujący wysokość kary /s.174/.
 Zdaniem autora w przypadku administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie
 określonych /mających sztywne stawki/ limitująca funkcja winy powinna
 zostać uwzględniona w ramach instytucji odstąpienia od nałożenia kary
 /s.177/. Następnie analizuje on winę jako przesłankę odpowiedzialności
 za delikty uregulowane w poszczególnych, wybranych przez niego ustawach
 /s.177 in./. Podejmuje także problem compliance jako okoliczność wyłą-
 czającą zawinione działanie /s.182 in./. Rozważania w rozdziale III autor
 kończy syntetycznymi wnioskami /s.185 in./, wyraża przy tym przekonanie, że
 w perspektywie najbliższych lat czy kilkunastu lat spory w doktrynie
 i orzecznictwie nie będą dotyczyć tego, czy wino stanowi przesłankę

odpowiedzialności za delikt administracyjny, ale spory będą dotyczyć koncepcji winy jako przesłanki odpowiedzialności za delikty administracyjne /s.186/. Warto zauważyć, że autor podejmuje "miękką" polemikę z poglądem H. Izdebskiego, warto by szerzej się do tego odniósł. Zauważono powtórzenia dotyczącego wyroku WSA w Opolu /s.170 i 194/.

4. W rozdziale IV autor zajmuje się okolicznościami wyłączającymi odpowiedzialność /s.187-204/, odnosząc się do przesłanek: wyłączających odpowiedzialność w ustawie o transporcie drogowym, ustawie-Prawo o ruchu drogowym, ustawie SENT, ustawie o drogach publicznych, ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych, analizuje także pojęcie siły wyższej. Jednocześnie zauważa, że autor, że nieuregulowanie wprost w przepisach siły wyższej nie oznacza, że powinna być w praktyce uwzględniana, powinna natomiast być uwzględniana poprzez odwołanie się bezpośrednio do wartości konstytucyjnych /s.191/. Nie odniósł się autor szerzej do projektu i jego dalszych losów /s.198/.

5. W rozdziale V zajmuje się odstąpieniem od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej /s.205-254/, analizując szczegółowo: odstąpienie od nałożenia kary a okoliczności wyłączające odpowiedzialność, odstąpienie od nałożenia kary, pouczenie, odstąpienia od nałożenia kary, która nie stanowi pomocy publicznej, ulgi w zapłacie kary, problem kar w konkretnej wskazanej wysokości. Zdaniem autora mechanizm odstąpienia od nałożenia kary najmocniej wyraża charakter administracyjnych kar pieniężnych /s.205/. Rozważania zawarte w rozdziale V są interesujące, a przy tym odwołujące się do praktyki, stąd przydatne dla niej. Autor uważa, że instytucja odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w zakresie dotyczącym deliktów administracyjnych związanych z przewozami drogowymi stanowi nowe rozwiązanie, które najmocniej wyraża charakter administracyjnych kar pieniężnych /s.253/.

6. W rozdziale VI autor zajmuje się zbiegiem odpowiedzialności za delikty administracyjne /s.255-288/, odnosząc się do tożsamości sprawy /idem/, zbiegów odpowiedzialności za delikty z ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, ustawy-Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o drogach publicznych, ustawy o transporcie drogowym oraz

ustawy SENT, zbiegu odpowiedzialności jako przesłanka odstąpienia od nałożenia kary i dyrektywa wymiaru kary w k.p.a.

Zdaniem autora zbieg odpowiedzialności za delikt administracyjny z odpowiedzialnością za przestępstwo lub wykroczenie oraz odpowiedzialności za inny delikt administracyjny jest problemem złożonym /s.255/.

Powyższe wynika - jego zdaniem - z faktu, że odpowiedzialność za delikty administracyjne zagrożone wysokimi karami pieniężnymi stała się odpowiedzialnością równoległą, co powoduje, że niejednokrotnie te same czyny zagrożone są karą za przestępstwo lub wykroczenie, jak i administracyjnymi karami pieniężnymi przewidzianymi w różnych ustawach. Autor pod pojęciem zbiegu rozumie również kumulację odpowiedzialności.

Autor zauważa, że polskie sądy administracyjne w większości w sprawach dotyczących zbiegu deliktów administracyjnych związanych z przewozami drogowymi, w zakresie dotyczącym tożsamości zachowania, jako kryterium przyjmują nie tylko tożsamość zdarzenia, rozumianą jako istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności, ale również tożsamość dobra prawne chronionego, rozumianą jako jego identyczność /s.265/. Autor prezentuje stanowisko, że z jego rozważań dotyczących zbiegu odpowiedzialności za delikty administracyjne z odpowiedzialnością za przestępstwo, wykroczenie lub inny delikt administracyjny wynika, że jest to bardzo złożone zagadnienie, zarówno z przyczyn teoretycznych i praktycznych związanych ze stosowaniem administracyjnych kar pieniężnych /s.287/. Zagadnienie to zostało uregulowane w niektórych ustawach, przewidujących administracyjne kary pieniężne. Autor widzi możliwość wprowadzenia rozwiązania legislacyjnego w postaci konstrukcji idealnego zbiegu deliktów funkcjonującej w przypadku zbiegu odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością za wykroczenia lub odpowiedzialnością karne-skarbową /s.288/. Uważa przy tym, że na gruncie administracyjnych kar pieniężnych konieczne jest również przyjęcie, że obowiązują reguły wyłączenia wielości ocen, tj. zasada specjalności, zasada pochłaniania i zasada subsydiarności /s.288/.

7. Następne rozważania zostały zatytułowane "Postulaty de lege ferenda", bez wyróżnienia rozdziału /s.289-291/. Przedstawione przez autora postulaty /4/ zasługują na uważne przestudiowanie, niewątpliwie są one efektem dokonanych rozważań, powinny być jednak ujęte np. punktowo, gdyż zaproponowane ujęcie sprawia wrażenie chaotycznego.

8. Pracę w wersji merytorycznej zamyka zakończenie /s.292-297/, jest one zwarte, ale oddające istotę rozważań. Zdaniem autora, cel badawczy udało się zrealizować. Wyraża także przekonanie, że przyjęte przez niego metody badawcze pozwoliły na wskazanie kryteriów w oparciu o które powinno następować określenie charakteru administracyjnych kar pieniężnych /s.292/. Uważa, że analiza charakteru administracyjnych kar pieniężnych w oparciu o przyjęte kryteria pozwoliła mu na wniosek, że mają one charakter hybrydowy, tj. administracyjno-karny /s.293/. Podkreśla przy tym, że ponoszenie odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi wymaga indywidualizacji /s.294/. Autor na gruncie odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi skłania się do definiowania winy jako zarzucalnego braku należytej staranności wymaganej w danych okolicznościach w organizacji działalności podmiotu oraz w nadzorze nad tą działalnością /s.294/.
9. Bibliografia jest obfita, szczególnie dotyczy to literatury przedmiotu, akty prawne nie posiadają jednak tekstów jednolitych, nie zachowano także chronologii, podobna sytuacja występuje w orzeczeniach.

III. Uwagi końcowe

1. Autor podjął się trudnego, ale ambitnego zadania, które wykonał prawidłowo. W warstwie merytorycznej problematyki administracyjnych kar pieniężnych w transporcie drogowym porusza się niezwykle swobodnie. Szeroko odnosi się do poglądów innych autorów, stosunkowo rzadko podejmuje z nimi polemikę, ale wyraża własne stanowisko, które nie zawsze musi być przekonujące, ale ma do niego prawo.

2. Język rozprawy jest zrozumiały, nieliczne literówki, np.: s.53-T.Liszczy, s.160-kodeks przedwojenny, a nie k.k. z 1932 r., przypis 203, s.88, zauważalne jest doświadczenie zawodowe autora, jeżeli chodzi o problematykę transportu drogowego, oraz ocenę orzecznictwa sądowego.

3. Rozprawa doktorska ma charakter twórczy, świadczy o wysokim stopniu wiedzy merytorycznej autora, który chciał przekazać ją aż w nadmiarze, stąd niektóre fragmenty są bardzo szczegółowe i wykraczają poza temat główny, co nie jest zarzutem. Rozprawa zawiera w sobie znaczny - co należy podkreślić - ładunek krytycznej analizy i samodzielności autora. Jest to niewątpliwie rozprawa interesująca, zawiera wątki interdyscyplinarne, pożyteczne, a przy tym oddająca także zainteresowania osobiste i zawodowe autora.

4. Rozprawa doktorska mgr Dawida Korczyńskiego pt. "Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych w transporcie drogowym" stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, spełnia więc wymogi rozprawy doktorskiej określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce /Dz.U.z 2023 r., poz. 742 ze zm./ i może stanowić podstawę do przeprowadzenia dalszych czynności w postępowaniu o nadanie stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

29. 04, 2024 r.

