

Szczecin, dnia 6 sierpnia 2024 r.

Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Szczecińskiego

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgra Kamila Krauschara

pt. *Postępowanie dowodowe w procesie dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (ss. 300 + wykazy materiałów źródłowych)*

I. Podstawa prawna sporządzenia recenzji

Recenzję sporządzono w związku z uchwałą nr 345/2023 Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 27 marca 2023 r. Przedmiotem recenzji jest ocena rozprawy doktorskiej pt. *Postępowanie dowodowe w procesie dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, przygotowanej przez mgra Kamila Krauschara pod kierunkiem prof. UW dr hab. Elżbiety Chojna-Duch. Recenzję przygotowano z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.) w związku z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 z późn. zm.).

II. Sposób określenia obszaru badań oraz sformułowania tytułu dysertacji

Prowadzenie badań w obszarze prawa finansów publicznych może polegać zarówno na rozpoznawaniu i rozwiązywaniu problemów o charakterze szczegółowym, jak i systemowym (przekrojowym). W recenzowanej dysertacji wybrano ten pierwszy model naukowych peregrynacji wymagający rozwiązania wielu cząstkowych problemów, a następnie sformułowania kompleksowych ustaleń, ocen, wniosków i postulatów. Wielokrotnie podejmowano badania naukowe w obszarze prawnej problematyki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Względnie często

przedmiotem zainteresowania badaczy są: przesłanki pozytywne i negatywne tej odpowiedzialności, szczególny charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz jej relacje wobec innych reżimów odpowiedzialności (karnej, karnej skarbowej, cywilnoprawnej, pracowniczej), rodzaje i charakter sankcji za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zakres odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych. W okresie 20 lat obowiązywania ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nieczęsto przedmiotem monograficznych opracowań były kwestie proceduralne związane z tym reżimem odpowiedzialności. Jedną z najistotniejszych kwestii proceduralnych jest postępowanie dowodowe w procesie dochodzenia tej odpowiedzialności, której dotychczas nie objęto szczegółowymi badaniami. Epizodycznie kwestie takie są analizowane przy okazji rozwiązywania innych problemów dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dotychczas w doktrynie prawa finansowego nie wykazywano większego zainteresowania problematyką dowodów i postępowania dowodowego dotyczącego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wielokrotnie natomiast badano takie zagadnienia w kontekście postępowania podatkowego oraz prawa karnego skarbowego. Identyfikacja tego problemu badawczego i jego rozwiązanie przez Doktoranta to ważny wkład do dorobku doktryny prawa finansów publicznych. W syntetycznym wprowadzeniu do istoty badanego problemu Autor wyodrębnia główne etapy normatywnego ujęcia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej (według okresów kolejno obowiązujących ustaw o Prawie budżetowym od 1958 r. do 1998 r.), a następnie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (stosownie do czasu obowiązywania ustawy o finansach publicznych z 1998 r. oraz ustawy z 2004 r. kompleksowo regulującej zasady tej odpowiedzialności).

Prowadzenie badań wymagało w pierwszej kolejności ustalenia sposobu rozumienia pojęć „dyscyplina budżetowa” oraz „dyscyplina finansów publicznych”, których ustawodawca nie zdefiniował. Niezbędne było także zidentyfikowanie celów, które powinny być osiągnięte poprzez ustalenie i stosowanie zasad badanego reżimu odpowiedzialności. Doktorant trafnie wskazuje na podstawowy cel takiego reżimu odpowiedzialności, którym ma być „zapewnienie poszanowania wartości ochrony bezpieczeństwa i porządku sektora finansów publicznych” (s. 18). Z uwagi na zakres praw i obowiązków stron postępowania w sprawie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych niezbędne było ustalenie desygnatów pojęcia „dowód” przyjmowanego dla potrzeb prowadzenia postępowania dowodowego w sprawach takiej odpowiedzialności. Konkludując, odniesienie

się do potrzeby dokonania takich ustaleń było inspiracją do sprecyzowania problemu badawczego i delimitacji granic prowadzenia badań.

Realizacja zadania badawczego wymagała od Autora połączenia kwestii regulowanych przepisami prawa budżetowego oraz prawa finansów publicznych. Dokonano również odniesień do określonych instytucji uregulowanych w aktach prawa normujących kwestie ustrojowe, zadania i elementy gospodarki finansowej różnych jednostek sektora finansów publicznych, np. jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, organów władzy publicznej (w tym administracji rządowej, kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów), PAN, ZUS. Wymagało to odpowiedniego doboru prezentowanych zagadnień i zachowania między nimi właściwych proporcji. Zadanie to Doktorant zrealizował w sposób właściwy. W świetle powyższych uwag pozytywnie oceniam sposób wyznaczenia granic problematyki prawnej poddanej badaniom, jak i zredagowania tytułu dysertacji. Dokonane w tym obszarze ustalenia Doktoranta pozostają w spójnych relacjach. Prawidłowa delimitacja obszaru badawczego umożliwia przeprowadzenie szczegółowych i pogłębionych rozważań oraz sformułowanie ocen dotyczących istoty dowodów oraz zakresu i znaczenia postępowania dowodowego przeprowadzanego w celu dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Skonkretyzowany i rozwiązany przez Doktoranta problem badawczy jest oryginalny i w pełni aktualny z uwagi na współczesne wyzwania dotyczące funkcjonowania sektora finansów publicznych w ujęciu kompleksowym oraz z punktu widzenia działalności poszczególnych jednostek organizacyjnych zaliczonych do tego sektora. Poddana naukowej kwerendzie problematyka prawna dotycząca postępowania dowodowego w procesie dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest doniosła i wymagająca zastosowania metod naukowych. Ponadto jest to zagadnienie wewnętrznie złożone, ponieważ zostało unormowane nie tylko w aktach prawa finansów publicznych, ale również w aktach prawa konstytucyjnego, prawa samorządu terytorialnego, prawa administracyjnego, prawa cywilnego, prawa karnego oraz prawa ubezpieczeń społecznych.

III. Cele rozprawy, hipotezy oraz zastosowane metody badawcze

We wprowadzeniu rozprawy doktorskiej (s. 8-33) przejrzysto sformułowano zasadniczy cel dysertacji, którym jest „analiza prawna charakteru postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym interpretacja przepisów w zakresie dochodzenia odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy”. Doktorant wstępnie założył wieloaspektowy charakter tego postępowania, które łączy funkcje represyjne, gwarancyjne,

edukacyjne, egzekucyjne oraz restytucyjne (s. 20). Determinantami kreującymi odrębny reżim odpowiedzialności za popełnienie deliktu finansowego mają być czynniki natury socjologicznej, prawnej i ekonomicznej.

Doktorant sformułował hipotezy badawcze dotyczące: adekwatności reżimu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do egzekwowania penalizacji deliktów finansowych skatalogowanych przez ustawodawcę, a także wpływu konstrukcji prawnej tego reżimu na zapewnienie ochrony ładu finansów publicznych (s. 23). Z uwagi na granice obszaru badań, wyznaczone w tytule rozprawy doktorskiej, proces weryfikacji hipotez badawczych skoncentrowano na: płaszczyznach dowodowych, zakresie swobodnego działania jednostek sektora finansów publicznych w dochodzeniu odszkodowania deliktowego za szkodę wywołaną działaniem lub zaniechaniem sprawcy, analizie spójności pozyskiwania i gromadzenia danych osobo-poznawczych w przyjętych unormowaniach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, badaniu dynamiki ustawowego prawa do obrony i jego wykorzystywaniu przez obwinionego do działań paraliżujących w postępowaniu dowodowym, uniwersalizmie zastosowanych wymiarów czasowych przedawnienia karalności i mechanizmów proceduralnych (s. 24). Hipotezy badawcze uzupełniono o kilka szczegółowych pytań badawczych dotyczących praktyki organów procesowych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i jej relacji do normatywnego modelu tej odpowiedzialności. Przyjęcie takich założeń koncepcyjnych potwierdza wieloaspektowy charakter zadania badawczego, które zrealizował Doktorant. Jednocześnie pozytywnie wpływa na dyscyplinę prowadzenia badań i zabezpiecza Autora przed wkraczaniem w obszary, które nie są bezpośrednio związane z tytułowym zagadnieniem rozprawy doktorskiej.

Sformułowane cele, a także przyjęte przez Doktoranta hipotezy i pytania badawcze tworzą spójną i oryginalną koncepcję dysertacji umożliwiającą prowadzenie badań nad problematyką o doniosłym znaczeniu prawnym, jak również ekonomicznym i społecznym. Dokonano właściwego doboru problemów badawczych, które pozostają w relacjach gwarantujących prowadzenie w wytyczonym obszarze badawczym wielowątkowych i złożonych analiz dotyczących materiału normatywnego oraz dorobku doktryny prawa i judykatury. W prowadzonych badaniach Autor zachował właściwe proporcje między zagadnieniami o charakterze teoretycznym i praktycznym, a także podjął udane próby formułowania ocen o charakterze uniwersalnym oraz szczegółowym.

W rozważaniach zmierzających do rozwiązania zidentyfikowanych problemów zastosowano właściwe metody badawcze, adekwatne w kontekście przyjętych założeń i

koncepcji delimitacji obszaru badań. W najszerszym zakresie zastosowano metodę dogmatycznoprawną poddając analizie i ocenie materiał normatywny oraz dorobek doktryny odnoszący się tytułowego zagadnienia. Posłużono się także metodą historycznoprawną w celu porównania zmian w ustawodawstwie oraz ustalenia kierunków ewolucji w reżimie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i jej wpływu na orzecznictwo właściwych organów. Metodę egzegezy wykorzystano do zidentyfikowania określeń używanych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, których ustawodawca nie zdefiniował.

Wprowadzenie, jako wyodrębniona część rozprawy doktorskiej, zawiera wszystkie niezbędne elementy treści dotyczące przyjętych autorskich założeń koncepcyjnych, zastosowanych metod badawczych, struktury rozprawy oraz wykorzystanych źródeł. Jednoznacznie określono także datę obowiązującego stanu prawnego uwzględnionego w prowadzonych badaniach, tzn. dzień 31 grudnia 2023 r.

IV. Struktura i szczegółowa ocena rozprawy doktorskiej

Konstrukcję rozprawy doktorskiej determinują wyznaczony w jej tytule zakres przedmiotowy oraz przyjęta przez Autora koncepcja badawcza. Rozprawa składa się z: wprowadzenia, siedmiu rozdziałów (w każdym wyodrębniono podsumowanie), zakończenia, a także z załączników, w których zamieszczono wykazy wykorzystanych: aktów prawnych, literatury przedmiotu, orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i sądów (powszechnych i administracyjnych), orzeczeń komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rozstrzygnięć nadzorczych wojewody, innych materiałów. Sporządzono także wykaz zamieszczonych w pracy tabel.

W rozprawie można wyodrębnić kilka obszarów badań. Pierwszy dotyczy sposobu rozumienia pojęcia „dowody” w prawie, doktrynie i judykaturze oraz ich klasyfikacji z wykorzystaniem różnych kryteriów. Drugi obszar obejmuje ustalenie miejsca postępowania dowodowego w dochodzeniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i materialnoprawnych oraz proceduralnych aspektów tej odpowiedzialności. W ramach trzeciego obszaru zawarto rozważania dotyczące nadużycia praw procesowych w dochodzeniu badanej odpowiedzialności. Czwarty obszar odnosi się do czynności orzeczniczych związanych z wymiarem i dolegliwością kar. Wskazane wyżej grupy problemów zdeterminowały główne kierunki badań prowadzonych przez Doktoranta. Poprawna jest kolejność poszczególnych rozdziałów rozprawy doktorskiej. Ich objętość jest zróżnicowana i wynosi od 26 do 54 stron. Jest to efekt odpowiedniej selekcji i systematyki

konkretnych zagadnień badawczych, które łącznie wpisują się w autorską koncepcję analizy i oceny normatywnie uregulowanego postępowania dowodowego prowadzonego w celu wyegzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W rozdziale pierwszym dokonano niezbędnego uporządkowania aparatu pojęciowego dotyczącego dowodu i czynności dowodowych, a także sklasyfikowano dowody z wykorzystaniem różnych kryteriów. W tym celu odwołano się do regulacji prawnych, ustaleń doktryny prawa i dorobku orzeczniczego sądów. Systematyzując dowody wyodrębniono następujące ich rodzaje: osobowe i rzeczowe, bezpośrednie i pośrednie, pierwotne i pochodne, mające walor naukowy (opinie specjalistyczne). Autor, powołując się na pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy stwierdza, że opinia biegłych powinna zawierać nie tylko ostateczną konkluzję, ale również drogę prowadzącą do odpowiedzi na postawione pytania (metody i sposób prowadzenia badań, przywoływać argumenty oparte na ustalonych okolicznościach). Ostatecznie to jednak organ, na podstawie swobodnej oceny dowodów, dokonuje obligatoryjnej oceny wartości dowodowej sporządzonej opinii (s. 49-50). Z wywodów Autora wynika, że prezentuje pogląd o jednowymiarowości opinii specjalistycznej, tzn. zawierającej tylko jedną ostateczną konkluzję. Okoliczności towarzyszące naruszeniom dyscypliny finansów publicznych w praktyce mogą być bardziej złożone, a źródłem licznych wątpliwości są często różne interpretacje przepisów prawnych. Czy jest możliwe dopuszczenie jednej lub więcej opinii wielowymiarowych, z których każda zawiera kilka odmiennych konkluzji. Można postawić pytanie, jak w takiej sytuacji organ będzie dokonywał oceny wartości dowodowej przedstawionej opinii (jednej lub wielu)?

Reasumując, rozważania zawarte w rozdziale pierwszym rozprawy doktorskiej pełnią funkcję porządkującą i wprowadzającą do badań prowadzonych w następnych rozdziałach. Niezbędne dla prowadzenia dalszych pogłębionych badań było ustalenie sposobów rozumienia terminów „dyscyplina budżetowa”, „finanse publiczne”, „dyscyplina finansów publicznych”, „dowód”, „czynności dowodowe”, „odpowiedzialność”. Doktorant dobrze zrealizował to zadanie, a końcowe konkluzje są spójne z rozważaniami zamieszczonymi w rozdziale pierwszym. Krytyczne uwagi Autora są w pełni uzasadnione i należy zgodzić się ze sformułowaną oceną, według której reżim odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie jest wewnętrznie spójny, a także wykazuje braki w zakresie konsolidacji i korelacji poszczególnych elementów.

Przedmiotem analiz ujętych w rozdziale drugim rozprawy doktorskiej są kwestie dotyczące charakteru dogmatyczno-empirycznego postępowania dowodowego prowadzonego w celu wyegzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zbadano wpływ dorobku orzecznictwa na kształtowanie normatywnego modelu tej odpowiedzialności, w tym w szczególności na wzorzec postępowania dowodowego. Trafnie zaakcentowano istotną rolę dowodów osobowych i związane z nimi ograniczenia mające źródło w prawie unormowanych tajemnicach zawodowych. W związku z tym szczegółowo zbadano instytucję świadka, biegłego oraz pozycję prawną osoby obwinionej. Swoje rozważania Autor osadził w szerszym kontekście, tzn. ustawowo sformułowanych zasad: odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy, zgłoszenia sprzeciwu, czasu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, braku poczytalności sprawcy lub świadomości bezprawności zachowania, bezpośredniego stosowania ustawy nowej oraz względniejszej dla sprawcy, niezależności odpowiedzialności oraz zawieszenia i umorzenia postępowania, wyłączenia odpowiedzialności, odszkodowania za spowodowaną szkodę. Należy podkreślić, że Doktorant przedstawia istotę tych zasad nie tylko w ujęciu teoretycznym, ale również praktycznym wykorzystując w tym celu orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz sądów administracyjnych. Prowadzone w tym zakresie rozważania są wielowątkowe, spójne i kompletne.

Autor trafnie wskazuje, że ocena stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych bezpośrednio wpływa na dochodzenie odpowiedzialności z tego tytułu (s. 91-92). Badając kryteria, którymi powinien kierować się organ orzekający dokonujący takiej oceny, Doktorant wymienia m.in. wysokość skutku finansowego naruszenia. Czy w tym kontekście organ orzekający powinien jedynie uwzględniać nominalną kwotę skutku finansowego, czy też badać relację zachodzącą między kwotą skutku finansowego a pełną kwotą, którą w ramach danej podziałki klasyfikacji budżetowej może dysponować sprawca deliktu finansowego? Można tę wątpliwość zilustrować następującym przykładem: w jednym przypadku skutek finansowy deliktu to 50 tysięcy złotych a całkowita kwota będąca w dyspozycji sprawcy wynosi trzysta tysięcy złotych, natomiast w innym przypadku skutek finansowy deliktu to 50 tysięcy złotych a całkowita kwota będąca w dyspozycji sprawcy wynosi 6 milionów złotych. W opisanej sytuacji każdy ze sprawców swoim działaniem lub zaniechaniem doprowadza do takiego samego skutku finansowego w wymiarze nominalnym.

Doktorant bardzo szczegółowo omawia i ocenia unormowania dotyczące ograniczeń dowodów z zeznań świadka obejmujących informacje objęte obowiązkiem zachowania określonej tajemnicy zawodowej. W tym kontekście wymieniono następujące tajemnice zawodowe: sędziowską, komorniczą, radcowską, adwokacką, kontroli państwowej, kontroli skarbowej, psychiatryczną, pracowniczą, prokuratorską (s. 116). Czy w kontekście badanej problematyki Autor przyjmuje, że jest to katalog zamknięty takich tajemnic zawodowych? W

ramach szeroko rozumianych finansowych tajemnic zawodowych, oprócz wymienionej tajemnicy kontroli skarbowej, występują także: tajemnica bankowa (zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 29.08.1997r. Prawo bankowe osoby zatrudnione w banku oraz osoby, za których pośrednictwem bank wykonuje czynności bankowe, są obowiązane zachować tajemnicę bankową, która obejmuje wszystkie informacje dotyczące czynności bankowej, uzyskane w czasie negocjacji, w trakcie zawierania i realizacji umowy, na podstawie której bank tę czynność wykonuje) lub tajemnica ubezpieczeniowa (zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej osoby zatrudnione w zakładzie ubezpieczeń, a także osoby i podmioty, za pomocą których zakład ubezpieczeń wykonuje czynności ubezpieczeniowe, są obowiązane do zachowania tajemnicy dotyczącej poszczególnych umów ubezpieczenia). Podobne unormowania zawarte są także w ustawie z dnia 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz w ustawie z dnia 11.05.2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym.

Oryginalne są pogłębione rozważania Autora dotyczące ograniczenia bezkarności obwinionego w postępowaniu się nieprawdą w toku postępowania. Pomimo pewnych wątpliwości można generalnie zaakceptować końcowe wnioski *de lege ferenda* Doktoranta dotyczące zrównania pozycji procesowych obwinionego i świadka w zakresie prawdomówności (s. 124).

W rozdziale trzecim rozprawy doktorskiej przedstawiono efekty badań dotyczących materialnoprawnych aspektów dochodzenia odpowiedzialności w postępowaniu dowodowym. Uwaga Autora została skupiona na przetwarzaniu danych w celu prawidłowego dochodzenia odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy, a także zakresie ich pozyskiwania i gromadzenia przez organ procesowy w fazie *in rem* oraz *ad personam*. Wskazuje na gwarancyjne funkcje zasad konstytucyjnych (zasada legalizmu, zasada ochrony prawa do prywatności) w odniesieniu do pozycji obwinionego, o którym organ procesowy gromadzi i przetwarza dane w związku z zarzutem popełnienia przez niego deliktu finansowego. Krytycznie ocenia zaniechanie prawodawcy dotyczące unormowania zakresu i rozmiaru pozyskiwania danych osobowych o obwinionym i w tym dostrzega uzasadnienie do prowadzenia badań pozycji obwinionego w tym obszarze. Zgłasza wniosek *de lege ferenda* o potrzebie zamieszczenia w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych „przepisu stanowiącego delegację do uregulowania zakresu gromadzenia danych osobowych obwinionego...” (s. 136). Można jednak wyrazić pewną wątpliwość, czy ustawodawca powinien upoważnić do takiej regulacji w akcie wykonawczym? Z uwagi na doniosłość takiej regulacji dla pozycji obwinionego w postępowaniu i gwarancje ochrony jego

praw można postulować wyczerpujące unormowanie wprost w ustawie zakresu gromadzonych danych o obwinionym? Rozważania zawarte w tym rozdziale obejmują także materialnoprawne aspekty wyrównania przez sprawcę uszczerbku finansowego w sektorze finansów publicznych.

Przedmiotem rozważań zamieszczonych w rozdziale czwartym rozprawy doktorskiej są nadużycia praw procesowych przez obwinionego realizującego przysługujące jemu prawo do obrony, w tym także przez jego obrońcę (podawane są przykłady różnych działań mogących prowadzić do takich nadużyć). Efektem takich działań może być przewlekłość postępowania, a ostatecznie nawet przedawnienie karalności. Rozwiązanie tych problemów Autor dostrzega we wprowadzeniu „dowodu krzyżowego”, który dotychczas nie był przedmiotem badań w kontekście odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podkreśla, że w niektórych przypadkach inne podmioty niż wymienione w art. 86 ust. 1 u.o.n.d.f.p. mogą posiadać dokumenty niezbędne dla sprawy. Doktorant wyraża radykalny postulat wprowadzenia „odpowiedzialności finansowej za nieudzielenie pomocy organowi orzekającemu w terminie oraz zakresie, o jakie zwrócił się do adresata będącego dysponentem materiałów dowodowych”. Pogląd ten można uznać za ekstremalny, ponieważ jedną z kategorii adresatów, do których zwracałby się organ orzekający o udzielenie pomocy, miałyby być także osoby fizyczne (s. 175-176).

Dyskusyjna jest także propozycja Autora dotycząca wydłużenia terminu przedawnienia lub zmodyfikowania ram i skutków jego biegu, a nawet zróżnicowania wymiaru czasowego przedawnienia karalności z uwagi na rodzaj popełnionego czynu zabronionego (s. 177). Czy realizacja takich postulatów nie wywoła jednak skutków ubocznych w postaci nadmiernego skomplikowania regulacji prawnych kształtujących instytucję przedawnienia karalności, a także mniejszej determinacji organów prowadzących postępowanie poprzez uzyskanie dodatkowego czasu? W efekcie postępowania mogą stać się jeszcze bardziej przewlekłe, ale z przyczyn leżących po stronie organów.

Zagadnienia proceduralne dotyczące dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przedstawiono w rozdziale piątym rozprawy doktorskiej. Rozważania skoncentrowano na szczególnym rodzaju dowodu, jakim jest specjalistyczna opinia. Zbadano możliwości przeprowadzenia takiego dowodu oraz potencjalne trudności związane z jego realizacją. Podjęto także próbę zidentyfikowania motywów organu procesowego decydujących o przeprowadzeniu dowodu z opinii specjalistycznej, wyborze podmiotu opiniującego. W związku z brakiem legalnych definicji pojęć „wiadomości specjalne” oraz „wiedza specjalistyczna”, zastosowanych w treści art. 92 u.o.n.d.f.p.,

Doktorant przedstawia możliwe sposoby ich rozumienia wykorzystując w tym celu dorobek doktryny prawa oraz judykatury.

Według aktualnie obowiązującego stanu prawnego (art. 92 w związku z art. 86 u.o.n.d.f.p.) dopuszczalne jest zasięgnięcie opinii tylko instytucji państwowych i samorządowych, a więc wyłączone jest możliwość zwrócenia się o wydanie opinii przez instytucję niepubliczną. Bariera taka nie jest możliwa do przekroczenia nawet wtedy, gdy określona instytucja niepubliczna posiada największą renomę w zakresie danego rodzaju wiedzy specjalistycznej lub wiadomości specjalnych. Z treści art. 86 oraz art. 92 u.o.n.d.f.p. nie wynika, czy jest dopuszczalne wystąpienie o opinię do zagranicznych instytucji państwowych lub samorządowych. Ponadto należy zwrócić uwagę, że polski ustawodawca wielokrotnie, w treści różnych ustaw, posługuje się określeniem „instytucja państwowa”, ale jej nie definiuje (np. w art. 10a ustawy o Straży Granicznej, w art. 29 ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, w art. 10 ustawy o obronie Ojczyzny równoległe wymienia instytucje państwowe oraz służby lub organy władzy publicznej, a więc pojęcia tego nie traktuje jako synonimu „organ władzy publicznej”). Podobne uwagi można odnieść do pojęcia „instytucja samorządowa”. Na tym tle pojawia się również dylemat, czy uczelnia publiczna posiada przymiot „instytucji państwowej”. Wątpliwości takie pogłębia treść art. 287 ust. 2 pkt 7 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w którym odrębnie wyliczono uczelnię, instytucję państwową, instytucję samorządową oraz jednostkę organizacyjną dysponującą środkami publicznymi. Rozważania Doktoranta dotyczące wyboru podmiotu opiniującego, przedmiotu i zakresu opinii oraz jej wartości w postępowaniu dowodowym są wielowątkowe i niezbędne z punktu widzenia celu prowadzonych badań. Pojawia się jednak fundamentalny problem braku precyzyjnie wyznaczonych przez ustawodawcę granic pojęć „instytucja państwowa” oraz „instytucja samorządowa”. W tym zakresie Autor dostrzega potrzebę dodania w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przepisu określającego rejestr instytucji wskazanych w art. 86 u.o.n.d.f.p. (s. 216). Doprecyzowanie takiego katalogu instytucji jest również konieczne z uwagi na obowiązek udzielania innej pomocy organom właściwym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W rozdziale szóstym rozprawy doktorskiej przeprowadzono analizę i sformułowano oceny dotyczące regulacji prawnych określających system sankcji i zasady ich wymiaru za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podjęto próbę ustalenia wskaźnika dolegliwości sankcji wobec sprawcy deliktu finansowego, a także adekwatności wymierzonej kary do popełnionego czynu. Doktorant ocenia, że aktualny poziom dolegliwości i represyjności kar

stosowanych wobec sprawców deliktów finansowych wymaga zmian zmierzających do zaostrzenia dyrektyw ich wymiaru. Rozważania Autora dotyczą także dyrektyw wymiaru kary oraz przyczyn uzasadniających zastosowanie instytucji odstąpienia od wymierzenia kary.

Z danych liczbowych prezentowanych przez Doktoranta w rozdziale szóstym rozprawy doktorskiej wynikają pewne tendencje, a mianowicie od 2018 r. stopniowo wzrasta liczba osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale jednocześnie utrzymuje się wysoki udział (od 45% do 55%) osób, wobec których odstąpiono od wymierzenia kary. Dostrzegalna jest także dominacja najniższej kary dyscyplinarnej, tzn. kary upomnienia. Sporadycznie stosowana jest kara zakazu dysponowania środkami publicznymi (1 lub 2 przypadki w roku). W odniesieniu do tej ostatniej kary, szczegółowo omawianej na stronach 229-230 rozprawy doktorskiej, w art. 32 ust. 3 u.o.n.d.f.p. przyjęto nietypowe unormowanie, zgodnie z którym ukaranie karą zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi nie ogranicza prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) na wójta, burmistrza i prezydenta miasta. *A contrario*, osoba ukarana taką karą (na okres od 1 roku do 5 lat) nie może kierować np. samorządowym zakładem budżetowym, którego wydatki ujęte w rocznym planie finansowym wynoszą 500 tysięcy złotych, ale po wyborze na stanowisko prezydenta dużego miasta może wykonywać budżet, w którym zaplanowano wydatki przekraczające kwotę 7 miliardów zł (taki budżet uchwalono dla Wrocławia w 2024 r.). Jak można w tym kontekście oceniać przepis art. 32 ust. 3 u.o.n.d.f.p., w tym fenomen jego 20-letniego okresu obowiązywania?

W podsumowaniu do rozważań prowadzonych w rozdziale szóstym Doktorant powraca do postulatu wzmocnienia dolegliwości kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Pojawia się jednak wątpliwość, czy właściwą drogą byłyby zmiany w ustawie (s. 258). Dane statystyczne wskazują, że problemem jest „polityka” orzecznicza organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i ich skłonność do stosowania kary upomnienia. Ustawowy katalog kar wydaje się, że jest optymalny. Zastosowanie kary nagany i kary pieniężnej wywołuje dodatkowe ujemne konsekwencje dla sprawcy deliktu finansowego. Ponadto, w odniesieniu do kary pieniężnej wprowadzono w ustawie mechanizm jej waloryzacji (art. 31 ust. 3 u.o.n.d.f.p.). Rozwiązania sygnalizowanego przez Doktoranta problemu należy chyba poszukiwać w większej konsekwencji organów orzekających w respektowaniu zasady adekwatności kary dyscyplinarnej i deliktu finansowego.

Przedmiotem rozważań zawartych w rozdziale siódmym rozprawy doktorskiej jest krytyczna ocena obowiązujących regulacji prawnych dotyczących dochodzenia

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Uwagę skupiono na interpretacji aktualnych unormowań oraz ich adekwatności w dochodzeniu odpowiedzialności. Ocena generalnie jest krytyczna i kończy się propozycjami określonej nowelizacji przepisów prawa. Uzasadnieniem do zmian w reżimie odpowiedzialności według Autora jest potrzeba wzmocnienia jego funkcji represyjnej. Ponadto uważa, że nowelizacja przepisów prawnych powinna nastąpić z powodu fluktuacji generacyjnej, zmiany warunków oraz świadomości społecznej (s. 261). Ustalenia dokonane w tym zakresie przez Doktoranta można potraktować jako szerokie wprowadzenie do wniosków końcowych. Szczególnie wartościowe są wnioski *de lege ferenda* mające postać konkretnych propozycji treści przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Do niektórych zgłosiłem uwagi we wcześniejszych fragmentach recenzji, ale większość postulatów Autor dobrze uzasadnił.

W obszernym zakończeniu (s. 288-300) zamieszczono uniwersalne wnioski i oceny dotyczące funkcji i znaczenia unormowań w dochodzeniu odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy. Trafnie Autor podkreśla, że dotychczasowe fragmentaryczne zmiany reżimu tej odpowiedzialności nie doprowadziły do wyeliminowania wszystkich problemów proceduralnych. Podobnie, jak w całej rozprawie doktorskiej, również w jej zakończeniu Doktorant wskazuje na możliwości zastosowania w polskim porządku prawnym określonych rozwiązań, które są stosowane we francuskim systemie odpowiedzialności za delikt finansowy. Porównania dokonywane w tym zakresie stanowią także istotną „wartość dodaną” prowadzonych rozważań. Wypowiedzi Doktoranta są wyczerpujące, spójne i w pełni komunikatywne.

Dokonując końcowych ustaleń Doktorant konsekwentnie postuluje potrzebę dokonania określonych zmian w procedurze dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Trafne jest spostrzeżenie, że ustawodawca powinien wyposażać organy orzekające w odpowiednie narzędzia prawne, zapewniające z jednej strony skuteczne dochodzenie odpowiedzialności za delikt finansowy, a z drugiej strony gwarantujące poszanowanie ról i praw pozostałych uczestników postępowania. W rozdziale siódmym oraz w zakończeniu udzielono właściwie uzasadnionych odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze, sformułowane w części wstępnej rozprawy doktorskiej. Uzasadniona jest także krytyczna ocena, kierowana wobec ustawodawcy, dotycząca istotnych „słabych punktów” aktualnie obowiązującej procedury dochodzenia odpowiedzialności za delikt finansowy.

Sformułowane końcowe oceny i wnioski wykazały, że Doktorant osiągnął podstawowy cel dysertacji. Przeprowadził kompleksową analizę regulacji prawnych określających postępowanie dowodowe w procesie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w kontekście zapewnienia poszanowania wartości ochrony bezpieczeństwa i porządku sektora finansów publicznych oraz respektowania praw i obowiązków uczestników tego postępowania. Konkluzje wynikają z przeprowadzonych przez Doktoranta badań. W ten sposób wykazuje On postawę zdyscyplinowanego badacza. Stanowią one rezultat szczegółowych i wielostronnych analiz obszernego i wartościowego materiału źródłowego. Odnoszą się one do wszystkich istotnych problemów badawczych wskazanych w części wprowadzającej rozprawy doktorskiej. Oceniam, że wnioski i oceny sformułowane przez Doktoranta w rozprawie doktorskiej zasługują na uwagę, są doniosłe, przejrzyste, komunikatywne i dobrze uzasadnione. W odniesieniu do niektórych postulatów *de lege ferenda* można zgłosić uwagi polemiczne, ale Autor – w ramach przyjętej koncepcji badawczej – wszystkie takie wnioski traktuje jako wewnętrznie spójny zbiór. Sposób argumentowania jest logiczny i przejrzysty. Doktorant wykazał się bardzo dobrą znajomością problematyki unormowanej przepisami prawa finansów publicznych. Analizy materiału normatywnego zostały we właściwy sposób wzbogacone odniesieniami do dorobku doktryny prawa i judykatury. Walorem recenzowanej rozprawy jest również to, że wpisuje się ona w ważny nurt współczesnych badań nad funkcjonowaniem sektora finansów publicznych.

V. Ocena selekcji i sposobu wykorzystania źródeł

Ustalenia w rozprawie doktorskiej zostały dobrze podbudowane warstwą doktrynalną. W całej pracy wykorzystano 590 pozycji literatury przedmiotu, w tym 121 zagranicznej (głównie francuskiej i niemieckiej z zakresu prawa finansowego oraz prawa administracyjnego). W rozprawie doktorskiej znajdują się odesłania do dorobku nauki prawa finansów publicznych, podatkowego, karnego, administracyjnego, konstytucyjnego, cywilnego, rzymskiego, a także teorii prawa. Inspiracje do prowadzenia badań czerpano także z oficjalnych raportów, informacji, uzasadnień projektów aktów prawnych, sprawozdań z działalności GKO.

Materiał normatywny, poddany analizie i ocenie w rozprawie doktorskiej, obejmuje 52 akty prawa polskiego oraz 6 innych aktów (prawa międzynarodowego, unijnego i francuskiego). Problemy związane ze stosowaniem przepisów regulujących różne aspekty dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostały rozwiązane przez Doktoranta z wykorzystaniem 263 orzeczeń trybunałów sądów (TK, SN,

NSA, WSA, Sądów Apelacyjnych), a także 198 orzeczeń GKO oraz RKO. W rozprawie wykorzystano również dane liczbowe obrazujące efekty działalności komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w latach 2018-2021.

Dywagacje prowadzone w rozprawie doktorskiej są bardzo dobrze wsparte wyselekcjonowanymi poglądami przedstawicieli doktryny prawa (polskiej i zagranicznej), źródłami prawa oraz dorobkiem judykatury i komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W całej rozprawie sporządzono 1191 przypisów. Cenna jest również ujawniona w rozprawie umiejętność konstruktywnego myślenia, zdolność do formułowania wyważonych ocen i wniosków, prowadzenia polemiki z niektórymi przedstawicielami doktryny w sposób kulturalny, a zarazem umiejętność krytycznego analizowania przepisów prawnych oraz przywoływanych poglądów przedstawicieli doktryny. Na szczególne podkreślenie zasługują sformułowane przez Doktoranta wnioski *de lege ferenda* wraz z konkretnymi propozycjami dotyczącymi treści przepisów ustawy. Zachowano standardy formalne dotyczące prac doktorskich. Poprawnie sporządzono odsyłacze i przypisy. Praca jest napisana poprawnie pod względem językowym, a nieliczne drobne usterki (tzw. literówki) nie wpływają negatywnie na komunikatywność prowadzonych wywodów.

VI. Konkluzja

Rozprawa doktorska jest prawidłowo skonstruowana. W sposób wyczerpujący, przejrzysty i logicznie uzasadniony przedstawiono poszczególne kwestie dotyczące postępowania dowodowego realizowanego w procesie dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wypowiedzi Doktoranta są komunikatywne, wywody dobrze uzasadnione umiejętnie dobranym materiałem normatywnym i poglądami przedstawicieli doktryny oraz dorobkiem judykatury i organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Właściwie są stawiane problemy, formułowane myśli i wnioski płynące z przeprowadzonych badań. W całej pracy zachowana jest jej myśl przewodnia, co świadczy o przejrzystości pracy i logicznym układzie poszczególnych jej rozdziałów. Sformułowane przez Autora oceny, wnioski i postulaty wynikają z przeprowadzonych badań.

Stosownie do standardów sformułowanych przez ustawodawcę stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez Pana mgra Kamila Krauschara prezentuje Jego ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie „nauki prawne” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W rozprawie doktorskiej zamieszczono efekty badań, które stanowią oryginalne rozwiązanie istotnego problemu naukowego. Oznacza to, że Doktorant

spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2013 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.), które w tym przypadku znajdują zastosowanie na podstawie art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 z późn. zm.).

Rezultaty badań przeprowadzonych przez Doktoranta zostały przedstawione w sposób przejrzysty, poprawny językowo i stylistycznie, a poszczególne założenia i cele zostały zrealizowane, natomiast wnioski i oceny oraz postulaty są właściwie uzasadnione. Doktorant umiejętnie posługuje się naukowymi metodami pracy, a efekty Jego badań mogą być przydatne w przyszłości. Rozprawa doktorska zarówno pod względem merytorycznym, metodologicznym, jak i formalnym spełnia standardy sformułowane przez ustawodawcę. Rozprawa doktorska Pana mgra Kamila Krauschara pt. *Postępowanie dowodowe w procesie dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* może być podstawą dopuszczenia do publicznej obrony, po spełnieniu przez Autora innych wymogów określonych prawem.



Zbigniew Ofiarski

Wniosek o wyróżnienie rozprawy doktorskiej

Z uwagi na szczególne walory poznawcze, bardzo wysoki poziom merytoryczny i formalny recenzowanej rozprawy doktorskiej, a także oryginalność i aktualność problemu badawczego rozwiązanego przez Doktoranta w sposób profesjonalny pod względem metodologicznym oraz Jego wkład w poszerzenie stanu aktualnej wiedzy w dyscyplinie „nauki prawne” składam wniosek o wyróżnienie rozprawy pt. *Postępowanie dowodowe w procesie dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, napisanej przez Pana mgra Kamila Krauschara pod naukowym kierownictwem Pani dr hab. prof. UW Elżbiety Chojna-Duch.



Zbigniew Ofiarski