

Prof. zw. dr hab. Andrzej Borodo
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Mikołaja Kopernika
w Toruniu

Recenzja

pracy doktorskiej mgr Wojciecha Macieja Bożka pt. „Działalność orzecznicza Główniej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – analiza głównych kierunków w dorobku orzecznictwym w latach 2010 - 2014”, Szczecin 2015, ss. 373

1. Uwagi ogólne dotyczące tematu i problematyki pracy oraz metody badawczej

Problem ocenianej pracy dotyczy nie tylko działalności orzeczniczej Główniej Komisji Orzekającej (GKO), ale także sprawy pozycji tego organu oraz charakteru i znaczenia odpowiedzialności prawnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Polsce.

Jaki model odpowiedzialności prawnej za naruszenia norm prawa finansowego, zwłaszcza prawa związanego z wydatkami budżetowymi i wykonywaniem budżetu powinien być zastosowany? Czy obecny, zapoczątkowany jeszcze w 1952 r.? Czy model odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej? W II RP odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej, odrębnie ustawowo ukształtowanej, nie stosowano. Czy obecny model może być kontynuowany ?

Czy wszystkie osoby (także ministrowie) powinni podpadać pod obecny system odpowiedzialności, także np. minister finansów, który jest organem określającym skład Głównej Komisji Orzekającej i organem wpływającym na jej działalność?

Postawienie tych zagadnień na gruncie regulacji prawnych, orzecznictwa i doktryny jest poważnym problemem, a więc w pełni trafnie wybranym tematem badawczym. Jest to zagadnienie, które powinno być przedmiotem pracy naukowej.

Sądzę, że możliwe jest wyróżnienie instytucji „deliktu finansowego”, tj. czynu o charakterze wyspecjalizowanym, dotyczącego naruszenia specyficznych regulacji prawa finansowego (specyficznych w stosunku do ogólnych norm społecznych i etycznych). Chodzi o czyn, który w zasadzie nie może być wprowadzony do systemu powszechnego prawa karnego. Także szkodliwość społeczna takiego deliktu finansowego wymagać może innej oceny, niż na gruncie zasad prawa karnego.

Wydaje się, że model zastosowany w Polsce (mimo poważnych wątpliwości) można utrzymać – po dokonaniu istotnych zmian. Przemawia za tym m.in. stosunkowo słaby poziom kadry urzędniczej, która – bez tego typu odpowiedzialności – mogłaby czuć się „bezkarna” za naruszenia prawa o finansach publicznych. Zmiany powinny jednak pójść w kierunku odejścia od ministerialnych powiązań i układów organizacyjnych, w kierunku swoistego, niezależnego od administracji, sądownictwa finansowego.

Wydaje się też, że liczba czynów (naruszeń) powinna być poszerzona. Przykładowo, można podjąć próbę, aby wprowadzić odpowiedzialność prawną za niektóre czyny, które powodują deficyt i dług publiczny, np. na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego.

Praca składa się z wprowadzenia, sześciu rozdziałów i zakończenia. Struktura pracy jest prawidłowo ukształtowana. Wydaje się jednak, że niektóre fragmenty pracy (np. w rozdziale II, III) nie wnoszą istotnego teoretycznego ła-

dunku, służącego rozwiązaniu problemów postawionych w rozprawie. Szczególnie zaś istotne są badania zawarte w rozdziale I oraz w rozdziale VI. Interesujące są także analizy rozdziału IV i V.

Główną metodą prowadzenia badań w ocenianej pracy jest metoda dogmatyczno-prawna, polegająca na analizowaniu i wyjaśnianiu obowiązujących przepisów prawa, zwłaszcza prawa finansowego. Autor podnosi, że w pracy zastosowano wielopłaszczyznowe metody badawcze, wykorzystano metodę dogmatyczno-egzegetyczną, analityczną, prawnoporównawczą, historyczną i empiryczną (s.17). Badane są akty normatywne prawa polskiego (71 pozycji, w tym głównie ustawy), prawa obcego (23 pozycje), orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego (60 pozycji) i wojewódzkich sądów administracyjnych (41 pozycji).

Bardzo szeroko przedstawione i wykorzystane jest orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i komisji orzekających (338 pozycji). Wykorzystana jest literatura z zakresu nauki prawa, zwłaszcza prawa finansowego (441 pozycji literatury).

Język pracy na ogół nie budzi zastrzeżeń, świadczy o tym, że Autor zna i rozumie materię, o której pisze.

2. Uwagi dotyczące treści i problemów rozprawy

We wprowadzeniu Autor pisze, że celem pracy jest kompleksowa analiza zagadnień wiążących się z wykonywaniem przez GKO kontroli orzeczeń komisji orzekających oraz innych rozstrzygnięć. Podnosi, że działalność GKO jest w literaturze rzadko przedmiotem pogłębionych badań (s.12). Wskazuje, że pomimo upływu lat nie ustaje dyskusja dotycząca rzeczywistej potrzeby wprowadzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do pol-

skiego porządku prawnego (s.14). Tezą, która wymaga jego zdaniem weryfikacji, jest stwierdzenie, czy przyjęty przez ustawodawcę status GKO, jej usytuowanie, pełnione funkcje i zadania uzasadniają wniosek o szczególnym, istotnym wpływie tego podmiotu w procesie kształtowania standardów funkcjonowania sektora finansów publicznych (s.17).

W rozdziale I pt. „Teoretyczne aspekty odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – zagadnienia ogólne” Autor bada pojęcie i charakter odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stosunek tej odpowiedzialności do innych rodzajów odpowiedzialności, w szczególności odpowiedzialności karnej. Podnosi, że w ustawie z 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie sformułowano legalnej definicji dyscypliny finansów publicznych i jej naruszenia oraz definicji odpowiedzialności na takie naruszenie (s. 22). Wskazuje na cztery etapy w ramach ewolucji pojęcia dyscypliny finansów publicznych (od 1958 roku do chwili obecnej) oraz na mikroekonomiczną (w jednostkach sektora finansów publicznych), a nie makroekonomiczną konstrukcję tej odpowiedzialności. Odpowiedzialność ta nie dotyczy więc np. spraw deficytu i długu publicznego. Interesujące i wnikliwe są analizy Autora dotyczące ustalenia charakteru prawnego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a zwłaszcza badania dotyczące relacji tej odpowiedzialności do odpowiedzialności karnej (s. 32 i n.). Rzuca to m.in. na zajęcie stanowiska, czy w sprawach tej odpowiedzialności powinno być stosowane postępowanie karne czy administracyjne (s. 34). Autor przytacza pogląd, że prawo karne jest stosowane, gdy środki prawne właściwe dla innych dziedzin prawa są niewystarczające i wymagają zastosowania sankcji bardziej dotkliwych, a także wskazuje na poszukiwanie granicy między przestępstwem w rozumieniu prawa karnego a naruszeniem dyscypliny finansowej (s. 35 i n.).

Dla oceny charakteru prawnego naruszeń dyscypliny finansów publicznych istotne znaczenie ma przedstawienie ewolucji przepisów na ten temat, od

1952 roku do dnia dzisiejszego, co Autor czyni w świetle kolejnych ustaw o prawie budżetowym lub o finansach publicznych. Brak ujęcia ewolucyjnego (historycznego) uniemożliwiłaby ocenę badanych instytucji odpowiedzialności finansowej.

Dalej W. M. Bożek przedstawia i wyjaśnia zasady ogólne odpowiedzialności oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności. Podział czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych dokonany przez Autora (s.71 i n.) wydaje się mało klarowny. Autor wymienia te naruszenia, ale nie wyjaśnia na czym one mają polegać. Oczywiście gdyby to zrobił to znacznie wykroczyłby poza zakres i temat całej pracy. Ale w takim razie powstaje pytanie czy ten fragment pracy jest w ogóle potrzebny. Sądzę, że można byłoby skupić się na wyjaśnieniu znaczenia i charakteru głównych postaci naruszeń, z podaniem łączących się z tym problemów teoretycznych i prawnych, w tym także naruszeń popełnianych przez osoby spoza sektora finansów publicznych (np. osób pełniących funkcje kierownicze w stowarzyszeniach i fundacjach). Badania te rzutowałyby na ocenę pozycji GKO i komisji orzekających, np. na to czy mogą one wymierzać kary wobec „zewnętrznych” podmiotów, nie będących urzędnikami.

W rozdziale II pt. „Status prawny Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych” Autor przedstawia ewolucję przepisów i obecne uregulowania prawne dotyczące wspomnianych organów. Geneza GKO wskazuje na bardzo duże jej powiązanie (wręcz podporządkowanie) Ministrowi Finansów (s. 88 i n.). W. M. Bożek wskazuje, że analiza genezy GKO i jej obecnego umiejscowienia skłania do uznania, że GKO działa „w”, a nie „przy” Ministerstwie Finansów (s. 93). Powstaje pytanie, czy wymierzanie kar (także wobec osób funkcjonujących poza aparatem państwowym) może być prowadzone przez organ wewnętrzny Ministerstwa Finansów?

Sądzę, że powiązania działalności komisji orzekających i GKO z Najwyższą Izbą Kontroli powinny być istotne, rozwinięte. NIK jest organem niezależnym od rządu i Ministerstwa Finansów. Najwyższa Izba Kontroli może i powinna realizować zadania, które będą przeciwdziałać naruszeniom budżetowym i finansowym. Odpowiednie powiązania NIK i GKO powinny być rozbudowane. Tymczasem (jak wskazuje Autor, s. 120) zmiany ustawowe pozbawiły NIK możliwości wniesienia samodzielnego wniosku o ukaranie, w przypadku ujawnienia przez NIK naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W rozdziale III pt. „Postępowanie odwoławcze przed Główną Komisją Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych” Autor przedstawia i wyjaśnia regulacje prawne na temat postępowania przed GKO, podmiotów uczestniczących w postępowaniu, umorzenia postępowania. W tym ostatnim zakresie przedstawia odpowiednie dane i tabele. Analiza zawarta w tym rozdziale nie budzi zastrzeżeń merytorycznych, ale ma w pewnym stopniu charakter komentarza do obowiązujących uregulowań. Sądzę, że powinna być prowadzona m.in. z punktu widzenia tego, czy pozycja prawna GKO jest dostatecznie istotna (wysoka), aby GKO właściwie wykonywała funkcje orzecznicze.

W rozdziale IV pt. „Działalność orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w latach 2010 – 2014” Autor analizuje orzecznictwo GKO w tych latach, przedstawia wybrane orzeczenia i ich znaczenie, stara się wskazać na kierunki orzecznictwa, co zapowiedziane jest zresztą w tytule pracy doktorskiej. Jest to obszerny rozdział (s.155 – 218), wiodący element pracy. Rozdział jest interesujący, wartościowy merytorycznie, wskazuje na znaczny wkład pracy doktoranta, daje obraz działalności orzeczniczej GKO we wspomnianych latach, pokazuje przy tym na problemy prawne finansów publicznych występujące w praktyce działania komisji orzekających i GKO. Na pozytywną ocenę zasługuje ujęcie statystyczne działalności GKO (s. 155 – 163), które pokazuje na faktyczny stan struktury i rezultatów działalności orzeczniczej Komisji. Interesujące jest przedstawienie wybra-

nych orzeczeń GKO, których specyfika ujęta jest w podziale na 6 grup (s.163). Analiza tych orzeczeń (kilkudziesięciu) pokazuje m.in. na problemy prawne, faktycznie występujące, badane przez GKO. Ma to znaczenie dla stosowania prawa, a także może służyć celom dydaktycznym (pokazanie poszczególnych przykładów i sposobu ich oceny).

W rozdziale V pt. „Skarga do sądu administracyjnego na prawomocne orzeczenia i postanowienia Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych kończące postępowania” analizowane są zasady, podstawy i mechanizm skargi do sądu administracyjnego, w tym specyfika skargi na orzeczenia GKO. Autor zauważa niekonsekwencję ustawodawcy: rozwiązania przyjęte w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazują na jej dyscyplinarny charakter, a sądem właściwym w sprawach dyscyplinarnych jest sąd powszechny, a nie sąd administracyjny (s. 219, s. 274). Stawia to ponownie kwestię, czy orzeczenia komisji orzekających (w tym GKO) powinny być oceniane jako decyzje administracyjne. Autor bada także rozmiary i strukturę skarg do sądu administracyjnego. Z tabeli na s. 235 wynika, że w 2014 r. było 14 skarg na orzeczenie GKO. W pracy przedstawione i ocenione są niektóre merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych. Są tu więc pokazane wybrane stanowiska sądów administracyjnych, dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Szczególnie interesujące wydaje się orzeczenie sądu zaprezentowane na s. 260. Na tle tych orzeczeń wyłaniają się interesujące problemy prawne i teoretyczne.

W rozdziale VI pt. „Zasady utrzymania dyscypliny finansowej w wybranych państwach Unii Europejskiej” Autor bada wspomniane zagadnienia na gruncie regulacji prawnych trzech państw: Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec. Wydaje się, że można było sięgnąć także do dawniejszych regulacji polskich, do modelu prawnego II RP. Autor stosunkowo szczegółowo omawia kwestie kontroli i nadzoru nad działalnością finansową organów publicznych we wspomnianych państwach, w tym znaczenie i rodzaje kontroli oraz nadzoru, organy kon-

troli, audytu i nadzoru, pozycję prawną tych organów, tryb wykonywania czynności i zadań. Wskazuje na różną konstrukcję tych instytucji w poszczególnych państwach, co utrudnia ich porównanie, w tym do rozwiązań zastosowanych współcześnie w RP. Najbliższe w stosunku do polskich regulacji są rozwiązania francuskie. Sądę, że Autor nie ustrzegł się pewnych niejasności, np. co do pewnego utożsamiania pojęć kontroli (audytu) i nadzoru (np. s. 286, s. 321), czy uznania, że model brytyjski to „związkowa forma państwa” (s. 277).

W Zakończeniu Autor pisze m.in., że brak wyraźnego określenia charakteru prawnego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest istotną słabością, bo charakter tej odpowiedzialności determinuje konstrukcję jej zakresu przedmiotowego, podmiotowego oraz aspekty proceduralne (s. 326).

3. Konkluzja

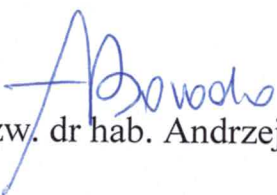
Praca ma dobry poziom merytoryczny. Jest samodzielny rozwiązaniem i wyjaśnieniem zagadnienia prawnego jakim jest działalność orzecznicza Główniej Komisji Orzekającej oraz uwarunkowania i kierunki tej działalności w ostatnich latach. Autor badał też znaczenie prawne tej odpowiedzialności w systemie prawa polskiego. Są to zagadnienie ważne i sporne. Zagadnienie działalności orzeczniczej GKO zostało przez Autora zbadane na dobrym poziomie merytorycznym. Oceniana praca jest wartościową pozycją wśród prac poświęconych odpowiedzialności prawnej w prawie finansowym. Autor wykorzystuje bogaty materiał normatywny, orzeczniczy i doktrynalny.

Praca doktorska mgr Wojciecha Macieja Bożka pt. „Działalność orzecznicza Główniej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – analiza głównych kierunków w dorobku orzeczniczym w latach 2010 - 2014” stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wyka-

zuje ogólną wiedzę teoretyczną Autora i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Rozprawa doktorska mgr Wojciecha Macieja Bożka spełnia wymogi określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm.) i może być przedmiotem dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Toruń, dnia 18 maja 2015 r.


Prof. zw. dr hab. Andrzej Borodo