



Acta Juris Stetinensis

2024, nr 4 (50), 203–207
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2024.50-14



Monika Münnich
dr hab., prof. KUL
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
e-mail: mmunnich@kul.pl
ORCID: 0000-0002-9250-5748



Wojciech Bożek, *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa*

C.H. Beck, Warszawa 2022, ISBN 978-83-8291-387-3

Dochody publiczne w polskim piśmiennictwie prawno-finansowym poddawane są od dziesiątek lat wieloaspektowym badaniom. Literatura przedmiotu obejmuje liczne publikacje podnoszące problematykę źródeł pochodzenia dochodów publicznych, ich strukturę oraz kierunki i zasady ich wykorzystywanie w ramach realizacji funkcji redystrybucyjnej. Osobne badania prowadzone są w odniesieniu do organów i urzędów administracji publicznej uprawnionych do gromadzenia i wydatkowania dochodów publicznych. Jedną z najważniejszych składowych normatywnej konkordancji dochodów publicznych stanowią dochody budżetu państwa.

Właściwy wymiar i pobór podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetowych zapewnia stabilność finansów publicznych i umożliwia prawidłową realizację gospodarki finansowej, a tym samym stanowi gwarancję bezpieczeństwa finansowego państwa. Wśród dochodów publicznych z kolei największym zainteresowaniem nauki prawa finansowego cieszą się z uwagi na ich ogromne znaczenie fiskalne daniny publiczne, czyli podatki, opłaty, składki, a także wpłaty z zysku

jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i banków państwowych¹. Pozostałe dochody publiczne ogólnie określane są mianem publicznych dochodów niepodatkowych. Do tej kategorii należą tzw. inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych².

Niepodatkowe dochody budżetu państwa, może z wyjątkiem ceł, są na ogół zarówno w podręcznikach, komentarzach, jak i innych publikacjach traktowane dość powierzchownie. Z tych względów monografia pióra Wojciecha Bożka nie tylko ubogaca istniejącą literaturę przedmiotu, ale wypełnia w sposób kompleksowy lukę badawczą dotyczącą statusu tytułowych publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym.

Już na wstępie należy podkreślić, że recenzowana książka jest rozprawą naukową, w której tytułowy rodzaj niepodatkowych dochodów budżetowych został przedstawiony w sposób nie tylko nowatorski i interesujący, ale nade wszystko wielopłaszczyznowy.

Nowatorski charakter pracy nie ogranicza się wyłącznie do wyboru tematyki monografii, która rzeczywiście nie doczekała się wcześniej żadnych poważniejszych analiz dogmatycznych, ale odnosi się także do sposobu prezentacji przeprowadzonych badań. W sposób szczególny należy bowiem podkreślić, że Autor od pierwszych stron książki wprowadza czytelnika w dwa obszary rozważań ściśle ze sobą powiązanych. Pierwszy stanowią niełatwe, wielowątkowe, miejscami skomplikowane zagadnienia prawne materii związanej z tytułowymi karami pieniężnymi. Drugi obszar rozważań jest nie mniej trudny i ważny, gdyż zawiera przemyślenia odnoszące się do płaszczyzny norm i wartości aksjologicznych. W pełni należy zgodzić się z Wojciechem Bożkiem, że system pozaprawny jest prawdziwym fundamentem systemu prawa finansowego. Takie ujęcie problemu czyni tę pracę niezwykle cenną i oryginalną.

Zawarty w recenzowanej książce wieloaspektowy opis pozycji czy, szerzej, funkcjonowania tytułowych publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym w strukturze dochodów publicznych jest efektem przeprowadzenia przez Autora bardzo szczegółowej i szeroko zakrojonej analizy prawnej niezwykle bogatej bazy źródeł prawa, na które składają się liczne i różnorodne akty prawa krajowego, prawa międzynarodowego i europejskiego oraz regulacje z zakresu finansów publicznych obowiązujące w innych poszczególnych państwach. Wykaz zbadanych

1 Zob. art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), dalej u.f.p.

2 Zob. art. 5 ust. 2 pkt 2 u.f.p.

przez Autora aktów prawnych pokazuje poziom szczegółowości oraz konteksty, w jakich poddawał on analizie tytułową instytucję, poczynając od zagadnień konstytucyjnych, po aspekty prawno-porównawcze z rozwiązaniami obowiązującymi w innych krajach.

Kolejnym atutem omawianej dysertacji jest dobrze ułożona struktura treści, na którą składa się pięć rozdziałów. Całość merytoryczną dopełniają wprowadzenie oraz wnioski. Lekturę długiej monografii (liczącej niemal 600 stron) ułatwiają liczne skróty ujęte w wykazie skrótów oraz bardzo szczegółowo i starannie sporządzane odsyłacze do źródeł. Przejrzystość i spójność logiczną i tematyczną pracy zapewniają natomiast zamieszczone w każdym rozdziale uwagi wprowadzające oraz uwagi końcowe.

W związku z tym, że w sposób poprawny pod względem metodologicznym zostało skonstruowane wprowadzenie, czytelnik po jego lekturze zapoznaje się kolejno z wyczerpującą analizą przedmiotu badań, głównym celem badawczym oraz zwięźle nakreślonymi szczegółowymi celami pomocniczymi i pozostającymi w nimi w związku logicznym hipotezami badawczymi. We wprowadzeniu znajduje się także dokładne omówienie struktury książki oraz przedstawienie metod badawczych adekwatnych do przeprowadzonej wykładni naukowej wspomnianej wyżej szerokiej bazy przepisów prawnych. We wprowadzeniu zabrakło analizy zastanego przez Autora stanu badań odzwierciedlonego w istniejącym piśmiennictwie prawno-finansowym. Lukę tę uzupełnia treść rozdziału I pkt 3 zatytułowanego *Geneza publicznych kar pieniężnych stanowiących źródło dochodów budżetu państwa w Polsce* (s. 71–104).

Głównym celem badawczym przyjętym we wprowadzeniu jest ustalenie statusu finansowo-prawnego publicznych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym stanowiących źródło dochodów publicznych budżetu państwa. Zarówno cel zasadniczy, jak i cele pomocnicze przenikają poszczególne rozdziały pracy i znajdują one odzwierciedlenie w poszczególnych tytułach rozdziałów książki.

Rozdział pierwszy zatytułowany *Status prawny publicznoprawnych kar pieniężnych*, ma charakter teoretycznoprawny i dogmatycznoprawny. Autor w sposób interesujący, nie posługując się jeszcze dokładnymi przykładami tytułowych kar pieniężnych, omawia ich miejsce w strukturze dochodów publicznych, zarówno w kontekście historycznym, jak i w obecnie funkcjonującym. Najcenniejszym w mojej ocenie elementem treści tego rozdziału jest sformułowana przez Wojciecha Bożka autorska definicja teoretyczna pojęcia tytułowej publicznoprawnej kary pieniężnej o charakterze prewencyjnym będącej źródłem budżetu państwa. Zgodnie z jej treścią kara tego typu jest następstwem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, wynikającego z bezprawnego zachowania popełnionego w przeszłości.

Zdaniem Autora tego rodzaju kary stanowią odrębną kategorię należności o charakterze sankcyjnym.

Rozdział drugi stanowi logiczną konsekwencję badań przedstawionych w rozdziale pierwszym. Zgodnie z jego tytułem poznajemy w nim *Strukturę, funkcje i rodzaje publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym stanowiących źródło dochodów budżetu państwa*. Autor w sposób konsekwentny i przekonujący pokazuje, że tytułowe dla monografii publicznoprawne kary pieniężne, pomimo że nie realizują wprost funkcji fiskalnej tak jak daniny, to wypełniają ważne zadania z punktu widzenia stabilności dochodów publicznych. Rozdział jest niezwykle interesujący. Autor odwołując się swobodnie do piśmiennictwa oraz orzecznictwa, przekonuje czytelnika, że bezpieczeństwo finansowe państwa zapewnia nie tylko realizacja funkcji fiskalnej, lecz także wypełniane przez przedmiotowe publiczne kary pieniężne funkcje: prewencyjna i represyjna, a także ochronna. Szczególnie pierwsza z nich, jak pisze Autor, wymiernie przyczynia się do podniesienia skuteczności społeczno-wychowawczej prawa.

Rozdział trzeci nosi tytuł *Przesłanki wymiaru, poboru i egzekucja publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym stanowiących źródło dochodów budżetu państwa* i niewątpliwie jest efektem benedyktyńskiej wręcz pracy Autora, który na podstawie wybranych źródeł prawa omawia szeroki katalog tytułowych kar pieniężnych pod kątem, najszerzej rzecz ujmując, sposobów ich wymiaru i zasad poboru. W mojej ocenie z uwagi na znaczenie praktyczne i wymiar represyjny najbardziej interesujący jest punkt 5. rozdziału zatytułowany *Terminy przedawnienia nakładania publicznych kar pieniężnych*. Autor na kanwie omówionych wybranych przez siebie przykładów publicznych kar pieniężnych obrazuje rozbieżności normatywne związane z obliczaniem terminu przedawnienia prawa do ich nakładania przez różne uprawnione do tego organy władzy publicznej.

W rozdziale czwartym czytelnik zapoznawany jest przede wszystkim z szerokim wachlarzem podmiotów uprawnionych do egzekwowania tytułowych należności. W tej części pracy Autor omawia także zakres czynów bezprawnych. Rozległy obszar badawczy oddaje tytuł rozdziału: *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*. Rozdział w pewnym sensie finalizuje, czy raczej dopełnia treść rozdziałów drugiego i trzeciego. Pozwala bowiem czytelnikowi dostrzec systemowe znaczenie przedmiotowych dla pracy publicznych kar pieniężnych spełniających funkcję prewencyjną.

Ostatni rozdział pracy ma charakter konfrontatywny. Autor przedstawia w nim bowiem rozwiązania prawne dotyczące funkcjonowania kar pieniężnych będących źródłami dochodów w innych krajach, takich jak Niemcy, Francja, a także

Wielka Brytania i Dania. Przywołanie rozwiązań obowiązujących w innych państwach zawsze jest interesujące, ma bowiem walory poznawcze, tym bardziej że w przypadku prawa finansowego i finansów publicznych polskie rozwiązania często – i w okresie międzywojennym, i po 1989 roku – wzorowane bywały na rozwiązaniach niemieckich i francuskich.

W ostatniej części pracy Autor sformułował w sposób klarowny wiele wniosków. Zasadnie podzielił je na wnioski *de lege lata* oraz wnioski *de lege ferenda*. Wszystkie wnioski, szczególnie te skierowane pod adresem racjonalnego prawodawcy, należy w pełni podzielić. Poczynając od postulatu przestrzegania na etapie procesów legislacyjnych zasad i wartości aksjologicznych, skończywszy na potrzebie doprecyzowywania zakresu znaczeniowego pojęć ważnych dla spójności systemu prawa finansowego w Polsce, takich jak np. pojęcie niepodatkowych należności budżetowych.

Recenzowana publikacja dotycząca funkcjonowania w systemie prawa finansów publicznych publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym stanowiących źródło dochodów budżetu państwa jest efektem wielowymiarowej analizy licznych źródeł prawa, przeprowadzonej na podstawie starannej kwerendy bogatej literatury przedmiotu (polskiej i zagranicznej), z uwzględnieniem obszernego orzecznictwa krajowego, a także judykatów państw obcych oraz wyroków sądów europejskich. Z tych względów opracowanie stanowi niezwykle cenne ubogacenie piśmiennictwa prawnofinansowego z zakresu dochodów publicznych, których szczególnym rodzajem są niepodatkowe dochody budżetu państwa.

CYTOWANIE

Münnich M., *Wojciech Bożek, Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 4 (50), 203–207, DOI: 10.18276/ais.2024.50-14.