

Gdynia, 10 marca 2026 r.

dr hab. Jacek Potulski, prof. ucz.
Katedra Prawa Karnego Materialnego
i Kryminologii
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Gdański

Recenzja

Rozprawy doktorskiej Pani magister Celiny Siermińskiej - Warczak pt. **„Odpowiedzialność karna za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej”** napisanej pod kierunkiem naukowym Pana dra hab. Radosława Krajewskiego, prof. ucz. na Wydziale Prawa i Ekonomii w Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

I. WYBÓR TEMATU ROZPRAWY.

Wybór problemu badawczego, sposób jego ujęcia w tytule rozprawy oraz określenie zakresu badań zasługuje na aprobatę. Wskazana tematyka ma duże znaczenie praktyczne, omawia materię, która nie doczekała się dotychczas szczegółowej analizy a jednocześnie wybór omawianych regulacji jest bardzo logiczny. Co więcej – sama ocena zakresu merytorycznego pracy zasługuje na uznanie – materia jest niezwykle obszerna ale spójna.

Materia rozprawy doktorskiej posiada istotny walor praktyczny, jest kompleksowa i logicznie przygotowana.

II. ZAKRES ROZPRAWY I PROBLEM BADAWCZY.

Rozprawa doktorska podejmuje problematykę ochrony prawidłowego przebiegu kontroli w polskim systemie prawnym uregulowanym w kilkunastu regulacjach. Autorka zauważa, że skuteczność działań administracji publicznej zależy od odpowiedniego zabezpieczenia czynności kontrolnych przed zachowaniami godzącymi w ich przebieg. I ta skuteczność uzależniona jest również od trafnej reakcji karnej na naruszenia prawidłowości kontroli.

Podstawowym celem pracy jest usystematyzowanie i przeprowadzenie kompleksowej analizy obowiązujących regulacji prawnych penalizujących utrudniania lub

udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej. Sformułowane zostały też cele szczegółowe pracy:

1. **Ustalenie zakresu i charakteru kompetencji kontrolnych** przysługujących podmiotom administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem różnorodności podstaw prawnych prowadzenia kontroli.
2. **Dokonanie analizy poszczególnych przepisów karnych** penalizujących utrudnianie lub udaremnianie kontroli, z uwzględnieniem ich znamion oraz szczególnych cech.
3. **Wskazanie luk, niespójności oraz problemów systemowych** wynikających z rozproszenia przepisów penalizujących zachowania skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli w różnych ustawach, a także braku spójności w zakresie stosowanych sankcji karnych.
4. **Przeprowadzenie analizy danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości**, obejmujących liczbę prawomocnych skazań osób dorosłych za niektóre przestępstwa polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli i wymiar orzekanych za nie kar, w celu ustalenia rzeczywistej skali stosowania przepisów oraz praktyki orzeczniczej sądów.
5. **Sformułowanie wniosków *de lege lata* oraz postulatów *de lege ferenda*** zmierzających do zwiększenia skuteczności ochrony prawnej przed działaniami godzącymi w prawidłowy przebieg czynności kontrolnych przy jednoczesnym zachowaniu proporcjonalności oraz poszanowaniu praw i wolności jednostek.

Główna teza pracy zakłada, że obecne zróżnicowanie odpowiedzialności (kwalifikowanie czynów raz jako przestępstwa, raz jako wykroczenia lub delikty administracyjne) jest nieprawidłowe i niespójne. Autorka postuluje wprowadzenie do Kodeksu karnego jednego, ogólnego typu przestępstwa penalizującego utrudnianie i udaremnianie kontroli we wszystkich obszarach i wobec wszystkich podmiotów.

Dobór metod badawczych uznać należy za prawidłowy – na poziomie analizy regulacji oczywistą jest metoda dogmatycznoprawna, na poziomie badań ankietowych były to badania przede wszystkim statystyczne. Dane zostały przeanalizowane i przedstawione w czytelnych tabelach i diagramach.

III. UKŁAD ROZPRAWY.

Układ pracy jest czytelny w pracy opartej o połączenie analizy dogmatyczno-prawnej oraz analizy statystycznej – mamy więc rozdział teoretyczny wprowadzający w istotę i obszary kontroli administracyjnej (Rozdział pierwszy), rozdziały o charakterze *stricte* dogmatyczno-prawnym szczegółowo omawiające przestępstwa (Rozdział drugi), wykroczenia (Rozdział trzeci) oraz delikty administracyjne (Rozdział czwarty), a także rozdział dotyczący danych statystycznych (Rozdział piąty). Wielkość pracy pozwala na tak daleko idący podział, który – jak wskazuje Autorka – odzwierciedla porządek badawczy oparty o formułę „od ogółu do szczegółu”, z intencją całościowej prezentacji zagadnienia skupionej na kwestiach prawnokarnych. Oczywiście jest też rozpoczęcie pracy wstępem, w którym sformułowano cele, tezy i metodologię, oraz podsumowanie jako zakończenie zawierające konkluzje, wnioski *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda*.

IV. OMÓWIENIE ROZPRAWY.

Recenzowana rozprawa liczy 415 stron, przy czym na 368 stronach zawarte są rozważania merytoryczne. Pozostała część to bibliografia oraz spisy tabel i wykresów. Bibliografia obejmuje ponad 600 źródeł. Bibliografia w ocenie recenzenta nie jest jednak przedstawiona szczególnie poprawnie – po pierwsze brakuje „licznika” publikacji, ponadto jako bibliografię wskazano źródła prawa, orzecznictwo czy uzasadnienia projektów ustaw. Te informacje oczywiście powinny być przedstawione, ale jako oddzielne pozycje w spisie treści a nie element bibliografii. Analizując literaturę trudno można przyjąć, że Autorka zapoznała się chyba ze wszystkimi stosownymi publikacjami w zakresie polskiego postępowania karnego. Literatura jest obszerna i dobrze dobrana.

Przechodząc do szczegółowej analizy pracy należy zauważyć jej logikę i ciekawą strukturę. **Rozdział pierwszy** rozprawy, zatytułowany „Istota i obszary kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej”, stanowi bazę teoretyczną pracy, wprowadzając w zagadnienia definicyjne oraz proceduralne niezbędne do zrozumienia granic odpowiedzialności kontrolowanych podmiotów. Na wstępie Autorka przywołuje słownikowe oraz doktrynalne definicje kontroli, określając ją jako proces porównywania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w celu ustalenia ewentualnych odstępstw i ich przyczyn. Wskazano na dwojaki charakter kontroli administracji, obejmujący zarówno nadzór nad samymi strukturami administracyjnymi, jak i działania podejmowane przez administrację wobec podmiotów

zewnątrznych, przy czym podkreślono brak jednolitej regulacji prawnej określającej sposób działania wszystkich organów, co skutkuje znacznym rozproszeniem i niespójnością przepisów. W dalszej części Rozdziału Autorka koncentruje się na kontroli działalności gospodarczej, która opiera się na przepisach ustawy Prawo przedsiębiorców i ma na celu ukształtowanie korzystnych warunków dla biznesu poprzez zagwarantowanie większego legalizmu i minimalizację dolegliwości czynności kontrolnych przy jednoczesnym zapewnieniu państwu możliwości efektywnego wykrywania nadużyć. Autorka szczegółowo omawia w nim zasady chroniące przedsiębiorców. Analizie poddano również ustawowe ograniczenia czasu trwania kontroli uzależnione od wielkości przedsiębiorstwa oraz dyrektywę niezakłócania bieżącej działalności gospodarczej, wskazując jednocześnie na liczne wątpliwości interpretacyjne dotyczące relacji Prawa przedsiębiorców do ustaw szczególnych w kontekście zasady *lex specialis derogat legi generali*. Ciekawie podniesiono tutaj niejednoznaczność regulacji i zwrócono uwagę na problemy interpretacyjne. Dalej Autorka opisuje kontrolę nad administracją publiczną sprawowaną przez organy kontroli państwowej, czyli Najwyższą Izbę Kontroli oraz regionalne izby obrachunkowe, analizując ich podstawy konstytucyjne, tryb postępowania oraz wymogi formalne warunkujące legalność podejmowanych działań. Końcówka Rozdziału charakteryzuje pozostałe formy kontroli niebędące kontrolą działalności gospodarczej ani państwowej, za utrudnianie których ustawodawca przewidział odpowiedzialność karną, co obejmuje m.in. kontrole podatkowe osób niebędących przedsiębiorcami, kontrole Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz czynności organów nadzoru budowlanego. Całość rozważań wieńczy konstatacja o braku jednolitego modelu kontroli w polskim prawie, co skutkuje zróżnicowanym zakresem gwarancji dla kontrolowanych i rodzi praktyczne problemy przy kwalifikowaniu zachowań jako bezprawnego udaremniania lub utrudniania czynności urzędowych.

Rozdział drugi rozprawy poświęcony został szczegółowej, wręcz drobiazgowej charakterystyce przestępstw polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli. W ocenie recenzenta jest to rozdział najważniejszy merytorycznie, gdyż odnosi się do najpoważniejszych sankcji związanych z utrudnianiem kontroli. Autorka rozpoczyna od ogólnego omówienia cech wspólnych tej grupy czynów, wskazując na ich przedmiot ochrony, którym jest zazwyczaj niezakłócone wykonywanie czynności służbowych przez uprawnione podmioty, oraz analizując rozbieżności w doktrynie dotyczące ich materialnego bądź formalnego charakteru. Centralne miejsce zajmuje analiza art. 225 k.k., który penalizuje zakłócanie kontroli w zakresie ochrony środowiska, inspekcji pracy oraz nadzoru nad placówkami pomocy społecznej i opieki całodobowej. Wartościowe są m.in. rozważania dotyczące skutkowego charakteru czynów (s.

75) oraz kwestie związane z podmiotową ochroną osób sprawujących kontrolę (s. 63). Następnie opisano przestępstwa skarbowe uregulowane w Kodeksie karnym skarbowym, w tym art. 83 §1 k.k.s. dotyczący czynności sprawdzających, kontroli podatkowych, celno-skarbowych i audytów, a także nabycia sprawdzającego oraz art. 94 § 1 i § 2 k.k.s. odnoszący się do kontroli i dozoru celnego. Z uznaniem należy tutaj podkreślić szerokie omówienie przestępstw pozakodeksowych rozproszonych w wielu ustawach szczególnych, które zupełnie racjonalnie sklasyfikowano według obszarów ich występowania. Ważne są też rozważania dotyczące realnego zbiegu przestępstw i wykroczeń skarbowych i przestępstw i wykroczeń „powszechnych”. W sferze kontroli państwowej przeanalizowano przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli zabezpieczające sprawne wykonywanie zadań przez ten konstytucyjny organ. W obszarze ochrony środowiska opisano penalizację utrudniania kontroli na podstawie ustaw o leśnym materiale rozmnożeniowym oraz o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych. Dalej odniesiono się do szeroko pojętego obrotu gospodarczego, w tym nadzoru nad rynkiem kapitałowym i finansowym oraz systemów monitorowania jakości paliw. Autorka poddała również analizie regulacje z zakresu zdrowia publicznego zawarte w ustawie o publicznej służbie krwi oraz w Prawie farmaceutycznym. Ostatnia część rozdziału koncentruje się na przestępstwach godzących w bezpieczeństwo i porządek publiczny, obejmując zakazy dotyczące broni chemicznej, obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją, przeciwdziałanie praniu pieniędzy, ochronę danych osobowych, usługi ochrony osób i mienia oraz Prawo budowlane. W każdym z tych obszarów szczegółowo przedstawiono ustawowe kompetencje organów kontrolnych oraz korespondujące z nimi obowiązki podmiotów kontrolowanych a także konsekwencje godzenia w pracę kontrolujących, ukazując jednocześnie praktyczne problemy interpretacyjne wynikające z fragmentaryzacji i znacznego rozproszenia tych regulacji.

Rozdział trzeci zawiera szczegółową charakterystykę wykroczeń oraz wykroczeń skarbowych polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej. Dużym zaskoczeniem dla recenzenta jest obszerność materii, która wymagała bardzo rzetelnej analizy regulacji prawnych. Autorka rozpoczyna ten Rozdział od omówienia cech wspólnych tej grupy czynów, wskazując, iż ustawodawca zdecydował się na penalizację zachowań o mniejszym stopniu społecznej szkodliwości, które pomimo podobieństwa do przestępstw zostały zakwalifikowane jako wykroczenia. Wskazano przy tym na brak spójności systemowej i aksjologicznej w zakresie ustawowego ukształtowania sankcji, które często okazują się niewspółmiernie łagodne w stosunku do doniosłości chronionych dóbr. Kolejna część rozdziału koncentruje się na wykroczeniach skarbowych z art.

83 § 2 oraz art. 94 § 3 k.k.s., stanowiących wypadki mniejszej wagi analogicznych przestępstw przeciwko kontrolom fiskalnym i celnym. Zasadniczy zrab rozdziału stanowi analiza wykroczeń pozakodeksowych rozproszonych w 23 odrębnych aktach prawnych, które autorka pogrupowała według obszarów kontroli. W sferze kontroli nad administracją publiczną opisano art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, gdzie przedmiotem ochrony jest prawidłowe funkcjonowanie tych państwowych organów nadzoru gospodarki finansowej. W obszarze ochrony środowiska szczegółowo scharakteryzowano utrudnianie kontroli Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, czynności wynikających z Prawa atomowego, nadzoru nad recyklingiem odpadów oraz nowo wprowadzone w 2024 roku wykroczenie dotyczące kontroli gospodarowania wodami przez Inspekcję Wodną. Sekcja poświęcona pracy i ubezpieczeniom społecznym zawiera omówienie art. 283 §2 pkt 8 Kodeksu pracy penalizującego utrudnianie działalności Państwowej Inspekcji Pracy, a także wykroczeń z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczących ZUS oraz kontroli zadań PFRON związanych z rehabilitacją osób niepełnosprawnych. W dziedzinie obrotu gospodarczego rozdział opisuje uniemożliwianie kontroli Inspekcji Handlowej, nadzoru KNF nad rynkiem instrumentów finansowych i finansowaniem społecznościowym, a także działania organów administracji miar, probierczej oraz kontrolę wyrobów budowlanych. Część dotyczącą zdrowia publicznego poświęcono wykroczeniom skierowanym przeciwko Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej, a także czynnościom w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego i kontrolom w zakładach leczenia uzdrowiskowego. Pod koniec Rozdziału Autorka analizuje wykroczenia godzące w bezpieczeństwo i porządek publiczny, obejmujące kontrolę materiałów wybuchowych do użytku cywilnego, obrót towarami strategicznymi, czynności dozoru technicznego, inspekcje w żegludze śródlądowej oraz nadzór nad doradcami restrukturyzacyjnymi. Dla każdego z analizowanych przypadków autorka wskazała zakres przedmiotowy i podmiotowy odpowiedzialności, charakter czynu oraz wysokość przewidzianych sankcji, dopełniając wykład analizą orzecznictwa sądowego w zakresie znamion winy i realizacji celu kontroli. Rozważania są prawidłowe a sama materia pracy jak i dostępna literatura w zasadzie wykluczają konieczność pogłębionej i szczegółowej analizy.

Rozdział czwarty rozprawy koncentruje się na deliktach administracyjnych polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli. O relacji pomiędzy tymi deliktami a odpowiedzialnością za przestępstwa i wykroczenia pisano już wcześniej. Autorka definiuje miejsce odpowiedzialności administracyjnej jako autonomicznej kategorii, różnej od karnej, choć pozostającej z nią w relacjach systemowych, przy czym pomocniczo odwołuje się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie represyjnego charakteru

niektórych sankcji administracyjnych, co pozwala na traktowanie ich jako spraw karnych w sensie autonomicznym. Kluczowym zagadnieniem teoretycznym poruszonym w tym rozdziale jest zjawisko konwersji odpowiedzialności karnej w administracyjną, polegające na przekształcaniu przestępstw lub wykroczeń w czyny zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi, co ma na celu przyspieszenie reakcji organów i zwiększenie efektywności nadzoru. Szczegółowej charakterystyce poddano delikt utrudniania kontroli Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, wskazując, iż od 2008 roku zachowanie to przestało być wykroczeniem, a wysokość kary pieniężnej za uniemożliwienie kontroli może sięgać dwudziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia, przy czym orzecznictwo podkreśla, że dla tej odpowiedzialności bez znaczenia jest forma winy sprawcy. Kolejny przykład konwersji dotyczy ochrony zabytków, gdzie od 2018 roku utrudnianie dostępu do zabytku wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków jest deliktem zagrożonym karą do 2000 zł, co autorka ocenia negatywnie ze względu na obniżenie realnej dolegliwości sankcji w porównaniu do wcześniejszego reżimu wykroczeniowego. Analizie poddano również uniemożliwianie kontroli Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, gdzie delikt zastąpił wcześniejsze przestępstwo, a kary pieniężne mogą wynosić do 500 000 zł. Ważną część rozdziału stanowi omówienie przepisu art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, który dubluje penalizację z art. 225 §1 k.k., co rodzi ryzyko naruszenia zasady *ne bis in idem* i jest krytykowane w doktrynie jako niecelowe mnożenie reżimów odpowiedzialności za to samo zachowanie. Autorka opisuje także specyfikę kontroli w lotnictwie cywilnym, gdzie kary pieniężne za uniemożliwienie inspekcji statku powietrznego są nakładane w drodze decyzji administracyjnej. Rozdział obejmuje także nowo wprowadzone w 2023 roku przepisy dotyczące utrudniania czynności organom nadzoru górniczego oraz administracji geologicznej, które mają wzmocnić walkę z nielegalną eksploatacją kopalin. Rozważania zamyka analiza deliktu polegającego na uniemożliwianiu audytów u kwalifikowanych dostawców usług zaufania, gdzie sankcja pieniężna do 50 000 zł ma gwarantować bezpieczeństwo transakcji elektronicznych. Całość wyводу w tym Rozdziale wskazuje, że delikty administracyjne, choć formalnie nie należą do prawa karnego, pełnią istotną funkcję represyjną i prewencyjną, stając się dominującym instrumentem wymuszania współdziałania z organami kontrolnymi w wielu sektorach gospodarki. Teza ta jest jednak przede wszystkim wynikiem interpretacji po stronie czytelnika a nie podsumowania Autorki, które tutaj zdecydowanie by się przydało.

Rozdział piąty rozprawy zatytułowany „Wybrane przestępstwa polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli w świetle danych statystycznych” stanowi statystyczne dopełnienie wcześniejszych rozważań dogmatycznych poprzez analizę skali zjawiska oraz kierunków ewolucji reakcji prawnokarnej. Badania przeprowadzono w oparciu o zestawienia Komendy Głównej Policji dotyczące postępowań wszczętych i przestępstw stwierdzonych z art. 225 k.k. oraz dane Ministerstwa Sprawiedliwości obejmujące prawomocne skazania osób dorosłych w latach 2008–2020. Z danych policyjnych wynika, że liczba wszczynanych postępowań w sprawach o przestępstwa z art. 225 k.k. utrzymuje się na względnie stałym poziomie, średnio 321 rocznie, przy czym od 2017 roku odnotowano wzrost dynamiki ścigania o blisko 28%. Mimo to na tle innych czynów przeciwko działalności instytucji państwowych przestępstwo to występuje stosunkowo rzadko, ustępując m.in. znieważeniu czy naruszeniu nietykalności funkcjonariusza. Analiza prawomocnych skazań ujawnia, że najczęściej stosowaną podstawą skazania w grupie przestępstw kodeksowych jest art. 225 §2 k.k. dotyczący inspekcji pracy, za który w badanym okresie skazano 1271 osób, podczas gdy za utrudnianie kontroli ochrony środowiska z art. 225 §1 k.k. skazano 444 osoby. Całość zgromadzonego materiału statystycznego prowadzi do wniosku, że reakcja karna na utrudnianie kontroli ma w Polsce wymiar przede wszystkim ekonomiczny, a znaczne rozproszenie regulacji w ustawach szczególnych nie przekłada się na ich realną efektywność w praktyce sądowej. Podkreślone jest znaczenie kary grzywny jako podstawowej formy represji karnoprawnej. Dane statystyczne zostały przedstawione w sposób czytelny, jasny i przyjazny dla odbiorcy.

W podsumowaniu Autorka wskazuje, że obecny system reakcji karnej w omawianym zakresie jest rozproszony i nieproporcjonalny. Jako postulaty zmian legislacyjnych przedstawia: 1. Utworzenie jednego typu przestępstwa w Kodeksie karnym (rozdział XXIX), który chroniłby prawidłowy tok wszystkich kontroli administracyjnych. 2. Ustanowienie norm kolizyjnych, które zapewniłyby pierwszeństwo odpowiedzialności eliminowałyby ryzyko podwójnego karania za ten sam czyn. 3. Odejście od tworzenia martwych przepisów karnych w ustawach szczególnych, które w praktyce nie są stosowane przez organy ścigania. Podsumowanie jest świetnym omówieniem rozważań Autorki i pokazuje na Jej doskonałą orientację w aksjologii systemu reakcji prawnej na omawiane czyny zabronione i umiejętnym wskazywaniem na to, że jednak reakcja karna nie musi mieć podstawowego charakteru.

V. WNIOSKI KOŃCOWE.

Konkludując rozprawa Celiny Siemińskiej - Warczak pt. **„Odpowiedzialność karna za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej”** odpowiada wymogom stawianym pracom doktorskim. Zgłoszone przez recenzenta bardzo drobne uwagi i zastrzeżenia nie zmieniają ogólnej, bardzo pozytywnej jej oceny. Jest to opracowanie obszerne, rzetelne merytorycznie i bardzo drobiazgowie. Lektura recenzowanej rozprawy dowodzi, że Doktorant wykonał bardzo poważne badania, których zakres jest dla recenzenta dużym zaskoczeniem.

Konkludując wskazuję, że Pani mgr Celina Siemińska - Warczak przedstawiła samodzielną rozprawę doktorską, która stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego z zakresu nauk prawnych – w zakresie prawa karnego i administracyjnego.

Pokazuje to stosowną wiedzę Doktorantki w tych obszarach. Doktorantka wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną, ma też umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że rozprawa doktorska odpowiada warunkom określonym w 187 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 742) i uzasadnia dopuszczenie Doktorantki – Celiny Siemińskiej - Warczak do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.

dr hab. Jacek Potulski prof. ucz.