

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr. Leszka WIWAŁY pt. *Wpływ regulacji prawnych na wielkość nielegalnego rynku napojów spirytusowych w Polsce w latach 2004-2018* napisanej pod kierunkiem dr. hab. Aleksandra Stępkowskiego, prof. UW w Katedrze Socjologii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

I. Uwagi wstępne

W związku z wyznaczeniem mnie w dniu 7 czerwca 2021 r. przez Radę Naukową Dyscypliny Nauki Prawne na recenzenta w przewodzie doktorskim Pana mgr. Leszka WIWAŁY przedstawiam ocenę rozprawy doktorskiej pt. *Wpływ regulacji prawnych na wielkość nielegalnego rynku napojów spirytusowych w Polsce w latach 2004-2018* napisanej pod kierunkiem dr. hab. Aleksandra Stępkowskiego, prof. UW. Celem oceny jest ustalenie czy ta rozprawa doktorska spełnia wymogi przewidziane w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.).

II. Wybór tematu rozprawy doktorskiej oraz ocena jej płaszczyzny formalno-redakcyjnej

1. Temat rozprawy został wybrany trafnie. Problematyka nielegalnego rynku napojów spirytusowych jest w polskich warunkach bardzo ważna w aspektach prawnych, społecznych i ekonomicznych od dziesiątków lat. Autor zauważa, że Komisja Europejska od lat ujmuje Polskę wśród liderów nierejestrowanego spożycia alkoholu w Unii Europejskiej (str. 9) i w tym kontekście badanie zjawiska w okresie 2004-2018 jest najbardziej celowe w wymiarze naukowym i praktycznym. Jednocześnie Autor wskazuje na inną przesłankę wyboru tematu. Związana jest ona z dużymi rozbieżnościami między wynikami międzynarodowych i krajowych badań nierejestrowanej konsumpcji w Polsce oraz szacunkami nielegalnego rynku napojów spirytusowych prezentowanymi przez przedstawicieli krajowej administracji publicznej. Tym bardziej wskazana jest krytyczna analiza dotychczasowych badań oraz próba bardziej realistycznego oszacowania rozmiarów zjawiska, które stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia konsumentów a jednocześnie powoduje straty budżetowe. Warto też zwrócić uwagę na wyeksponowanie w tytule terminu: nielegalny rynek. Otóż obszar nielegalnych rynków dopiero kilkanaście lat temu pojawił się w opracowaniach badawczych. Najczęściej prezentowany był/jest na tle poszczególnych form przestępczości ekonomicznej. Komplementarne ujęcie nielegalnych rynków pojawia się ciągle rzadko.
2. Celem pracy doktorskiej Pana mgr. Leszka WIWAŁY jest określenie związku między przepisami prawnymi a skalą obrotu nielegalnymi napojami spirytusowym. Dotąd w literaturze prawniczej ale także ekonomicznej czy socjologicznej nie ujmowano w ten sposób celu badawczego.
3. Rozprawa doktorska Pana mgr. Leszka WIWAŁY ma, dopuszczoną przez art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule



naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.), formę maszynopisu książki i liczy (ponumerowanych od spisu treści) 423 strony. Dzieło obejmuje wykaz najważniejszych skrótów, podziękowania, wstęp, dwanaście rozdziałów, bibliografię, spis tabel i wykresów oraz załączniki.

4. W konstrukcji dysertacji daje się wyodrębnić cztery części. Pierwszą z nich stanowi swoiste wprowadzenie do tematu. Obejmuje ona rozdział I, w którym omówiono ogólne problemy badawcze oraz uporządkowano terminologię oraz rozdział II prezentujący historyczne uwarunkowania funkcjonowania rynku nielegalnego alkoholu w Polsce. W drugiej części dokonano bezpośredniej wykładni źródeł prawa (łącznie z orzecnictwem ETS/TSUE) oraz analizy interpretacji urzędowych (w tym ogólnych oraz indywidualnych interpretacji podatkowych, a także orzecnictwa sądów krajowych), literatury naukowej i stanowiska/opinie przedstawicieli doktryny. Składa się na nią: rozdział III dotyczący przepisów branżowych, rozdział IV obejmujący przepisy akcyzowe, rozdział V dotyczący przepisów karnych i karno-skarbowych oraz rozdział VI obejmujący przepisy kompetencyjne organów zwalczających nielegalny obrót napojami alkoholowymi w Polsce. Część trzecia obejmuje badanie alkoholowej „szarej strefy” i składają się nań: rozdział VII przedstawiający różne metody określania skali nierejestrowanej konsumpcji alkoholu, rozdział VIII prezentujący dostępne szacunki nielegalnego rynku napojów spirytusowych, rozdział IX charakteryzujący wybrane ślady alkoholowej „szarej strefy”, ich interpretacje oraz szacunki na tej podstawie, rozdział X zawierający analizę poszczególnych segmentów nielegalnego rynku napojów spirytusowych oraz rozdział XI stanowiący analizę wieloczynnikową nielegalnego rynku napojów spirytusowych. Część czwarta to wnioski badawcze i stanowi go rozdział XII dysertacji.
5. Szczególne znaczenie dla oceny całej dysertacji ma analiza zawartości rozdziału I i rozdziału XII. Pierwszy z nich ma profesjonalnie wprowadzić Czytelnika do

badania Autora. Zawiera trzy ważne dla całej pracy elementy informacyjno-analityczno-badawcze. Po pierwsze jest to szeroki i skrupulatnie przeprowadzony komentarz definicyjno-regulacyjny obejmujący charakterystykę sytuacji problemowej, definicje pojęć oraz zarys regulacji prawnych. Po drugie jest to prezentacja metodologii badań prawnych. Po trzecie jest to charakterystyka ogólnej i szczegółowych hipotez badawczych. Z kolei rozdział XII stanowi wnioski z pracy badawczej. Autor ujął je w następujące części: weryfikacja początkowych założeń, badane ramy prawne, segmenty nielegalnego rynku a normy prawne, wnioski z postępowań karnych, uszczelnienia przepisów dotyczących alkoholu skażonego, powołanie KAS, ocena SENT, synergia zmian prawnych z 2017 r. Poza tym, w rozdziale ostatnim przedstawił propozycje *de lege ferenda* dotyczące: zasad skazania na poziomie UE, zasad skazania w prawie krajowym, ułatwień dla małych producentów napojów spirytusowych, obowiązkowego przepadku nielegalnego alkoholu, zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych oraz kategorii napojów alkoholowych w JPK_VAT. Struktura pracy z rozbudowanym rozdziałem wprowadzającym do badań oraz rozbudowanym rozdziałem podsumowującym ułatwia analizę intelektualną przekazu autorskiego. Pozwala sięgać do pracy dla potrzeb praktycznych czy naukowych, poszukiwać wątków inspirujących do badań własnych czy dyskutować z Autorem. Jej wybitnie przemyślany charakter jest odrębną wartością i świadczy o wysokim poziomie naukowym.

6. Oddzielnie należy odnieść się do kwestii terminologicznej. Autor stosuje mnóstwo pojęć prawnych ale także technicznych dotyczących produkcji czy dystrybucji napojów spirytusowych, które umiejętnie definiuje. Zachowuje reżim terminologiczny w sposób godny podziwu i w pełni profesjonalny. Język Autora jest precyzyjny i prawniczo fachowy. Konstrukcje zdań są logiczne i poprawne, co dla prezentacji skomplikowanej materii jest bardzo ważne.

III. Ocena warstwy metodologicznej rozprawy

1. Lektura rozprawy doktorskiej mgr. Leszka WIWAŁY daje podstawy do stwierdzenia, że proces badawczy, jaki Autor przeprowadził jest prawidłowy. Badania nie mają jedynie charakteru dogmatycznego. Zastosowano także metodę: historyczną, analizy literatury przedmiotu, analizy orzecznictwa sądowego, przypadków indywidualnych, analityczną, badania dokumentów, statystyczną. Praca ma niewątpliwie charakter interdyscyplinarny. Autor łączy rozważania prawne (w zdecydowanej przewadze) z rozważaniami socjologicznymi, ekonomicznymi, kryminologicznymi i kryminalistycznymi. Takie podejście jest możliwe dzięki zarówno wysokiej dojrzałości prawniczej i intelektualnej Doktoranta. Przedmiot badań składa się z dwóch części. Pierwsza obejmuje badania prawne a druga badania skali i zakresu nielegalnego rynku napojów spirytusowych i wpływu na nie regulacji prawnych.
2. Autor na podstawie szacunków Międzynarodowej Organizacji Zdrowia przyjął w pracy wstępne założenie, że nierejestrowane spożycie napojów alkoholowych spadło w latach 2004-2018 o ponad połowę, licząc w litrach 100% etanolu a istotny wpływ na to obniżenie miały zmiany przepisów prawa. Konstruuje też następujące hipotezy szczegółowe: a) najistotniejszym obszarem regulacyjnym mającym wpływ na ograniczenie alkoholowej „szarej strefy” były przepisy akcyzowe (szczególnie zasady skazania alkoholu): wprowadzenie w październiku 2007 r. krajowych wymogów tzw. podwójnego skazania alkoholu do celów zwolnienia akcyzowego ze względu na przeznaczenie ograniczyło wielkość nielegalnego rynku napojów spirytusowych; zniesienie podwójnego skazania przez ustawę z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym mogło być impulsem do wzrostu „szarej strefy”; reforma w Unii Europejskiej dotycząca zasad skazania alkoholu w latach 2013–

2017 miała wpływ na spadek alkoholowej przestępczość, jednak okazała się niewystarczająca, gdyż Komisja Europejska nie zdołała uporządkować zasad częściowego skazania; zmiana mechanizmów zwolnienia akcyzowego częściowo skazanego alkoholu wprowadzona w lipcu 2016 r. oraz tzw. pakiet spirytusowy z kwietnia 2017 r. mogły mieć wpływ na ograniczenie nielegalnego rynku napojów spirytusowych; b) wprowadzenie w 2017 r. monitorowania przewozu (SENT) w połączeniu z innymi regulacjami uszczelniającymi oraz z intensywnymi kontrolami skarbowo-policyjnymi na różnych etapach obrotu mogło ograniczyć nielegalny rynek napojów spirytusowych; c) zmiany wykładni przepisów przez organy skarbowe i organy ścigania miały wpływ na efektywność zwalczania nielegalnego obrotu napojami spirytusowymi, szczególnie w zakresie: klasyfikacji wyrobów w związku z przyznawaniem prawa do zwolnienia akcyzowego; zbiegu przestępstw karnych i karnoskarbowych; penalizacji nierejestrowanej produkcji napojów spirytusowych w związku z unijną definicją napojów spirytusowych; d) w praktyce zwalczania przestępczości alkoholowej kluczową rolę odgrywały normy kompetencyjne, ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień do czynności operacyjno-rozpoznawczych a w tym zakresie negatywnie należy ocenić pozbawienie celników tych uprawnień (2006 r.), a pozytywnie wyposażenie w nie funkcjonariuszy celno-skarbowych (2017 r.).

Uważam, że hipotezy są tak skonstruowane, że świadczą o wysokiej jakości rozprawy. Stwierdzam, że weryfikacja poszczególnych hipotez jest prowadzona z najwyższym zaangażowaniem w kolejnych rozdziałach pracy (III-XI) i poziom badawczy wobec każdej z nich jest bardzo wysoki.

3. Pan mgr Leszek WIWAŁA do analiz prawnych w dysertacji doktorskiej wykorzystał przede wszystkim metodę historyczną, dogmatyczną i porównawczą. Dla przykładu, metoda historyczna dotyczy oceny najistotniejszych zmian regulacji prawnych, które mogły mieć wpływ na

nielegalny rynek napojów spirytusowych. W ramach metody dogmatycznej, wychodząc z założenia racjonalnego ustawodawcy, podjął próbę różnych sposobów wykładni przepisów, by stanowiły one spójną całość. Podstawowym narzędziem w tym zakresie są dla Niego wykładnie językowa, systemowa i funkcjonalna.

4. W zakresie badań prawnych Autor dowodzi, że istotną rolę w zwalczaniu alkoholowej „szarej strefy” odegrały przepisy branżowe. Uznaje, że mimo początkowych rozbieżności, słusznie przyjęto, że spirytus lub napoje spirytusowe będące przedmiotem przestępstwa z reguły nie spełniają wszystkich wymagań dotyczących legalnych wyrobów. Autor na podstawie badań postępowań karnych wykazuje, że nie były wykorzystywane przepisy dotyczące szeroko rozumianej ochrony konsumentów, chociaż na podstawie wyników analiz chemicznych dołączonych do akt spraw karnych można byłoby przedstawić ekspertyzy wykazujące zwiększoną szkodliwość spożywania nielegalnych wyrobów. Wykazuje ponadto, że dopiero pod koniec badanego okresu wykorzystywano przepisy chemiczne do klasyfikacji podatkowych.
5. Wyjątkowo szczegółowo i naukowo profesjonalnie prowadzone jest w pracy badanie prawne w obszarze przepisów akcyzowych. Warto w recenzji zaprezentować sposób wykonania analiz właśnie w tym obszarze (jako przykładowy) dla wykazania wybitnego zaangażowania badawczego Doktoranta. Pan mgr Leszek WIWAŁA dowodzi, że zmiany regulacji akcyzowych oraz ich wykładni bez wątpienia miały istotny wpływ na wielkość alkoholowej „szarej strefy”. Wprowadzenie zasad podwójnego skazania w październiku 2007 r. ograniczyło skalę odkażania spirytusu technicznego i wymusiło poszukiwania innych źródeł zaopatrywania grup przestępczych. Podwyższone krajowe wymogi częściowego skazania spirytusu obowiązywały zaledwie kilkanaście miesięcy i zostały zniesione dnia 1 marca 2009 r., kiedy weszła w życie ustawa o podatku akcyzowym z 2008 r. . Jedynym

uszczelnieniem wprowadzonym przy tej okazji było zniesienie nieograniczonych ubytków w transporcie alkoholu etylowego. Nie były one ważnym źródłem zasilania „szarej strefy”, więc zmiana ta miała relatywnie niewielkie znaczenia dla nielegalnego obrotu. Liberalizacja przepisów akcyzowych, poprzedzona dwa miesiące wcześniej podwyżką stawki akcyzy na alkohol etylowy, doprowadziła do nadpodaży odkażonego spirytusu na nielegalnym rynku. Widoczny wpływ na funkcjonowanie tego rynku miało skreślenie słabej łotewskiej formuły całkowitego skażenia w sierpniu 2011 r. na mocy rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 767/2011. Ograniczyło to podaż łatwego do oczyszczenia alkoholu przemysłowego. Wzrosły wówczas ceny nielegalnego spirytusu na bazarach, co oznaczało wtedy zmniejszenie wielkości handlu odkażonym alkoholem. Do regulacji akcyzowych mogących mieć wpływ na zmniejszenie skali alkoholowej „szarej strefy” Autor zalicza także zmiany rozporządzenia w sprawie dokumentu dostawy wyrobów akcyzowych objętych zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie, ewidencji tych wyrobów oraz wykazu środków skażających alkohol etylowy służącego do stosowania zwolnień od akcyzy z dnia 7 lipca 2016 r. i z dnia 11 stycznia 2017 r., tzw. pakiet spirytusowy z dnia 7 kwietnia 2017 r. oraz skreślenie z unijnej listy wielu procedur całkowitego skażenia na mocy rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 2017/1112 z dnia 22 czerwca 2017 r.

6. Pan mgr Leszek WIWAŁA realizując badanie prawne prowadzi też szeroko analizę orzecznictwa. Jako bardzo ważny przykład wskazać można Jego analizę uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2013 r. wydaną w składzie siedmiu sędziów. Sprawa dotyczyła rozbieżności w wykładni prawa, występujących w orzecznictwie najwyższego organu władzy sądowniczej i sądów powszechnych, w zakresie dotyczącym następujących zagadnień: a) „Czy reguły wyłączenia wielości ocen mają zastosowanie do regulacji zawartej w art. 8 k.k.s.”; b) „O ile zasadne jest stosowanie reguł wyłączenia wielości ocen, czy art. 76 § 1 k.k.s. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 286 § 1 k.k.s.”

Sąd Najwyższy w rozstrzygnięciu uznał, że reguły wyłączenia wielości ocen mają zastosowanie jedynie w wypadku zbiegu przepisów ustawy, natomiast nie stosuje się ich w razie idealnego zbiegu czynów zabronionych, o którym mowa w art. 8 § 1 k.k.s. W ten sposób został rozstrzygnięty problem konfliktu wielości ocen karnoprawnych na styku norm prawa karnego powszechnego i skarbowego. Sąd Najwyższy wprowadził zasadę, że na podstawie reguł wyłączenia wielości ocen przy dokonywaniu subsumpcji czynu zabronionego pod określone normy prawa nie jest możliwe wykluczenie stosowania normy prawa karnego powszechnego przez dany typ czynu zabronionego penalizowany przepisami karnoskarbowymi. Autor wykazuje w dysertacji, że nowa wykładnia otworzyła drogę do zwalczania licznych przestępstw na rynku napojów spirytusowych. Twierdzi, że odejście od zawężającej wykładni zbiegu przestępstw mogło korzystnie wpłynąć na zwalczanie przestępstw podatkowych związanych z obrotem nielegalnym alkoholem, zwłaszcza w przypadku wystawiania fikcyjnych faktur. Orzeczenie to miało ważne znaczenie dla ograniczania wielu nielegalnych rynków w Polsce.

7. Z badań postępowań sądowych, które Doktorant zrealizował wynika, że ważnym czynnikiem mającym wpływ na zwalczanie nielegalnego obrotu alkoholem, a w szczególności na efektywność wymiaru sprawiedliwości, była współpraca pomiędzy organami skarbowymi i organami ścigania. Najlepszym tego przykładem są akcyzowe decyzje wymiarowe stanowiące istotne dowody skali działalności przestępczej. Autor wykazuje, że w niektórych badanych sprawach karnych te ważne dokumenty podatkowe nie były załączane do akt, co mogło mieć wpływ na niski wymiar sankcji. Okoliczność ta pośrednio sprzyjała wzrostowi „szarej strefy”.
8. W obszarze badań prawnych wskazać należy, że Autor stosuje też szeroko metodę badań aktowych. Ważna jest dla Niego sfera stosowania prawa. Dla przykładu, poddaje analizie zarówno wybór kwalifikacji karnoprawnej czynów zabronionych, poszczególne elementy taktyki prowadzenia postępowań

przygotowawczych, jak i stosowania uprawnień kompetencyjnych przez poszczególne służby zwalczające przestępczość na rynku napojów spirytusowych. Dzięki tej metodzie Autor zauważa, że w największych sprawach karnych, które dotyczą grup działających przez dłuższy okres, można wyliczyć proporcję między ilością zajętych towarów w trakcie realizacji, a wielkością udokumentowanego rocznego obrotu. Na tej podstawie można wyliczyć współczynnik, który pomnożony przez łączną ilość alkoholu zajętego przez różne służby daje szacunkową wielkość nielegalnego obrotu.

9. Postępowania karne lub karno-skarbowe dotyczące nieprawidłowości ujawnionych przez służby państwowe wykorzystywane są też do analiz statystycznych. Dzięki nim Autor zauważa, że spadek liczby wszczętych postępowań nie oznacza od razu zmniejszenia skali zjawiska. W tym zakresie jest konieczna dodatkowa analiza w ujęciu dynamicznym, która uwzględnia stopień priorytetowości zwalczania nielegalnego obrotu alkoholem przez organy ścigania, intensywność działań kontrolnych oraz organizację przestępczego procederu.
10. W drugim obszarze badań – określenia skali nielegalnego rynku napojów spirytusowych i wpływu na nią regulacji prawnych – celem nie było precyzyjne określenie rozmiarów nielegalnego rynku napojów spirytusowych. Otóż, na podstawie metod bezpośrednich, w szczególności analizy dokumentów z postępowań przygotowawczych, wywiadów z funkcjonariuszami służb państwowych oraz detektywami prowadzącymi obserwację miejsc sprzedaży nielegalnych napojów spirytusowych zostało przeprowadzone wnioskowanie o zmianach wielkości nielegalnego rynku napojów spirytusowych. Równoległe uzyskane wyniki zostały zestawione z rezultatami niezależnych metod pośrednich szacowania alkoholowej „szarej strefy”. Obie kategorie metod pozwoliły Autorowi na określenie dynamiki zmian alkoholowej „szarej strefy” w poszczególnych latach oraz zbadanie czy zmiany przepisów mogły być

istotnym czynnikiem mającym wpływ na wielkość nielegalnego rynku napojów spirytusowych.

11. Autor prawidłowo odnotowuje, że nie ma prostej metody naukowej, która umożliwiłaby określenie skali nielegalnego rynku napojów spirytusowych i dlatego wskazuje, że do własnych analiz wykorzystał wyniki z różnych metod badawczych właściwych socjologii i ekonomii (szczególnie ekonomicznej analizie prawa). Za podstawowy rodzaj badań nierejestrowanej konsumpcji uznaje metody bezpośrednie, które dają wprost odpowiedzi na pytanie o skalę, motywy i inne okoliczności spożywania nierejestrowanego alkoholu, ale są subiektywne i często prowadzą do dużych rozbieżności poziomów skali. Badania ilościowe mogą służyć przede wszystkim do określenia minimalnej wielkości nierejestrowanej konsumpcji alkoholu. Są także pomocne w ocenie dynamiki zmian zachodzących w nieoficjalnej gospodarce. Do własnych badań wykorzystał wyniki z następujących metod bezpośrednich: badanie budżetów gospodarstw domowych, technika ankietowo-porównawcza, zogniskowane wywiady grupowe, obserwacja uczestnicząca, monitoring Internetu, analiza ujawnionych przypadków nielegalnych napojów spirytusowych. Wszystkie one w ograniczonym zakresie mogą służyć do określenia skali nielegalnego rynku, ponieważ ich wadą jest cząstkowy charakter. Mimo tego dla Autora zebrane tymi metodami dane są ważnym punktem odniesienia, który dla Niego pomocny jest w analizie zmian zachodzących na nielegalnym rynku napojów spirytusowych.
12. Do badań skali nielegalnego rynku napojów spirytusowych mgr Leszek WIWAŁA wykorzystuje też dane z metod pośrednich, które polegają, jak zauważa Autor, na analizie „śladów” widocznych we wskaźnikach makroekonomicznych oraz w publicznych bazach danych oraz wnioskowaniu na tej podstawie o wielkości „szarej strefy”. Do badań pośrednich poziomu całej nierejestrowanej gospodarki Autor zalicza m.in. analizy różnic w systemie rachunków narodowych (np. rozbieżności w PKB w ujęciu strony wydatkowej

i dochodowej, różnice między oficjalnym a faktycznym zasobem siły roboczej itp.), analizy zużycia energii (w szczególności energii elektrycznej), analizy przepływów pieniężnych związanych z wymianą dóbr i usług (np. bilans zużycia surowców), analizy częstotliwości występowania niektórych chorób, bilanse zużycia surowców wykorzystywanych do produkcji alkoholu, metodę szacowania „ciemnej liczby” przestępstw, modelowanie ekonometryczne, np. popytu na napoje alkoholowe.

13. Opis modelu popytu na napoje spirytusowe Autor zawarł w załączniku nr 2 do dysertacji. Model został opracowany z uwzględnieniem dwóch perspektyw czasowych (długookresowej i krótkookresowej), by wyłączyć skutki pozornych korelacji związanych z występowaniem trendów spowodowanych zmianami społeczno-kulturowymi. Konstruowanie modelu odbyło się w dwóch etapach. W pierwszej kolejności wykorzystano równania długookresowe, z których reszty wykorzystano w estymacji równań krótkookresowych. Założenia teoretyczne opracowano na podstawie wyników badań J. Wolaka (*Popyt na alkohol w Polsce: wyniki estymacji modelu QUAIDS*, „Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych”, t. XVI, nr 4, 2015) oraz badań Z. Mieleckiej-Kubień (w szczególności *Ilościowe aspekty badania problemów alkoholowych w Polsce*, Katowice 2001). W równaniach długookresowych wykorzystano trzy ogólne kategorie napojów alkoholowych: wódka, wyroby winiarskie, piwo (na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego i Ministerstwa Finansów), a w równaniach krótkookresowych sześć kategorii napojów spirytusowych: wódka czysta, smakowe napoje spirytusowe (likiery), whisky, wina (łącznie z wermutami), aromatyzowane wyroby na bazie win owocowych, piwo.

14. Wyniki badań realizowanych zaprezentowanymi w punktach powyżej metodami Autor szeroko przedstawia w ujęciach tabelarycznych w rozdziale IX i XI. Komentarze do poszczególnych partii danych są szerokie i bardzo profesjonalne z naukowego punktu widzenia, w szczególności uwzględniają

potrzeby celu badawczego. Tym samym Autor wykazuje wysoką dyscyplinę w zakresie przekazu naukowego.

IV. Merytoryczna ocena rozprawy

1. Recenzowana praca stanowi dzieło wybitne. Może być inspiracją dla poszukiwania nowych kierunków badawczych. Zasluguje na pozytywną ocenę. W warstwie szczegółowej pragnę sformułować przede wszystkim kilka uwag merytorycznych, istotnych dla uzasadnienia tej oceny ale też wyznaczających kierunki dalszych badań mgr. Leszka WIWAŁY czy też innych badaczy zainspirowanych Jego osiągnięciem naukowym i wartością dodaną w dyscyplinie nauki prawne.
2. W pierwszej kolejności wskazuję na unikatowo szczegółowe badania prawne, które Autor przeprowadził w obszarze przepisów akcyzowych uznając uszczelnienie tychże wobec alkoholu skażonego za jedno z najmocniej wpływających na ograniczenie nielegalnego rynku napojów spirytusowych. Analiza ma charakter uniwersalny i jej konstrukcję wykorzystać można wobec innych nielegalnych rynków. Dla przykładu, Autor wykazuje, że analizy służb celnych w 2004 r. wskazujące na dwukrotny wzrost zużycia alkoholu przemysłowego wpłynęły na zmianę przez Ministra Finansów rozporządzenia w dniu 10 października 2007 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego, które wprowadziło zasady podwójnego skażania dla wyrobów najczęściej wykorzystywanych przez przestępców. Zgodnie z analizami mgr. Leszka WIWAŁY była to jedna z najważniejszych zmian prawnych mających wpływ na wielkość rynku nielegalnych napojów spirytusowych. Potwierdzają to m.in. pośrednie metody szacowania „szarej strefy”. Wspomniana zmiana rozporządzenia miała również zastosowanie do alkoholu importowanego z Ukrainy. W rezultacie spadło zużycie alkoholu przemysłowego skażonego formułami łatwymi do oczyszczenia, blisko dwukrotnie wzrosła cena

nielegalnego spirytusu na bazarach oraz o 17,6 mln litrów 100% etanolu zwiększyły się legalne dostawy napojów. Autor wykazał, że dla ograniczania nielegalnego rynku (nie tylko napojów spirytusowych) konieczne jest trwałe oddziaływanie zmianami prawa i towarzysząca mu analiza ekonomiczna prawa. Prezentacja tych elementów dla okresu od 2008 do 2018 r. jest w pracy przeprowadzona na bardzo wysokim poziomie i może być wykorzystana dla potrzeb naukowych wobec innych kategorii nielegalnych rynków.

3. Wysoko oceniam analizy dotyczące efektywności ścigania przestępców na nielegalnym rynku napojów spirytusowych. Z badań konkretnych postępowań oraz analiz statystyk policyjnych zrealizowanych przez Autora wynika, że efektywność organów w zwalczaniu nielegalnego rynku napojów spirytusowych była niska. Podaje On, dla przykładu, że do akt nie dołączano decyzji o naliczeniu należnych podatków. Nie bez znaczenia jest też systemowy problem przewlekłości postępowań karnych. W wielu sprawach dotyczących zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się odkażaniem alkoholu oraz podrabianiem napojów spirytusowych od zatrzymania podejrzanych do skazania mijało 10 lat, a czasem nawet wiele więcej.

Dla przykładu, Autor na podstawie analiz statystycznych wobec przestępstwa polegającego na odkażaniu spirytusu lub osłabianiu działania substancji skażającej w latach 2004-2018, wskazuje, że jedynie od kilku do kilkunastu osób rocznie skazano za to przestępstwo, chociaż wszystkie służby łącznie ujawniały rocznie od kilkudziesięciu do blisko 200 przypadków tego rodzaju przestępstw. Najwięcej osób za odkażanie lub osłabianie działania substancji skażających skazano w 2008 r. (21). Wynika to z faktu, że na podstawie przywołanego przepisu można skazać tylko osoby, które zostały ujęte na gorącym uczynku lub którym udowodniono bezpośredni udział w oczyszczaniu skażonego alkoholu. Znakomita większość nieprawidłowości wykrytych przez służby w badanym okresie dotyczyła dalszego obrotu już

odkazanym alkoholem, więc ewentualna penalizacja mogła odbywać się na innej podstawie prawnej. Podobne analizy Autor czyni wobec innych kategorii przestępstw i w każdym przypadku wysoko oceniam sposób wnioskowania o przyczynach niskiej efektywności karania za przestępstwa na nielegalnym rynku napojów alkoholowych. W tym zakresie warto odnotować poglądy Autora. Twierdzi On, iż z analizy statystyk oraz dokumentów konkretnych postępowań karnych wyłania się obraz poważnej dysfunkcji wymiaru sprawiedliwości, która wymaga pilnych działań naprawczych. Sądy dość liberalnie traktowały przestępców specjalizujących się w naruszaniu przepisów akcyzowych. Potwierdzają to liczne przykłady, gdy sprawcy przestępstw w warunkach recydywy byli skazywani na pozbawienie wolności w zawieszeniu. Z akt sądowych największej sprawy alkoholowej analizowanej przez Autora wynika, że członkowie grupy przestępczej byli wcześniej wielokrotnie zatrzymywani z nielegalnym alkoholem, a niektórzy także karani. Zapłata grzywny była wpisana w „model biznesowy” przestępców. Relatywnie niskie kary finansowe, nawet groźba pozbawienia wolności, okazują się nieskutecznym mechanizmem odstrasżającym.

4. Wydaje się, że badacze korzystać będą z analiz mgr. Leszka WIWAŁY dotyczących SENT, chociażby z uwagi na to, że jako jeden z pierwszych podjął tę problematykę w ramach pracy naukowej. Sam zresztą wyznacza dalsze kierunki badań nad wykorzystywaniem systemu SENT do ograniczania nielegalnego rynku napojów alkoholowych. Twierdzi bowiem, że system monitoringu przewozu towarów zawierających wysokie stężenie alkoholu nie zapewnił efektów, jakie osiągnięto w sektorze paliw. Mając na uwadze specyfikę funkcjonowania nielegalnego rynku napojów spirytusowych, system monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów może przede wszystkim pomóc w prowadzeniu lokalnej analizy ryzyka.
5. Samodzielnym obszarem badawczym pozostawać zapewne będzie wpływ norm prawnych na poszczególne segmenty rynku napojów spirytusowych, w

tym: przemyt, bimbrownictwo, nielegalne gorzelnictwo, odkażanie alkoholu przemysłowego, sprzedaż kradzionych towarów oraz picie surogatów. Szczególnie podkreślam unikatowość badań Autora w zakresie bimbrownictwa. Twierdzi, że przy dużym stopniu przyzwolenia społecznego na domową destylację alkoholu na własne potrzeby regionalnie ukształtował się swoisty rodzaj „modelu amsterdamskiego”. W teorii niezarejestrowany odpęd alkoholu był zakazany, jednak w praktyce instytucje kontrolne oraz organy ścigania nie podejmowały aktywnych działań mających na celu wykrycie tego typu czynów ani tym bardziej wszczęcia postępowania karnego. Takie podejście znalazło nawet odzwierciedlenie w stanowisku Prokuratury Generalnej do projektu ustawy mającej umożliwić produkcję napojów spirytusowych na własne potrzeby, który został złożony w Sejmie pod koniec 2011 r. Z tego nastawienia korzystały zorganizowane grupy przestępcze, które masowo podszywały się pod producentów nieoficjalnych regionalnych wyrobów alkoholowych.

6. Autor odrębnie badał wpływ powołania Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) i przyjęcia odpowiednich rozwiązań prawnych w zakresie jej kompetencji na efektywność ograniczania nielegalnego rynku napojów spirytusowych. Pan mgr Leszek WIWAŁA twierdzi, że powołanie KAS poprawiło efektywność systemu poboru podatków oraz zwalczania przestępczości ekonomicznej. Jednocześnie podkreśla, że w znacznej mierze wynika ona z zaangażowania funkcjonariuszy. Efekty synergii ze zintegrowania służb pojawiły się szybko m.in. dzięki nowym kompetencjom ustawowym, wewnętrznym zmianom systemu oceny efektywności organów skarbowych, a także licznym nowelizacjom przepisów, które porządkowały normy branżowe i ułatwiły prowadzenie kontroli. Szczególną rolę w zwalczaniu przestępczości ekonomicznej odegrało wyposażenie funkcjonariuszy celno-skarbowych w uprawnienia do czynności operacyjno-rozpoznawczych, co umożliwiło im prowadzenie samodzielnych działań

wykrywczych. Z praktycznego punktu widzenia istotne znaczenie miało też wykorzystanie narzędzi informatycznych przy wyszukiwaniu nadużyć podatkowych oraz wielokrotne zwiększenie liczby kontroli drogowych. W 2017 r. funkcjonariusze służby celno-skarbowej przeprowadzili szereg działań operacyjnych ukierunkowanych na zwalczanie nielegalnego alkoholu. Większość dotyczyła hurtowni chemicznych sprzedających substancje biobójcze zawierające wysokie stężenie alkoholu oraz podmiotów zużywających alkohol częściowo skażony. Relatywnie niewielki odsetek działań dotyczył kontroli na targowiskach, jednak jedna z nich została bardzo nagłośniona przez media. Chodziło o zapowiedzianą z wyprzedzeniem kontrolę na Festiwalu Smaku w Grucznie w sierpniu 2017 r. Media oraz portale internetowe zarzucały funkcjonariuszom celno-skarbowym brutalne działania. Wśród osób handlujących nielegalnymi wyrobami spirytusowymi na jarmarkach, targowiskach, festynach sołeckich, różnych imprezach kulturalnych itp. rozpowszechniano informację, że funkcjonariusze celno-skarbowi skończyli z wieloletnią pobłażliwością względem regionalnych nalewek, bimbru itp. Z drugiej strony, Autor zauważa, że proces powołania nowej struktury państwowej wymagać będzie kolejnych badań, także w kierunku potwierdzenia wielu wadliwości, które pojawiały się w 2017 r. W dysertacji wymienia się niektóre z nich. Dla przykładu, wielu doświadczonych i zaangażowanych funkcjonariuszy celnych i skarbowych odeszło ze służby z powodu niewłaściwej komunikacji dotyczącej sposobu przeprowadzenia reformy związanej z utworzeniem KAS, a także wątpliwych decyzji kadrowych. O niektórych było głośno w związku z licznymi zatrzymaniami osób podejrzanych, które, pełniąc ważne funkcje w nowych strukturach, działały na szkodę interesu Skarbu Państwa.

7. W badaniach nad wpływem rozwiązań prawnych na ograniczanie nielegalnego rynku napojów alkoholowych odnotowuję w szczególności profesjonalne zainteresowanie Autora efektami synergii wielu rozwiązań prawnych.

Szczególnym momentem w okresie badawczym jest wprowadzanie zmian prawnych w 2017 r. Powołano wówczas KAS, wprowadzono SENT oraz tzw. pakiet spirytusowy. Jednocześnie w połowie roku, na podstawie rozporządzenia nr 2017/1112 usunięto słabe procedury z listy wzajemnie uznawanych procedur unijnych (kosztem osłabienia euroskażalnika). Wymienionym zmianom przepisów towarzyszyły różnego rodzaju zintensyfikowane kontrole oraz działania rozpoznawcze. Nie bez znaczenia wydaje się też wpływ medialnego zainteresowania działaniami funkcjonariuszy celno-skarbowych w Grucznie. Wszystkie zmiany łącznie doprowadziły do spadku nielegalnego rynku napojów spirytusowych w 2017 r. Z przeprowadzonych badań wynika, że pozytywne efekty były dość krótkotrwałe. Po kilku miesiącach, gdy spadła intensywność kontroli i zniknął efekt odstraszenia wynikający z intensyfikacji kontroli KAS, nielegalny rynek napojów spirytusowych mógł znowu wzrosnąć. Wskazują na to nie tylko wyniki modelu popytu na napoje spirytusowe, ale także znaczny wzrost zgonów z powodu chorób wątroby, wzrost zachorowań na alkoholową marskość wątroby i zgonów z tego tytułu, a także duży wzrost hospitalizacji wskutek ostrych zatruć etanolem.

8. Bardzo wysoko oceniam badania Autora w zakresie wpływu rozwiązań prawnych ochrony znaków towarowych na ograniczanie nielegalnego rynku napojów spirytusowych. Wynika z nich, że w latach 2004–2018 zaobserwowano wyraźny wzrost dysfunkcyjności ochrony spirytusowych znaków towarowych. Naprawa tego stanu nie wymaga zdaniem Autora zmian legislacyjnych, lecz raczej organizacyjnych i edukacyjnych (a może nawet dyscyplinarnych), głównie wewnątrz organów ścigania. Chociaż znakomita większość postanowień o umorzeniu postępowania przygotowawczego prowadzonego w sprawie naruszenia art. 305 Prawa własności przemysłowej, była wydana przez organy skarbowe lub Policję, to za każdym razem wymagała zatwierdzenia przez prokuratora (stosowany odpowiednio art. 305

§ 3 k.p.k.). Zorganizowana przestępczość w Polsce wyrosła m.in. na sprzedaży podrabianych napojów spirytusowych, a dodatkowo stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia konsumentów, dlatego nadzór nad zwalczaniem przestępczości w tym obszarze powinien być prowadzony przez prokuratorów ze szczególną starannością (zwłaszcza mając w pamięci czeską aferę metanolową z 2012 r.).

9. Odrębną częścią badawczą zaproponowaną przez Autora są propozycje *de lege ferenda*. *De facto* wyznaczają one nowe obszary badawcze dla Niego samego oraz ewentualnie innych badaczy. Kilka z nich wypracowano wybitnie, zarówno pod względem naukowym, jak i praktycznym. W pierwszej kolejności wskazuję na propozycję doprecyzowania kategorii napojów alkoholowych w JPK_VAT. Otóż Autor proponuje zmianę rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 15 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług polegającą na rozbiciu grupy towarów objętych kodem GTU 01 na trzy podkategorie tożsame z klasyfikacją zezwoleń na obrót napojami alkoholowymi: GTU 01a – napoje alkoholowe o mocy powyżej 18%, GTU 01b – napoje alkoholowe o mocy od 4,5% do 18% z wyjątkiem piwa, GTU 01c – napoje alkoholowe o mocy do 4,5% oraz piwo. Rozwiązanie takie byłoby bardziej czytelne dla sprzedawców poprzez możliwość bezpośredniej interpretacji, na podstawie jakiego zezwolenia sprzedają konkretne napoje alkoholowe. Wydaje się też, że dopiero przy takim rozwiązaniu w pełni osiągnięte zostanie *ratio legis* rozporządzenia polegające na opracowanie regionalnej mapy rejestrowanej wartości sprzedaży napojów alkoholowych.

Autor proponuje też zmiany w zezwoleniach na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych - kilkukrotne ujawnienie nieewidencjonowanej sprzedaży (np. trzykrotne w ciągu roku) powinno być jedną z przesłanek cofnięcia zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi (art. 95 ust. 1 u.w.t.) oraz zezwolenia na sprzedaż detaliczną (art. 18 ust. 10 u.w.t.). Mogłoby

to doprowadzić do racjonalnego ograniczenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, a dodatkowo mogłoby zwiększyć ściągalność podatku od towarów i usług. Efekty takiej zmiany mogłyby być znacznie mniej kosztowne niż masowe kontrole w punktach sprzedaży.

Pozytywnie należy także ocenić kompleks propozycji zmian prawa wobec małych producentów napojów spirytusowych. Ich podstawą byłoby według mgr. Leszka WIWAŁY umożliwienie działalności małych destylarni, które przerabiałyby owoce z upraw własnych rolników. W Jego koncepcji należałyby one do grup producentów rolnych, ich związków lub spółdzielni. Wytwarzałyby okowity owocowe (i ewentualnie nalewki na tych okowitach) przeznaczone wyłącznie do spożycia przez mieszkańców gospodarstw rolnych, z których pochodziły owoce wykorzystane do produkcji zacieru. Komercyjne wprowadzanie do obrotu tych napojów nie powinno być dopuszczalne. Do takiego rozwiązania Autor proponuje także zmiany w prawie akcyzowym oraz przepisach branżowych. Rozwój małych destylarni po wprowadzeniu propozycji Autora stymulowałby przygotowanie kolejnych propozycji prawnych upraszczających ich funkcjonowanie na rynku napojów alkoholowych.

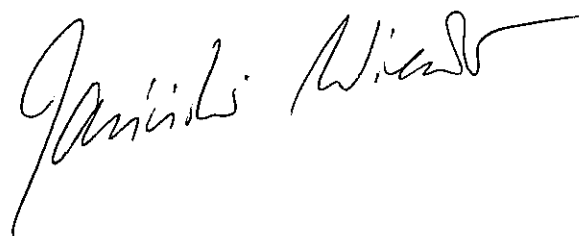
Na bardzo wysokim poziomie naukowym i praktycznym przygotowane są także propozycje zmian prawa dotyczące zasad skazania.

V. Konkluzja

1. Stwierdzam jednoznacznie, że rozprawa doktorska Pana mgr. Leszka WIWAŁY pt. *Wpływ regulacji prawnych na wielkość nielegalnego rynku napojów spirytusowych w Polsce w latach 2004-2018* napisana pod kierunkiem dr. hab. Aleksandra Stępkowskiego, prof. UW w Katedrze Socjologii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego spełnia kryteria określone w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule

naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.) i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego a także potwierdza głęboką wiedzę teoretyczną Kandydata w zakresie nauk prawnych.

2. Wnoszę o dopuszczenie Pana mgr. Leszka WIWAŁĘ do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Janisław Wiwała". The signature is written in a cursive, flowing style with a long horizontal stroke extending to the right.

